



**PROCESSO PENALE
e POLITICA CRIMINALE**

Collana diretta da: G. Paolozzi - S. Moccia - L. Marafioti
L. Lupária - P. Marchetti - N. Selvaggi

**AZIONE PENALE
E PRIORITÀ INVESTIGATIVE**

Regole, prassi, modelli

a cura di

Francesco Caprioli e Karma Natali



G. Giappichelli Editore – Torino

PROCESSO PENALE
e POLITICA CRIMINALE

Collana diretta da

G. Paolozzi - S. Moccia - L. Marafioti
L. Lupária - P. Marchetti - N. Selvaggi

AZIONE PENALE E PRIORITÀ INVESTIGATIVE

Regole, prassi, modelli

a cura di

Francesco Caprioli e Karma Natali



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2026 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1905-3

ISBN/EAN 979-12-211-8369-6 (ebook - pdf)

ISBN/EAN 979-12-211-8370-2 (ebook - epub)

Progetto PRIORITY. Shaping the Prosecution Organisational Model of Criminal Reports n. P2022P84H7 CUP D53D23022410001.

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 4 "Istruzione e Ricerca" - Componente C2, Investimento 1.1, "Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)", Decreto Direttoriale n. 1409 del 14 settembre 2022.



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Indice

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione</i>	XV
<i>Introduzione</i>	
Il Progetto di ricerca. L'analisi dei progetti organizzativi e il questionario rivolto alle procure della Repubblica: lo stato dell'arte sui criteri di priorità	
<i>Diletta Perugia</i>	1
1. La scelta del Progetto " <i>Priority – Shaping the prosecution organisational model of criminal reports</i> "	1
2. Raccolta dei progetti organizzativi ed individuazione dei criteri prioritari scelti dalle procure della Repubblica	3
3. Questionario e audizioni dei Procuratori: analisi ed individuazione di profili critici da risolvere	8
4. Verso la selezione dei meta-criteri per l'esercizio dell'azione penale	11
 <i>Parte I</i> Scenari	
 <i>Capitolo I</i>	
Priorità investigative e decadenza dell'azione obbligatoria	
<i>Luca Marafioti</i>	15
1. Sospesi fra due miti	15
2. Scelte dell'accusa e "politicità" dell'azione	17
3. Un cambio di scenario: dall'obbligatorietà di facciata alla legalità "aperta"	21

Capitolo II

Indagini prioritarie e principio di obbligatorietà dell'azione penale

Daniele Vicoli

25

1. Indagini prioritarie e art. 112 Cost.: l'impostazione sottesa al Progetto di ricerca 25
2. Fisionomia e crisi del modello costituzionale di pubblico ministero 27
3. Le ragioni a sostegno di un'immanente tensione tra i criteri di priorità e l'art. 112 Cost. 28
4. Inesigibilità dell'obbligo costituzionale e selezione delle notizie di reato 30
5. Indipendenza del pubblico ministero e criteri di priorità 32

Capitolo III

Le fonti secondarie: la regolamentazione consiliare

Barbara Lavarini

35

1. Premessa 35
2. Gli interventi consiliari anteriori alla riforma Cartabia: *a)* la Risoluzione 9 luglio 2014 e la Delibera 11 maggio 2016 37
3. *b)* La prima Circolare sull'organizzazione degli uffici di Procura 41
4. *c)* La Delibera 21 dicembre 2021 e le indicazioni ricavabili dall'"albero dei progetti" 43
5. La nuova Circolare sull'organizzazione degli uffici di Procura: *a)* il quadro primario di riferimento 46
6. *b)* Le scelte "di indirizzo" del C.S.M. in materia di priorità 47
7. *c)* Profili procedurali 51
8. *d)* Una rimediabile lacuna in tema di trasparenza dei criteri di priorità 53

Capitolo IV

Le fonti primarie: una lunga attesa e una riforma fantasma

Elena Valentini

55

1. Una lunga attesa 55
2. La strada della "risposta" costituzionale ... 56
3. ... e quella della legge ordinaria 60
4. Un mosaico dalle tante soluzioni 62
5. Cenni alla legislazione parallela 64
6. L'originaria matrice della riforma incompiuta: il d.d.l. Bonafede 66
7. La proposta della Commissione Lattanzi 67

	<i>pag.</i>
8. La delega Cartabia	69
9. Le innovazioni conseguenti	70
10. E l'ultimo miglio?	73

Capitolo V

I criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato:
uno sguardo oltre i confini nazionali

Giulia Fiorelli

75

1. L'analisi comparatistica quale strumento di comprensione del fenomeno	75
2. Le priorità nei sistemi ad azione penale discrezionale: limiti di una prospettiva comparata	76
3. Il modello portoghese tra “ <i>legalidade aberta</i> ” e “ <i>oportunidade regulada</i> ”	83
3.1. <i>Segue</i> . La costruzione “bifasica” dei criteri di priorità	85
4. Per un riequilibrio del sistema italiano: la lezione portoghese	94

Parte II

Le priorità *in action*. I singoli coefficienti di priorità

Capitolo VI

Note minime su chi decide gli indirizzi di politica criminale
in tema di azione penale

Francesca Ruggieri

97

1. Premessa	97
2. Domande	98
3. Opzioni	100

Capitolo VII

L'astratta gravità del reato

Federica Centorame

103

1. La fisionomia cangiante dell'indice di gravità astratta del reato nei progetti organizzativi delle procure	103
2. Qualche riflessione preliminare suggerita dagli <i>output</i> di ricerca	106
3. Entità della pena edittale e tutela rafforzata di beni primari quali criteri congiunti di priorità investigativa per i reati più gravi	108

Capitolo VIII

Concreta gravità del fatto e priorità investigative: riflessioni su un coefficiente da plasmare

<i>Nicola Pascucci</i>	117
1. Un cammino ormai tracciato	117
2. La gravità concreta del fatto nella legge cornice: le ambiguità del d.d.l. Zanettin-Stefani	120
3. <i>Segue.</i> Che fare? Qualche indicazione al legislatore	121
4. Le multiformi declinazioni della gravità “in concreto” nei recenti progetti organizzativi	125
5. <i>Segue.</i> Indicazioni per un progetto organizzativo-tipo	127
6. Conclusioni	129

Capitolo IX

Quale priorità per il fatto tenue?

<i>Andrea Zampini</i>	131
1. Tenuità del fatto e priorità nell’inesercizio dell’azione penale	131
2. La normazione secondaria quale fondamento per l’autovincolo delle procure	134
3. Il ruolo degli istituti deflativi nella gestione dei flussi	136
4. La percezione dei dirigenti degli uffici requirenti	138
5. La particolare tenuità del fatto nei progetti organizzativi delle procure: un’analisi tassonomica	139
6. Soluzioni organizzative per la particolare tenuità del fatto: la necessità di approfondimenti investigativi	141
7. <i>Segue.</i> La dimensione dell’ufficio	143
8. Conclusioni	145

Capitolo X

Criteri di priorità e fattori processuali

<i>Pasquale Bronzo</i>	147
1. Le esigenze del processo come autonomo fattore di priorità	147
2. Prima il fatto o prima il processo?	150
3. Caratteristiche comuni dei criteri “processuali”	152
4. Priorità e compressione della libertà personale	153
4.1. Misure cautelari in corso	154

	<i>pag.</i>
4.2. La pregressa adozione di provvedimenti restrittivi	155
4.3. Procedimenti con detenuti per reati diversi	156
5. Priorità e indagini lesive di diritti fondamentali	157
6. Il rischio di dispersione probatoria	158
7. Quale ruolo può avere il comportamento della persona offesa?	159
8. Quale ruolo può avere il comportamento dell'imputato?	160
9. È un criterio di priorità la scarsa complessità del procedimento?	161

Capitolo XI

La ragionevole previsione di prescrizione del reato

<i>Karma Natali</i>	163
1. Precisazioni metodologiche	163
2. Oggetto dell'indagine	164
3. L'approssimarsi della prescrizione del reato nei criteri di priorità adottati dalle procure della Repubblica: funzioni, modelli applicativi e criticità	166
3.1. <i>Segue.</i> La prescrizione come fattore di attribuzione di una superpriorità	170
4. I dati del questionario e delle audizioni	171
5. La distribuzione territoriale delle funzioni assegnate alla prescrizione: una lettura integrata dei dati	173
6. Riflessioni sulla funzione della prescrizione del reato nel sistema delle priorità	175
6.1. <i>Segue.</i> Variazioni in corso di indagine	179
7. Riflessioni sull'impiego del parametro della prescrizione imminente nei progetti organizzativi	181
8. Prescrizione imminente e archiviazione	182

Capitolo XII

La "semplicità" degli affari

<i>Valerio Aiuti</i>	185
1. Introduzione	185
2. <i>Minima curat prætor</i>	188
3. Struttura e funzione degli S.D.A.S.	193
3.1. Competenze	194
3.2. Composizione	195
4. La nozione di "affare semplice"	197
4.1. Criterio epistemico	198
4.2. Criterio tassonomico	200
4.3. Criteri empirici	202

	<i>pag.</i>
5. Vizi e virtù di un modello organizzativo	203
5.1. Interventi istituzionali	204
5.2. Interventi organizzativi	206
6. La “semplicità” come criterio e meta-criterio di priorità	209
6.1. Priorità <i>interne</i> e priorità <i>esterne</i> degli S.D.A.S.	212
 <i>Capitolo XIII</i>	
Realtà locale e criteri di priorità	
<i>Arturo Capone</i>	215
1. Le origini	215
2. I problemi	218
3. La realtà criminale e territoriale nei progetti organizzativi	218
4. Verso un federalismo penale?	220
5. Il criterio della frequenza statistica	222
6. Le ragioni delle priorità: indagine sull’art. 132- <i>bis</i> disp. att. c.p.p.	223
7. Le peculiarità socio-economiche del territorio: ordine pubblico e priorità	225
8. Le dinamiche criminali del territorio: pericolosità e priorità	226
9. Le fonti di conoscenza	227
10. Le modalità di attribuzione del coefficiente di priorità	229
11. Il testo della proposta	229
 <i>Capitolo XIV</i>	
Sezioni specializzate: criterio di priorità o modalità di trattamento degli affari prioritari?	
<i>Giulia Barone</i>	231
1. Premessa	231
2. Le modalità di trattamento delle notizie di reato prioritarie: i risultati dell’indagine condotta “sul campo”	233
2.1. Sezioni specializzate: criterio di priorità o modalità di trattamento?	236
3. Modalità di trattamento degli affari prioritari: alcune proposte	238
 <i>Capitolo XV</i>	
Il rapporto tra uffici requirenti e giudicanti nel frastagliato mosaico delle priorità	
<i>Silvia Renzetti</i>	241
1. Premessa	241

	<i>pag.</i>
2. Quale ruolo, nel quadro attuale, per l'art. 132- <i>bis</i> disp. att. c.p.p.?	243
3. Quali venti soffiano dalle procure	245
4. Una conclusione obbligata: invertire la rotta	249
5. Un problema nel problema: la "capacità di smaltimento" da parte degli uffici giudicanti	251

Capitolo XVI

L'inosservanza dei criteri di priorità.
Controlli, conseguenze, possibili rimedi

Chiara Gabrielli 255

1. I criteri di priorità: cerniera tra assetto ordinamentale e dinamiche del procedimento penale	255
2. L'obbligo per il pubblico ministero di conformarsi	257
3. Profili disciplinari dell'inosservanza delle priorità	258
4. L'esercizio "anticipato" dell'azione penale	261
5. I rimedi all'inerzia ingiustificata: l'avocazione dell'indagine prioritaria	262
6. <i>Segue.</i> La revoca dell'assegnazione	266
7. <i>Segue.</i> L'ordine al pubblico ministero di determinarsi	267
8. L'esigenza ineludibile di rimeditare la disciplina delle indagini	270

Capitolo XVII

Nel "giardino dei sentieri che si biforcano":
un approccio integrato nel rapporto fra i diversi criteri di priorità

Giulio Garofalo 273

1. Governare la discrezionalità	273
2. Pluralità di criteri, pluralità di approcci	276
3. Coefficiente complessivo e "peso" dei coefficienti parziali: questione di responsabilità	280

Capitolo XVIII

L'attribuzione della priorità *in action* tra discrezionalità
e comportamenti devianti

Rosita Del Coco e Marco Pittiruti 285

1. Dai criteri di priorità astratti alla priorità in concreto	285
2. Il ruolo del procuratore della Repubblica	287
3. Criteri di priorità e discrezionalità del pubblico ministero	291

	<i>pag.</i>
4. I criteri processuali nei progetti organizzativi	293
5. Priorità e comportamenti devianti del pubblico ministero	295

Capitolo XIX

Il *trriage* giudiziario: un modello matematico

<i>Marco Scianna</i>	299
1. Premessa	299
1.1. Modelli di priorità nel <i>trriage</i> ospedaliero	299
2. Definizione del modello matematico	301
2.1. Esempi	302
2.2. Dinamicità temporale	303
3. Il problema dell'allocazione delle risorse	304
4. Considerazioni conclusive	306

Parte III

Proposte

Capitolo XX

Spunti per una definizione dei meta-parametri normativi di selezione delle indagini prioritarie

<i>Francesco Caprioli</i>	309
1. Premessa	309
2. Due significati di "precedenza"	310
2.1. Due variabili indipendenti: priorità e costo dell'indagine	312
2.2. I provvedimenti funzionali all'attuazione delle priorità	313
2.3. Indagare prima e indagare meglio	313
3. La problematica interazione dei criteri di priorità	314
4. I singoli coefficienti di priorità e il calcolo del coefficiente finale	318
5. Aggiornamenti della graduatoria e conseguenze della sua compilazione: quale trattamento alle indagini a basso coefficiente?	319
6. I singoli coefficienti di priorità e gli indici rilevanti per la loro determinazione	322
7. (A) La gravità astratta del reato	322
7.1. (a) I limiti edittali di pena	323
7.2. (b) L'incidenza su beni giuridici meritevoli di particolare tutela	323
7.3. (c) La specifica rilevanza locale di determinati fenomeni criminosi	326

	<i>pag.</i>
7.4. Priorità e gruppi di lavoro	328
8. (B) La concreta gravità e offensività del fatto	328
8.1. I singoli indici rilevanti	329
9. (C) Le qualità personali dell'indagato e dell'offeso e l'interesse dell'offeso alla definizione del procedimento	330
10. (D) L'immediata incidenza dell'indagine su diritti dell'indagato o di terzi	332
10.1. (a) Misure restrittive delle libertà personali	332
10.2. (b) Vincoli di natura reale	334
11. (E) L'indifferibilità dell'indagine	335
11.1. I singoli indici rilevanti	335
11.2. Priorità "qualitative" e priorità "acceleratorie"	336
12. (F) La ragionevole prognosi di efficacia dell'indagine	337
12.1. (a) La prescrizione inevitabile	337
12.2. (b) Il rapporto tra i costi e i benefici dell'indagine	339
13. Il rapporto con gli uffici giudicanti: indagini prioritarie e azioni penali prioritarie	340
14. Previsioni derogatorie: le priorità legate a esigenze di carattere preventivo	343
15. Binari paralleli: gli affari semplici e i fatti tenui	345

Appendici

Appendice I

La "produttività" degli S.D.A.S.

a cura di Valerio Aiuti

349

Appendice II

I reati italiani per frequenza

a cura di Valerio Aiuti

357

Appendice III

I progetti organizzativi visionati dal gruppo di ricerca

a cura di Diletta Perugia

359

Capitolo XVI

L'inosservanza dei criteri di priorità. Controlli, conseguenze, possibili rimedi

Chiara Gabrielli

SOMMARIO: 1. I criteri di priorità: cerniera tra assetto ordinamentale e dinamiche del procedimento penale. – 2. L'obbligo per il pubblico ministero di conformarsi. – 3. Profili disciplinari dell'inosservanza delle priorità. – 4. L'esercizio "anticipato" dell'azione penale. – 5. I rimedi all'inerzia ingiustificata: l'avocazione dell'indagine prioritaria. – 6. *Segue*. La revoca dell'assegnazione. – 7. *Segue*. L'ordine al pubblico ministero di determinarsi. – 8. L'esigenza ineludibile di rimeditare la disciplina delle indagini.

1. I criteri di priorità: cerniera tra assetto ordinamentale e dinamiche del procedimento penale

Era il 1979 quando Giovanni Conso affermava che «ad essere obbligato, anche a causa della carenza di mezzi, non [era] tanto l'esercizio dell'azione penale, quanto il compimento di scelte prioritarie», pagando il prezzo, «non di rado», dell'«accantonamento di casi ritenuti non prioritari sul binario scontato della prescrizione»¹.

L'autorevole intuizione dapprima è stata raccolta dalle pionieristiche iniziative di talune procure della Repubblica e poi è divenuta oggetto di sperimentazione diffusa; nel tempo, l'enunciazione delle precedenze investigative da parte degli uffici requirenti ha beneficiato del sostegno del Consiglio Superiore della Magistratura² e ha registrato il progressivo ammorbidirsi delle resistenze della

¹ G. CONSO, *Introduzione*, in G. CONSO (a cura di), *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Zanichelli, Bologna, 1979, p. XVI.

² Organo che, invero, dal 1977 aveva auspicato una programmazione nello «svolgimento del lavoro penale in modo da consentire in primo luogo la trattazione dei processi più gravi» (*Notiziario C.S.M.*, 31 luglio 1977, n. 11, p. 5).

dottrina³: impossibile non avvedersi, infatti, di come, in un contesto di grave inefficienza cronica della giustizia penale, il richiamo rassicurante all'art. 112 Cost. celasse «una più o meno ampia discrezionalità, esercitata di fatto e non accompagnata da una chiara assunzione di responsabilità» da parte dei «singoli magistrati del pubblico ministero»⁴.

Se proprio occorreva introdurre «deviazioni [dal] criterio puramente cronologico dello svolgimento delle indagini secondo il momento di iscrizione a registro delle notizie di reato»⁵ – ancor più se questo, nei fatti, significasse rassegnarsi all'impraticabilità dell'«utopia costituzionale» di perseguire tutti gli illeciti meritevoli, sulla base di indagini adeguatamente compiute – quelle scelte di precedenza dovevano essere «trasparenti, conoscibili, controllabili e sperabilmente omogenee»⁶.

L'occasione di un intervento legislativo «bifronte» come la «riforma Cartabia» – destinata al contempo a investire l'ambito processuale e quello ordinamentale – era particolarmente propizia per occuparsi del tema, garantendo che fosse la stessa mano legislativa a intervenire sui due versanti.

I criteri di priorità fungono, infatti, da *trait d'union* tra l'assetto ordinamentale e le dinamiche dell'indagine penale, orientando le «scelte procedurali del pubblico ministero, sin dall'attività successiva all'iscrizione della notizia di reato»⁷; indirizzano l'attenzione inquirente e condizionano l'investimento di risorse materiali ed energie; si riflettono «sui tempi, sulle metodologie e sui piani di indagine, ivi compreso il rapporto con la polizia giudiziaria» e «incidono sulle modalità di esercizio dell'azione penale»⁸, intersecando le regole del codice di rito, che dell'agire del pubblico ministero definiscono forme e cadenze.

³ Per una persuasiva lettura del rapporto tra criteri di priorità e art. 112 Cost., v., per tutti, F. CAPRIOLI, *I criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato, tra "delega Cartabia" e legge di riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Cass. pen.*, 2024, p. 1442: «stabilire le priorità, dunque, non significa rinunciare all'esercizio obbligatorio dell'azione penale, ma serve soltanto a chiarire – anche all'esterno – quali rinunce devono ritenersi più tollerabili di altre. La violazione dell'obbligo costituzionale è frutto della sua concreta inesigibilità: la previsione dei criteri di priorità non ne è certamente la causa, e neppure la soluzione, ma solo un tentativo di governare nella maniera più razionale – e più rispettosa del principio di eguaglianza – quel grave deficit di effettività».

⁴ N. ROSSI, *I "criteri di priorità" tra legge cornice e iniziativa delle procure*, in *Quest. giust.*, 2021, f. 4, p. 77. Invece, «se una contraddizione deve rimanere tra realtà e ideale nell'esercizio dell'azione penale, è opportuno che ne assuma la piena responsabilità il legislatore, non foss'altro perché questo può indurlo a riflettere prima di proseguire in una scriteriata politica di crescente penalizzazione»: P. FERRUA, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale. Verso quale modello processuale?*, in *Proc. pen. giust.*, 2021, p. 1043.

⁵ P. FERRUA, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, in *Cass. pen.*, 2020, p. 13.

⁶ R.E. KOSTORIS, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità fissati dalle Procure*, in *Cass. pen.*, 2020, p. 2178.

⁷ Così la relazione illustrativa al d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150.

⁸ PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE, *Primi orientamenti in tema di applicazione del d.lgs. n. 150 del 2022: iscrizione delle notizie di reato, conclusione delle indagini preliminari, avocazione e controlli da parte del giudice*, in *Sist. pen.*, 20 gennaio 2023, p. 31.

2. L'obbligo per il pubblico ministero di conformarsi

Suggellando la «rivoluzione culturale»⁹ da tempo in atto nella prassi, la legge 17 giugno 2022, n. 71, ha promosso i criteri di priorità – non senza suscitare qualche perplessità¹⁰ – a contenuti necessari del progetto organizzativo¹¹, il «documento programmatico e di descrizione operativa» che funge da «manuale d'uso»¹² del “motore” ufficio di procura.

Probabilmente poteva già bastare il rinnovato art. 1 comma 6 lett. *b* d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, perché i criteri di priorità vincolassero l'agire del pubblico ministero. Difficile dubitare che il sostituto procuratore assegnatario dell'indagine, non potendo fare “tutto e subito”, non fosse tenuto ad adeguarsi alle indicazioni del vertice dell'ufficio su che cosa andasse fatto “prima e meglio”, in modo tale da far gravare il rischio di non poter perseguire un illecito sui reati verso i quali lo indirizzava il progetto organizzativo.

Nondimeno, il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 ha ritenuto di precisare all'art. 3-*bis* disp. att. c.p.p. che «nella trattazione delle notizie di reato e nell'esercizio dell'azione penale il pubblico ministero si conforma ai criteri di priorità contenuti nel progetto organizzativo dell'ufficio»¹³.

Chi ha ritenuto di attribuire alla disposizione «significativo rilievo pratico» lo ha colto nell'aver esplicitato che «il sistema delle priorità per essere davvero utile non può operare solo al termine delle indagini, ma deve produrre i suoi effetti per tutta la loro durata», determinando l'attivazione, «sin dal momento immediatamente successivo all'iscrizione» di una notizia di reato urgente, di «uomini e

⁹R. APRATI, *Criteri di priorità e progetti organizzativi delle procure*, in *Legisl. pen.*, 25 maggio 2022, p. 2.

¹⁰A favore di una modifica normativa che affidi la decisione di ricorrere ai criteri di priorità al procuratore della Repubblica, «sulla base di una valutazione concreta di effettiva necessità», J. DELLA TORRE, *I criteri di priorità nella trattazione della notizia di reato e nell'esercizio dell'azione penale*, in T. BENE-M. BONTEMPELLI-LUCA LUPARIA DONATI (a cura di), *Nuove dinamiche del procedimento penale*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 44. Sulla possibilità che il procuratore della Repubblica privilegi «una trattazione uniforme ed indistinta di tutti i procedimenti penali», a meno che non si riscontri «una situazione di fortissima e diffusa criticità», v. *Procura Pavia*, P.O. 2020.

¹¹Offrendo la “riforma Cartabia” un solido ancoraggio normativo alle precedenze investigative, risulta superata l'esigenza di fondarle sulla base, più controversa e malferma, dell'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p., che individua le «priorità assolute» nella trattazione dei processi.

¹²Così G. MAZZOTTA, *La procedura tabellare per l'adozione del documento organizzativo delle procure della repubblica: un ritorno al passato o un ponte verso il futuro?*, in *Quest. giust.*, 28 aprile 2022.

¹³Obbligo destinato a valere – sembrerebbe – nelle varie occasioni in cui il pubblico ministero è chiamato a svolgere le indagini; quindi, anche rispetto a quelle imposte ai sensi dell'art. 409 c.p.p. e alle indagini suppletive e integrative. Come pure, delle indicazioni di priorità si dovrebbe tenere conto anche nel formulare la richiesta di proroga dei termini di indagine.

mezzi adeguati al suo approfondimento»¹⁴. Si poteva però ritenere già pacifico, tenuto conto del rapporto funzionale tra indagine e azione penale e del significato ampio di priorità, che abbraccia non solo il *quando* ma anche il *quomodo* dell'indagine.

Né alla rubrica dell'art. 3-*bis* disp. att. c.p.p. può riconoscersi particolare portata innovativa perché richiama sia la trattazione delle notizie di reato sia l'esercizio dell'azione penale. Pochi dubbi – nonostante l'art. 1 comma 6 d.lgs. n. 106/2006 impieghi «un linguaggio particolarmente prudente, senza riferimento esplicito all'azione»¹⁵ – che l'adeguamento alle priorità predefinite riguardasse entrambi gli adempimenti. Anche escludendo che l'estesa portata semantica della formula «trattazione» impiegata dall'art. 1 d.lgs. n. 106/2006 comprenda già l'eventuale iniziativa di esercitare l'azione penale, avrebbe difettato di ragionevolezza una lettura che alla precedenza nell'approfondimento investigativo non facesse corrispondere la priorità temporale rispetto all'iniziativa penale.

Attraverso il “parametro interposto” dell'art. 3-*bis* disp. att. c.p.p. l'obbligo di osservanza dei criteri di priorità viene a collocarsi tra le prescrizioni processuali delle quali l'art. 124 comma 1 c.p.p. afferma l'obbligo di osservanza, «anche quando l'inosservanza non importa nullità o altra sanzione processuale», collegando al medesimo obbligo la vigilanza da parte dei dirigenti degli uffici «anche ai fini della responsabilità disciplinare». Nondimeno, il silenzio legislativo rispetto alle conseguenze derivanti dall'aver disatteso le precedenze investigative codificate affida all'interprete il compito di stabilire se le stesse possano essere ricavate dal sistema. Anche dalla loro efficacia dipenderà l'avverarsi della previsione dottrina secondo cui «la prassi permetterà al singolo pubblico ministero di disattendere i criteri nel caso concreto», purché provveda a «motivare la sua scelta in nome di specifiche ragioni»¹⁶.

3. Profili disciplinari dell'inosservanza delle priorità

Il Consiglio Superiore della Magistratura ha precisato che «le scelte organizzative e di priorità che intervengono da parte dei dirigenti degli uffici» rappresentano «una giusta risposta [...] anche nell'ottica della tutela del singolo magistrato», gravato da «un carico di lavoro spesso poco gestibile e magmatico, sproporzionato rispetto alle risorse ed alle esigibili risposte di giustizia che possono

¹⁴J. DELLA TORRE, *I criteri di priorità*, cit., p. 51 s.

¹⁵O. MAZZA, *Il processo che verrà. Dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, in *Arch. pen.*, 2022, p. 10.

¹⁶S. LONATI, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale: verso un sistema ad azione pilotata legislativamente?*, in *Arch. pen.*, 2023, p. 24.

fornirsi all'utente, con conseguente esposizione alle valutazioni disciplinari e di professionalità»¹⁷.

Del rispetto delle priorità elaborate dal dirigente dell'ufficio di procura, che costituiscono per il magistrato uno «strumento di orientamento del lavoro», il C.S.M. potrà tener conto anche «in materia di valutazione di professionalità»¹⁸. Quanto ai profili disciplinari, il riferimento per individuare le conseguenze derivanti dall'inosservanza è il catalogo tassativo degli illeciti commessi nell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 2 d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109.

La condotta del magistrato che abbia assegnato preminenza a un reato non individuato come urgente o, viceversa, che ne abbia trascurato uno prioritario¹⁹ – disattendendo l'ordine delle priorità scandito nel progetto organizzativo e assistito da una ragionevole e coerente pianificazione delle risorse dell'ufficio – può ricondursi all'art. 2 comma 1 lett. *n* d.lgs. n. 109/2006, che sanziona le violazioni delle disposizioni che riguardano l'organizzazione del servizio giudiziario. Perseguendo tale previsione l'obiettivo di rendere vincolanti gli atti che sovrintendono all'organizzazione dell'ufficio, il rinvio «alle norme regolamentari» è stato tradizionalmente riferito a una categoria «ampia e generica di disposizioni», tra le quali le circolari del Consiglio Superiore della Magistratura, quelle del Ministero della giustizia, i progetti organizzativi elaborati dai procuratori generali presso le corti d'appello, il calendario del processo civile²⁰. L'art. 11 legge n. 71/2022 vi ha aggiunto un richiamo alle direttive, nel quale sembrano comprese piuttosto pacificamente «le direttive in materia di organizzazione del servizio [...] inserite nel documento organizzativo dell'ufficio stesso (tabelle o progetto organizzativo)»²¹, *genus* del quale i criteri di priorità ben possono considerarsi una *species*. Poiché il dettato della lett. *n* richiede una inosservanza «reiterata o grave», non basterà a far scattare la responsabilità disciplinare del sostituto – ed è un esito di equilibrio condivisibile – una violazione qualsiasi, non qualificata, delle indicazioni di priorità; occorreranno violazioni di rilievo oppure ripetute, anche se non necessariamente abituali, che compromettano gli obiettivi di trasparenza e uniformità delle scelte inquirenti, riaprendo spazi per l'esercizio di censurabili discrezionalità occulte.

L'omissione evidente di approfondimenti investigativi rispetto a reati prioritari

¹⁷ CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Linee guida in materia di priorità e gestione dei flussi di affari – rapporti tra uffici requirenti e uffici giudicanti*.

¹⁸ Ancora CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Linee guida in materia di priorità*, cit.

¹⁹ Tanto nell'ipotesi di errore nella attribuzione iniziale del coefficiente di priorità, quanto nel caso di gestione non coerente nella tempistica delle indagini rispetto alla qualifica esattamente attribuita.

²⁰ Così N. ZANON-F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, VI ed., Zanichelli, Bologna, 2024, p. 328.

²¹ S. PERELLI, *L'impatto della riforma Cartabia sul procedimento disciplinare*, in *Quest. giust.*, 2022, f. 2-3, p. 191.

potrebbe rappresentare, altresì, una inosservanza del dovere di diligenza tale da integrare la «grave violazione di legge determinata da [...] negligenza inescusabile», intendendo il riferimento alla «legge» di cui alla lett. g dell'art. 2 comma 1 d.lgs. n. 109/2006 come relativo ai termini e alle modalità di svolgimento delle indagini preliminari di cui agli artt. 326, 358, 405 e 407 c.p.p. Nella valutazione della «negligenza inescusabile», la giurisprudenza disciplinare ha valorizzato, oltre all'entità e al numero degli episodi, proprio il mancato rispetto dei criteri di priorità nella trattazione degli affari definiti nel programma organizzativo dal dirigente dell'ufficio. La loro osservanza da parte del sostituto procuratore costituisce invece una scriminante, impedendo di ravvisare nel suo operato la negligenza inescusabile presupposto necessario dell'illecito in questione²².

Oggi che l'art. 407-*bis* c.p.p. scandisce i termini per le determinazioni conclusive del pubblico ministero, al magistrato che abbia in più occasioni ommesso di definire procedimenti prioritari si potrebbe contestare l'illecito disciplinare di cui all'art. 2 comma 1 lett. q d.lgs. n. 109/2006, che sanziona il ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle proprie funzioni quando risulti «reiterato, grave e ingiustificato». Una violazione dei doveri funzionali che è stata formulata pensando elettivamente al ritardo del giudice nel deposito delle sentenze, ma che, «in assenza di una espressa specificazione che la riferisca al solo organo giudicante», risulta «applicabile a qualsivoglia forma di ritardo del magistrato, tanto giudicante quanto inquirente, nel compimento degli atti funzionali suoi propri»²³, a condizione che possa dirsi non occasionale, rilevante – «considerando il rapporto tra l'arco di tempo considerato e il numero di condotte reiterate, dando eventualmente rilievo all'importanza dei procedimenti interessati»²⁴ – e realizzato in assenza di cause giustificative attestanti l'inesigibilità di una condotta diversa. Tale ultima condizione – mentre va esclusa dinanzi a un illecito definito non prioritario dal progetto organizzativo, sempre che non emerga che il ritardo non sia in alcun modo conseguenza del rispetto delle priorità da questo imposte – sussiste nel caso di violazione dell'ordine di trattazione stabilito nel progetto organizzativo; la consapevolezza della priorità assegnata al procedimento dal vertice dell'ufficio rende esigibile rispetto al sostituto procuratore un coerente comportamento «auto-organizzativo».

Resta salva la possibilità che il pubblico ministero risponda dell'illecito di cui

²² Cfr. C.S.M., Sez. disc., 21 giugno 2013, n. 104, in *C.e.d.*; C.S.M., Sez. disc., 11 ottobre 2013, n. 145, in *C.e.d.*

²³ Cass. civ., Sez. un., 15 giugno 2015, n. 12311, in *C.e.d.*, n. 635543.

²⁴ N. ZANON-F. BIONDI, *Il sistema costituzionale*, cit., p. 322. È lo stesso legislatore a fornire comunque una indicazione sulla gravità: si presume non grave, salvo che non sia diversamente dimostrato, il ritardo che non eccede il triplo dei termini previsti dalla legge per il compimento dell'atto.

alla lett. *a* dell'art. 2 comma 1 d.lgs. n. 109/2006²⁵, quando si dimostri che la predetta violazione del dovere di diligenza abbia arrecato un ingiusto danno o un indebito vantaggio a una delle parti²⁶.

4. L'esercizio "anticipato" dell'azione penale

L'impermeabilità processuale alle regole di ordinamento giudiziario inerenti all'organizzazione interna degli uffici del pubblico ministero, in più occasioni affermata dalla Suprema Corte²⁷, colloca nell'ambito esclusivamente disciplinare le conseguenze dell'inosservanza dei criteri di priorità appena descritte.

Sul piano processuale, l'obbligo di conformarsi ai criteri sancito dall'art. 3-*bis* disp. att. c.p.p. appare sguarnito di presidi sanzionatori. Non ve ne sono di specificamente previsti, e neppure sono ricavabili in via interpretativa.

Sono solo apparenti le assonanze tra l'esercizio indebitamente anticipato dell'azione penale rispetto a una notizia di reato non prioritaria e l'iniziativa nell'esercizio dell'azione penale evocata dall'art. 178 comma 1 lett. *b* c.p.p.; non potrebbe ritenersi quella un'azione penale invalidamente instaurata, dal momento che – non diversamente da quanto affermato dalle Sezioni unite della Corte di Cassazione per l'assenso del procuratore della Repubblica rispetto alla domanda cautelare – deve escludersi che la conformità all'ordine delle priorità nella trattazione concorra al «perfezionamento strutturale dell'atto di esercizio dell'azione»²⁸; sul piano processuale si tratta di una irregolarità, il cui rilievo si manifesta, nei termini in cui si è detto, soltanto sul diverso terreno ordinamentale e disciplinare²⁹.

Tale conclusione pare rappresentare un compromesso attento al principio di proporzionalità: prevedere la nullità dell'azione penale esercitata senza rispettare

²⁵ Mentre, considerata la previsione di incompatibilità introdotta dalla legge n. 71/2022, tale illecito con non può più concorrere con la violazione di legge di cui alla lett. *g* dell'art. 2 comma 1 d.lgs. n. 109/2006.

²⁶ L'illecito disciplinare in questione va invece escluso quando il pubblico ministero, assegnatario di un ruolo particolarmente gravoso, abbia ommesso di svolgere qualunque attività di indagine in ordine a un determinato reato sino alla sua prescrizione, quando tale omissione sia stata determinata dalla puntuale applicazione dei criteri indicati dalla legge per la individuazione dei procedimenti cui dare la priorità nella trattazione: cfr. C.S.M., Sez. disc., 16 marzo 2012, n. 50, in *C.e.d.*

²⁷ Cfr. Cass. pen., Sez. un., 24 febbraio 2009, n. 8388, in *Cass. pen.*, 2009, p. 4157, e le sentenze da essa richiamate.

²⁸ Così Cass. pen., Sez. un., 24 febbraio 2009, n. 8388, cit.

²⁹ Ancora attuale la conclusione secondo cui l'inosservanza dei criteri di priorità «non determina alcun vizio processuale ma solo una eventuale responsabilità deontologica» (P. FERRUA, *I criteri di priorità*, cit., p. 17).

le precedenze scandite dal progetto organizzativo vorrebbe dire, infatti, associare la più grave delle sanzioni processuali all'inosservanza di quella che risulta, rispetto all'azione, una «componente comunque accessoria e organizzativa»³⁰. A una scelta opposta si sarebbero potuti muovere rilievi critici non dissimili a quelli cui si presta l'art. 271 c.p.p. là dove fa discendere l'inutilizzabilità delle conversazioni intercettate dalla inosservanza delle prescrizioni dell'art. 268 comma 3 c.p.p. relative alla collocazione degli impianti con cui devono essere compiute le captazioni. Non è certamente ciò di cui ha bisogno un ordinamento determinatosi, non senza travagli, a legittimare l'impiego dei criteri di priorità proprio per realizzare l'obiettivo di un più efficiente funzionamento.

5. I rimedi all'inerzia ingiustificata: l'avocazione dell'indagine prioritaria

Sul versante opposto, quello dell'indagine prioritaria, quando i termini concessi dall'art. 407-*bis* c.p.p. sono decorsi senza che il pubblico ministero si sia determinato rispetto all'esercizio dell'azione penale, viene certamente in rilievo lo strumento dell'avocazione³¹. Si tratta del rimedio cui l'ordinamento si affida tradizionalmente per reagire all'inerzia del magistrato assegnatario nel definire il fascicolo, consentendo al procuratore generale presso la corte d'appello di assumere «la responsabilità diretta delle indagini e delle richieste»³², oggi da formulare entro novanta giorni dall'adozione del provvedimento.

L'art. 127-*bis* disp. att. c.p.p., introdotto dal d.lgs. n. 150/2022, indirizza lo strumento verso un impiego selettivo, consentito dal verbo «può» che figura nell'attuale art. 412 c.p.p. Prevedendo che nel disporre l'avocazione «il procuratore generale presso la corte di appello tiene conto dei criteri di priorità contenuti nel progetto organizzativo» della procura della Repubblica che ha proceduto all'iscrizione³³, il legislatore ha inteso circoscriverne l'impiego a quei ritardi decisionali

³⁰ Persuasivamente, J. DELLA TORRE, *I criteri di priorità*, cit., p. 55.

³¹ L'iniziativa appare coerente con la funzione di vigilanza che il procuratore generale presso la corte d'appello svolge ai sensi dell'art. 6 d.lgs. n. 106/2006; la stessa non potrebbe invece tradursi in una ingerenza nelle scelte di priorità operate dagli uffici di procura.

³² J. DELLA TORRE, *I criteri di priorità*, cit., p. 54.

³³ Se dovesse essere approvato il d.d.l. A.S. n. 933/2023, ad iniziativa dei senatori Zanettin e Stefani, contenente *Disposizioni di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, in materia di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, il riformulato art. 127-*bis* disp. att. c.p.p. prescriverebbe al procuratore generale presso la corte d'appello di tenere conto nel disporre l'avocazione dei «criteri di priorità indicati dall'articolo 3-*ter* e contenuti nel progetto organizzativo». Testualmente inteso, il dato normativo sembra dare per scontato che il progetto organizzativo riproduca i criteri dettati dal Parlamento, o una parte di essi. La relazione illustrativa del d.d.l. spiega che l'intento della «modifica aggiuntiva» è prescrivere al procuratore generale di tenere in considerazione

che riguardano le notizie di reato classificate come prioritarie, frenandone l'attivazione quando l'inerzia riguardi notizie a bassa urgenza³⁴. A ben vedere, nel momento in cui l'ordinamento impone al procuratore della Repubblica di esplicitare nel progetto organizzativo le precedenze investigative mostra di mettere in conto, come "dolorosa necessità" imposta in un "sistema giustizia" che dispone di risorse scarse, l'eventualità di inadempienze investigative rispetto alle notizie di reato collocate a piè di lista. Una «inerzia necessitata»³⁵, che sarebbe incoerente sul piano sistematico contrastare attraverso iniziative di supplenza per via gerarchica³⁶. Nondimeno, prima di decidere di astenersi dall'intervenire, il procuratore generale dovrebbe verificare che il "disimpegno" investigativo del pubblico ministero derivi in concreto da un carico effettivo incompatibile con la possibilità di indagare anche sul reato non prioritario; altrimenti, l'osservanza formale dei criteri di priorità nasconderebbe l'elusione indebita di un obbligo di investigare che nelle condizioni date avrebbe potuto essere rispettato.

Sembra eccessivo il timore che l'art. 127-*bis* disp. att. c.p.p. attribuisca al procuratore generale il ruolo, «improprio rispetto alle attribuzioni ordinamentali», di «strumento di realizzazione dei criteri fissati dal procuratore» della Repubblica³⁷. Non solo perché la definizione delle priorità, appartenendo al documento organizzativo, avviene attraverso un procedimento "tabellarizzato", descritto analiticamente dal rinnovato art. 6 d.lgs. n. 106/2006, che valorizza l'interlocuzione e il coinvolgimento di una pluralità di soggetti, anche istituzionali,

anche i criteri di matrice parlamentare, che la stessa norma però definisce come «criteri che il pubblico ministero deve osservare». La legge 27 settembre 2021, n. 134, e l'art. 1 comma 6 lett. *b* d.lgs. n. 106/2006, novellato dalla legge n. 71/2022, parlano di «criteri generali indicati dal Parlamento con legge», facendo pensare non a indicazioni immediatamente vincolanti per il magistrato assegnatario del fascicolo e per il procuratore generale, ma piuttosto a meta-parametri normativi destinati a orientare la definizione delle scelte di priorità da parte del procuratore della Repubblica.

³⁴ La formula utilizzata dall'art. 127-*bis* disp. att. c.p.p. è mutuata da CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Circolare sull'organizzazione degli uffici di Procura*, 16 novembre 2017.

³⁵ PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE, *Primi orientamenti in tema di applicazione del d. lgs. n. 150 del 2022*, cit., p. 35, confermando gli orientamenti adottati nel 2018.

³⁶ Sul «paradosso» di consentire «al procuratore generale di avocare un'indagine postergata dal pubblico ministero proprio in applicazione delle scelte di priorità» v. la relazione illustrativa del d.lgs. n. 150/2022. Per il rilievo secondo cui l'iniziativa avocativa del procuratore generale «che si estendesse *tout court* ai procedimenti considerati come non prioritari [...] andrebbe a stravolgere – fino a neutralizzarne gli effetti – le scelte legittimamente operate dai dirigenti degli uffici» v. CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Nuova disciplina dell'avocazione ex artt. 412 e 407 co. 3 bis c.p.p.: Risoluzione in attuazione dell'art. 21 della circolare sulle Procure; profili ordinamentali, assetti degli uffici requirenti e misure organizzative*, 16 maggio 2018. In dottrina, per un rilievo analogo, v. N. GALANTINI, *Il principio di obbligatorietà dell'azione penale tra interesse alla persecuzione penale e interesse alla "efficienza giudiziaria"*, in *Archivio DPC*, 23 settembre 2019, p. 6.

³⁷ M. ROMANELLI, *Il pubblico ministero*, in E.M. CATALANO-R.E. KOSTORIS-R. ORLANDI (a cura di), *Riassetto della penalità, razionalizzazione del procedimento di primo grado, giustizia riparativa*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 360.

esponenziali di interessi in senso ampio giudiziari. La disposizione appare altresì in sintonia con il compito di «verificare il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale» nel distretto, assegnato al procuratore generale dall'art. 6 comma 1 d.lgs. n. 106/2006, e, in generale, non gli impedisce di definire in autonomia i criteri di esercizio del potere avocativo e le modalità organizzative³⁸.

Il convincimento che l'avocazione non debba rispondere a un automatismo, le cui conseguenze sarebbero sul piano pratico insostenibili, ma a una «discrezionalità selettiva» è stato manifestato da tempo anche dal Consiglio Superiore della Magistratura. Nella ricostruzione del C.S.M., l'avocazione risulta espressione di un «potere di vigilanza nell'ottica non di sovraordinazione gerarchica ma, piuttosto, di collaborazione istituzionale», il cui esercizio va limitato alle ipotesi di «stalli procedurali conseguenti a omissioni, inerzie, disfunzioni oggettivamente prive di giustificazione»³⁹.

Nessun dubbio, dunque, che il procuratore generale debba poter avocare una indagine che ritenga sia stata erroneamente postergata dal magistrato assegnatario⁴⁰; il vero banco di prova – per un istituto che non ha mai brillato per effettiva operatività – sarà semmai disporre delle risorse adeguate.

Passaggio essenziale perché l'avocazione possa operare è la comunicazione al procuratore generale presso la corte d'appello delle indagini “scadute”. L'obbligo è disciplinato dall'art. 127 disp. att. c.p.p., che attualmente prescrive alla segreteria del pubblico ministero la trasmissione mensile dell'elenco dei fascicoli per cui i termini di indagine siano decorsi, fornendo una serie di informazioni, descritte dal comma 3, tra cui rileva ai nostri fini primariamente il reato per cui si procede⁴¹.

³⁸ CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Circolare sull'organizzazione degli uffici di Procura*, 3 luglio 2024 (artt. 37 e 41).

³⁹ CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Nuova disciplina dell'avocazione*, cit. Sulle ragioni che rendono «impraticabili e irragionevoli avocazioni di massa in relazione a procedimenti non ancora definiti in applicazione di disposizioni organizzative» v. in dottrina L. RUSSO, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali: confini applicativi ed esercizio dei poteri di vigilanza*, in *Archivio DPC*, 9 novembre 2016.

⁴⁰ Va osservato che l'art. 127-bis disp. att. c.p.p. non prescrive «un obbligo di osservanza del progetto, la cui rilevanza è in quest'ambito stemperata in un semplice dovere di tenerne conto» (V. MAFFEO, *Il contenuto e l'ambito della futura legge sulle priorità dell'azione penale*, in R.M. GERACI (a cura di), *La giustizia penale dopo la c.d. Riforma Cartabia*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 242). La formulazione pare quindi ancora consentire al procuratore generale, in via di eccezione, di disporre l'avocazione valorizzando «la sussistenza di concrete ragioni, specificamente attinenti ad uno o più procedimenti non prioritari» che la rendano necessaria, da esplicitare in un provvedimento «a motivazione rafforzata» (CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Nuova disciplina dell'avocazione*, cit.). Nello stesso senso v. PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE, *Primi orientamenti in tema di applicazione del d.lgs. n. 150 del 2022*, cit., p. 39.

⁴¹ Ritenendo la «comunicazione muta» prevista dall'art. 127 disp. att. c.p.p. di «modesta utilità» per l'organo ricevente, chiamato a «gestire informazioni scarse, seriali e poco utili per le determinazioni relative all'esercizio del potere di avocazione», il C.S.M. ne prevedeva l'integrazione, a

Da tempo l'art. 127 disp. att. c.p.p. viene considerato una disposizione di «ardua attuazione» sia da parte degli uffici di procura tenuti alla comunicazione sia da parte di quelli riceventi, anche «tenuto conto della mancata istituzione di un registro nel quale iscrivere gli elenchi trasmessi, indispensabile perché alla ricezione degli elenchi segua una gestione non fittizia degli stessi»⁴².

Ne è derivata la scelta, generalmente seguita, di limitare le comunicazioni fornite al procuratore generale, sulla base della preventiva individuazione delle tipologie di procedimenti potenzialmente avocabili. Nell'intento di uniformare tali prassi, sulla base di «una lettura dell'art. 127 disp. att. c.p.p. coordinata con quanto disposto dal successivo art. 127-*bis* c.p.p.»⁴³, la procura generale presso la corte di cassazione ha fornito criteri di selezione, escludendo tendenzialmente dalla comunicazione⁴⁴ «i procedimenti che non rientrano nelle priorità stabilite dall'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p., nonché in quelle ulteriori eventualmente indicate nei progetti organizzativi di ciascun ufficio requirente».

Una misura che la stessa procura generale presso la corte di cassazione ha ritenuto di giustificare soltanto come *extrema ratio* temporanea, tenuto conto della «indisponibilità di un sistema informatico che consenta la piena applicabilità delle previsioni di cui all'art. 127 disp. att. c.p.p.» e a «condizione di un concorrente impegno degli uffici per contribuire alla modifica degli applicativi attualmente disponibili». Non poteva sfuggire, infatti, la rilevante controindicazione di privare il procuratore generale presso la corte d'appello dell'elenco completo dei procedimenti con termini scaduti: significa impedirgli di esercitare «una vigilanza piena» e «di selezionare i procedimenti meritevoli di attenzione». Il filtro operato a monte da parte della procura della Repubblica mittente, infatti, non gli permetterebbe di riconoscere quali tra i procedimenti inevasi siano stati erroneamente qualificati come non prioritari in prima battuta, per poi avocarli.

cadenza stabilita a livello distrettuale, con una «comunicazione qualificata», ossia depurata dei «procedimenti non indicati dalla legge o dal provvedimento organizzativo del procuratore della Repubblica come prioritari» e avente ad oggetto il più ristretto numero di procedimenti», individuati secondo le «priorità stabilite dall'art. 132 disp. att. c.p.p. nonché [...] quelle ulteriori eventualmente indicate nei progetti organizzativi di ciascun ufficio requirente» (v. CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Nuova disciplina dell'avocazione ex artt. 412 e 407 co. 3 bis c.p.p.*, cit.).

⁴² PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE, *Primi orientamenti in tema di applicazione del d.lgs. n. 150 del 2022*, cit., p. 41.

⁴³ PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE, *Orientamenti in tema di applicazione del d.lgs. n. 150/2022 a seguito del d.lgs. n. 31/2024*.

⁴⁴ «Salvo diverso avviso degli uffici per la particolarità del caso e la rilevanza del bene giuridico offeso».

6. Segue. *La revoca dell'assegnazione*

Dai provvedimenti adottati dal Consiglio Superiore della Magistratura e da diversi progetti organizzativi analizzati traspare lo sforzo di evitare l'epilogo avocativo, attraverso misure rivolte a prevenire ritardi del magistrato assegnatario nella definizione di un fascicolo urgente. Diversi sono gli strumenti per richiamare la sua attenzione sulla presenza del medesimo e sull'approssimarsi delle scadenze dei termini: si va dall'indicazione visiva (le copertine contraddistinte con un certo colore) all'*alert* informatico⁴⁵.

Vigente l'art. 407 comma 3-*bis* c.p.p., il C.S.M. suggeriva l'opportunità di «un momento di confronto tra il capo dell'ufficio ed il sostituto assegnatario del procedimento, allo scopo di verificare le concrete possibilità di superare, anche attraverso misure organizzative e di sostegno adeguate, l'inerzia decisionale fino a quel momento manifestatasi evitando così la necessità di coinvolgere il Procuratore generale». L'indicazione era definita come una «ricaduta» della previsione, oggi abrogata, che demandava alla «responsabilità del procuratore della Repubblica l'onere della comunicazione», investendo l'organizzazione interna dell'ufficio requirente; potrebbe conservare attualità nella prospettiva di evitare che maturino i presupposti per l'avocazione⁴⁶.

Anche in collegamento con l'esigenza, rimarcata da taluni progetti organizzativi, «di assicurare un effettivo controllo sul rispetto» dei criteri di priorità⁴⁷, viene da chiedersi, proprio assumendo un punto di vista interno all'ufficio requirente di primo grado, se la prolungata inerzia investigativa possa determinare la revoca dell'assegnazione del procedimento prioritario.

L'art. 2 comma 2 d.lgs. n. 106/2006 la autorizza quando il sostituto procuratore, nell'esercitare la propria attività, «non si attiene ai principi e criteri definiti in via generale o con l'assegnazione» del procedimento. I criteri di priorità possono essere ricompresi tra quei criteri per lo svolgimento delle attività dell'ufficio che il procuratore della Repubblica definisce in via generale allo scopo di assicurare il «puntuale [...] esercizio dell'azione penale»⁴⁸. Non si può dire che si

⁴⁵ *Procura Potenza*, P.O. 2021.

⁴⁶ Nella stessa prospettiva, il CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Nuova disciplina dell'avocazione*, cit., ha ammesso che ragioni di particolare complessità investigativa – che potrebbero delinearsi anche rispetto a reati qualificati come prioritari – consentano la richiesta al procuratore generale di «una proroga dello *spatium deliberandi* per un periodo non superiore al trimestre».

⁴⁷ *Procura Palmi*, P.O. 2023, prevedendo verifiche semestrali a tale riguardo.

⁴⁸ L'istituto della revoca è stato di recente associato dal legislatore alla inosservanza di tempistiche predeterminate dell'indagine: a seguito dell'approvazione della legge 8 settembre 2023, n. 122, può essere disposta dal procuratore della Repubblica nell'eventualità in cui, nella trattazione dei procedimenti per i reati contro la persona elencati dall'art. 2 comma 2-*bis* d.lgs. n. 106/2006, il

attenga a essi il sostituto procuratore che trascuri di approfondire un illecito che, in applicazione delle indicazioni di priorità contenute nel progetto organizzativo, avrebbe dovuto essere oggetto di indagini tempestive e accurate.

La revoca è notoriamente un istituto di delicata applicazione: se non attentamente delimitata e preventivamente regolamentata, potrebbe rivelarsi strumento di insidiose ingerenze gerarchiche sull'agire del pubblico ministero investigante, fino a determinarne l'esonero dal compito di indagare. Mai, pertanto, l'inosservanza grave delle indicazioni di priorità dovrebbe poter giustificare la revoca dell'assegnazione del procedimento da parte del procuratore della Repubblica, se il medesimo non lo ha espressamente precisato nel provvedimento organizzativo, là dove, ai sensi dell'art. 1 comma 6 d.lgs. n. 106/2006, è chiamato a definire «i criteri e le modalità» per l'utilizzo dello strumento in questione. In altri termini, la revoca non può essere ritenuta conseguenza implicitamente connessa alla violazione dell'ordine di priorità: il sostituto procuratore assegnatario dell'indagine deve essere consapevole preventivamente che l'inosservanza dei criteri in questione può costargli l'esautorazione dall'inchiesta.

Il procuratore della Repubblica è tenuto non solo a motivare puntualmente la decisione – come prescritto dall'art. 2 d.lgs. n. 106/2006 – ma anche a interloquire preventivamente con il sostituto interessato ai fini di evitare l'“esproprio”, sollecitandone una condotta investigativa conforme ai criteri di priorità e impegnandosi ad assicurare «ogni idonea azione volta ad individuare soluzioni condivise»⁴⁹; non potrà quindi limitarsi a prendere atto delle osservazioni scritte che il sostituto procuratore dovesse fornire ai sensi dell'art. 2 comma 2 d.lgs. n. 106/2006.

7. Segue. *L'ordine al pubblico ministero di determinarsi*

L'attenzione della “riforma Cartabia” verso l'avocazione, così da adeguarne l'impiego all'ingresso dei criteri di priorità nell'ordinamento processuale, dimostra come il legislatore lo ritenga il rimedio elettivo quando l'inerzia del pubblico ministero riguardi una indagine dotata di precedenza.

Non è tuttavia l'unico che possa rintracciarsi nel sistema. Specie quando l'intervento surrogatorio del procuratore generale non sia tempestivo, dinanzi al

magistrato titolare dell'indagine non abbia provveduto agli adempimenti investigativi indicati nel comma 2-ter dell'art. 362 c.p.p. entro tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato. In questo caso si è reso necessario un ritocco legislativo, trattandosi dell'inosservanza di una puntuale prescrizione temporale stabilita dalla legge 19 luglio 2019, n. 69, e non dei criteri generali stabiliti dal procuratore della Repubblica richiamati dall'art. 2 comma 2 d.lgs. n. 106/2006.

⁴⁹ CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Circolare sull'organizzazione degli uffici di Procura*, 2024, cit.

superamento del periodo “di riflessione”, la persona offesa e la persona sottoposta alle indagini potrebbero rivolgersi *ex art.* 415-*ter* c.p.p. al giudice per le indagini preliminari, affinché ordini al pubblico ministero di assumere le determinazioni relative all’esercizio dell’azione penale nei successivi venti giorni.

Il pubblico ministero potrebbe aver già compiuto sufficienti attività di indagine e poi non aver adottato le determinazioni conclusive, ma pare poco probabile. Più spesso la stasi nel determinarsi rivela che un’indagine prioritaria è stata trascurata, per cui il fascicolo è rimasto sostanzialmente vuoto o contiene pochissimo. In questo caso, il pubblico ministero sollecitato si orienterà per la richiesta di archiviazione, non essendo in possesso di elementi a carico su cui fondare una ragionevole prognosi di condanna. Il passo successivo sarà lo svolgimento dell’udienza camerale⁵⁰: è decisamente probabile che la persona offesa solleciti il compimento delle indagini omesse indebitamente attraverso l’opposizione ai sensi dell’art. 410 c.p.p.; l’epilogo naturale sarà l’ordinanza di “indagini coatte prioritarie”, che dovrebbe far riguadagnare alla notizia di reato, nella lista complessiva delle investigazioni che il pubblico ministero è chiamato a svolgere, la collocazione preferenziale che in prima battuta le era stata disconosciuta.

Si può condividere, dunque, l’opinione dottrina secondo cui, dinanzi all’inerzia investigativa rispetto a un reato classificato come prioritario, la reazione dell’ordinamento va individuata nel contesto del procedimento di archiviazione⁵¹, eventualmente preceduto dalla sollecitazione a rimuovere la stasi di cui all’art. 415-*ter* c.p.p.: più esattamente, nella sollecitazione del giudice per le indagini preliminari a svolgere il supplemento investigativo.

Tuttavia, tanto l’ordine di assumere le determinazioni quanto quello di integrare le indagini non scattano soltanto dinanzi a una inerzia investigativa qualificata, ovvero al disinteresse colpevole del pubblico ministero verso un’ipotesi di reato che, stando al documento organizzativo, avrebbe invece dovuto approfondire con urgenza, riversandovi il massimo impegno; operano, nelle stesse forme, anche in procedimenti per reati che, nell’elenco delle priorità, figurano in fondo alla lista.

Ragionando in chiave sistematica, il giudice per le indagini preliminari dovrebbe potersi sottrarre alla richiesta di ordinare al pubblico ministero di determinarsi,

⁵⁰ Della cui fissazione il procuratore generale viene informato *ex art.* 409 comma 3 c.p.p., affinché valuti se procedere all’avocazione, incaricandosi lui di svolgere le indagini omesse rispetto al procedimento prioritario. L’avvertenza del “tener conto” dei criteri di priorità formulata dall’art. 127-*bis* disp. att. c.p.p. si estende anche a questa ipotesi; la disposizione attuativa menziona infatti l’art. 412 c.p.p., che a sua volta, al comma 2, richiama l’ipotesi di avocazione *ex art.* 409 comma 3 c.p.p. Lo strumento andrà quindi selettivamente rivolto, anche in questa tipologia di avocazione, a reati prioritari su cui non si sia adeguatamente investigato.

⁵¹ R. APRATI, *Le nuove indagini preliminari fra nuovi obiettivi deflattivi ed esigenze di legalità*, in *Giustizia insieme*, 20 dicembre 2022; S. LONATI, *I criteri di priorità*, cit., p. 24.

quando il ritardo risulti giustificato dalla posizione occupata dal reato nella scala delle precedenze scandita nel progetto organizzativo⁵²; quantomeno, dovrebbe poter attendere più tempo per soddisfarla. Tuttavia, la strada dell'interpretazione sistematica è in salita, complicata dalla circostanza che l'art. 415-ter comma 4 c.p.p. non prescrive al giudice per le indagini preliminari di decidere sulla richiesta tenendo in considerazione anche i criteri di priorità, come invece fa l'art. 127-bis disp. att. c.p.p. nei confronti del procuratore generale rispetto all'avocazione⁵³. Il meccanismo sollecitatorio dell'art. 415-ter c.p.p. continua a potersi attivare dinanzi a qualunque ritardo nel determinarsi del pubblico ministero titolare del fascicolo, anche quando questo derivi dal puntuale rispetto dell'obbligo di conformarsi alla gerarchia delle priorità. Non sembra potersi fare affidamento, per evitare che ciò avvenga, sulla circostanza che il comma 4 parli di una richiesta al giudice per le indagini preliminari di «valutare le ragioni del ritardo e, nel caso in cui non siano giustificate, di ordinare al pubblico ministero di assumere le determinazioni». Al momento di disciplinare la decisione, si prevede che l'ordine deve essere assunto dal giudice per le indagini preliminari «quando non ha autorizzato il differimento ai sensi del comma 2 o non ricorrono le esigenze indicate nel medesimo comma»; non pare esserci spazio, quindi, per ritenere giustificato il ritardo motivato dall'osservanza delle indicazioni di priorità in un contesto di risorse scarse.

Come pure, investito di una richiesta di archiviazione determinata dall'assenza di risorse adeguate ad approfondire una notizia di reato a bassa priorità, il giudice per le indagini preliminari non pare possa sottrarsi all'adozione di un provvedimento di indagini coatte. Al massimo, ci si può augurare che il termine assegnato al pubblico ministero per completare le indagini venga determinato «sentite le parti, sulla base di una realistica valutazione delle risorse dell'ufficio inquirente»⁵⁴. Nella lista delle cose da fare, quella indagine andrà inserita tra le non urgenti. Nel frattempo, si potrebbero liberare risorse investigative adeguate ad affrontarle. Tuttavia, se così non fosse e il carico da smaltire non consentisse di farsi carico delle indagini coatte non prioritarie, l'ordine di indagare resterebbe inavaso e il sistema girerebbe a vuoto.

⁵²D. VICOLI, *Nuovi equilibri delle indagini preliminari*, in E.M. CATALANO-R.E. KOSTORIS-R. ORLANDI (a cura di), *Riassetto della penality, razionalizzazione del procedimento di primo grado, giustizia riparativa*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 74.

⁵³«Ai sensi del novellato art. 127 (nel rispetto degli artt. 3-bis e 127-bis) disp. att. c.p.p., il procuratore generale è eminentemente concentrato, in sede di avocazione, sui procedimenti prioritari, diversamente dalla istanza avanzata al giudice» ai sensi dell'art. 415-ter comma 4 c.p.p., fa osservare PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE, *Primi orientamenti in tema di applicazione del d.lgs. n. 150 del 2022*, cit.

⁵⁴F. CAPRIOLI, *I criteri di priorità*, cit., p. 1456.

8. L'esigenza ineludibile di rimeditare la disciplina delle indagini

A ben vedere, l'art. 3-*bis* disp. att. c.p.p. è stato immesso *ex abrupto* in un ordinamento rimasto per il resto immutato. Le puntiformi innovazioni processuali apportate dalla "riforma Cartabia" rivelano limitata consapevolezza della profondità della "mutazione genetica" prodotta dall'introduzione dello strumento dei criteri di priorità nell'assetto delle indagini preliminari.

Il salto culturale compiuto sul piano ordinamentale guardando al versante processuale somiglia più a uno strappo; la possibilità di ricucirlo passa attraverso la rinuncia a forzate omologazioni tra indagini prioritarie e non prioritarie, partendo dall'assunto, inedito, che all'iscrizione di una *notitia criminis* a bassa priorità non farà seguito, legittimamente, un immediato approfondimento.

Il legislatore dovrebbe farsi carico di ripensare complessivamente la disciplina delle indagini, adeguando dinamiche e tempistiche dell'investigazione e dell'azione alla natura prioritaria o meno del reato. Diversi gli accorgimenti normativi prefigurabili, dei quali certamente andranno ponderate le implicazioni sistematiche e assicurato l'attento coordinamento.

Si potrebbe prevedere di allungare i termini delle indagini a bassa priorità oppure ipotizzare di farli decorrere da un diverso *dies a quo* appositamente individuato. Attualmente, risultano più brevi per reati tendenzialmente classificabili come non urgenti in base alla cornice edittale, come le contravvenzioni, rendendo concreto il rischio di una loro «depenalizzazione tacita»⁵⁵. Inoltre, rispetto alle indagini a bassa urgenza potrebbe essere rimodulato il "periodo di riflessione" concesso al pubblico ministero dall'art. 407-*bis* comma 2 c.p.p. e opportunamente adeguato il meccanismo di "sblocco" dell'art. 415-*ter* c.p.p., in modo che anch'esso debba tenere conto dei criteri di priorità⁵⁶. Come pure, poiché l'indisponibilità di risorse investigative non integra il presupposto della complessità delle indagini richiesto dall'art. 406 c.p.p., si potrebbe intervenire sulla disciplina della proroga delle indagini, prevedendo presupposti *ad hoc*, che consentano di ottenere per ragioni organizzative un supplemento temporale.

Infine, mentre va escluso che ci si possa spingere a sospendere l'iscrizione della notizia di reato⁵⁷, essendo troppo elevato il rischio di inaccettabili inabissamenti strumentali, si potrebbe prendere in considerazione l'istituzione di «un nuovo registro, riservato alle ipotesi di reato non prioritarie, la cui annotazione non comporti il decorso dei termini di fase», vincolando il pubblico ministero a rivalutare

⁵⁵ L'espressione è di J. DELLA TORRE, *I criteri di priorità*, cit., p. 59, nota 129.

⁵⁶ Ad esempio, si potrebbe inserire espressamente il rispetto delle prescrizioni sulle priorità tra le ipotesi in cui il ritardo del p.m. può dirsi giustificato.

⁵⁷ L'idea affiora in E. LUPO, *Il processo penale alla luce della "riforma Cartabia"*, in *Cass. pen.*, 2022, p. 4169.

«a scadenze prestabilite [...] la situazione organizzativa dell'ufficio» ed «eventualmente a far transitare la notizia a modello 21 o 44»⁵⁸.

Ove l'introduzione di opportune innovazioni legislative, unita al potenziamento delle risorse destinate al "sistema giustizia" e alla intelligente distribuzione delle stesse tra gli uffici giudiziari, non dovesse bastare a evitare che il momento in cui il procedimento a bassa priorità deve essere definito cada prima che il pubblico ministero sia stato in grado di compiere indagini, si dovrà prendere atto che «se si legittima l'inerzia investigativa», allora si deve legittimare «anche la richiesta di archiviazione» rispetto a quei fatti rimasti «non verificati»⁵⁹.

A ben vedere, si deve ammettere una metamorfosi della regola funzionale⁶⁰ per cui attraverso l'archiviazione si evita di instaurare un processo che «si appalesi oggettivamente superfluo»⁶¹. In questo caso, si tratta di un esito "neutro", imposto dalla necessità per il pubblico ministero di definire un procedimento senza aver potuto effettuare indagini adeguate a pronunciarsi. Un esito che non dovrebbe perciò essere assorbito nella formula dell'infondatezza della notizia di reato per l'indisponibilità di elementi che consentono di esprimere una ragionevole previsione di condanna, ma che andrebbe disciplinato autonomamente, come un'ipotesi di archiviazione *sui generis*: sulle sue peculiarità andrebbero coerentemente modellati anche i contenuti del controllo esercitato dal giudice per le indagini preliminari, al quale non dovrebbero restare estranee la correttezza della qualificazione di non priorità assegnata né l'effettiva indisponibilità di risorse per indagare.

⁵⁸ A. CABIALE, *I nuovi controlli giudiziari sui tempi della fase investigativa: una riforma tanto attesa quanto indispensabile*, in *Legisl. pen.*, 4 marzo 2022, p. 47.

⁵⁹ R. APRATI, *Le indagini preliminari nel progetto di legge delega della Commissione Lattanzi*, in *Giustizia insieme*, 1° luglio 2021.

⁶⁰ Una regola funzionale che l'istituto ha conservato anche quando l'art. 411 c.p.p. ha inglobato la particolare tenuità del fatto: se è discutibile, rispetto all'art. 27 comma 3 Cost., che si applichi una pena all'autore di un illecito in concreto di modesta offensività, può dirsi superfluo anche che lo stesso venga tratto a giudizio.

⁶¹ Corte cost., 15 febbraio 1991, n. 88.