

**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.



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



Dipartimento di
Giurisprudenza



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

Parte I

Scenari

Capitolo 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

Nicola Pascucci 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. *Segue*. Che fare? Qualche indicazione al legislatore 121
4. Le multiformi declinazioni della gravità “in concreto” nei recenti progetti organizzativi 125
5. *Segue*. Indicazioni per un progetto organizzativo-tipo 127
6. Conclusioni 129

Capitolo IX

Quale priorità per il fatto tenue?

Andrea Zampini 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. *Segue*. La dimensione dell’ufficio 143
8. Conclusioni 145

Capitolo X

Criteri di priorità e fattori processuali

Pasquale Bronzo 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

Capitolo XIII

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

Capitolo XIV

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

Capitolo XV

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

pag.

- | | | |
|----|--|-----|
| 4. | I criteri processuali nei progetti organizzativi | 293 |
| 5. | Priorità e comportamenti devianti del pubblico ministero | 295 |

Capitolo XIX

Il *triage* giudiziario: un modello matematico

Marco Scianna

299

- | | | |
|------|---|-----|
| 1. | Premessa | 299 |
| 1.1. | Modelli di priorità nel <i>triage</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

Francesco Caprioli

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 VIII

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

Nicola Pascucci

SOMMARIO: 1. Un cammino ormai tracciato. – 2. La gravità concreta del fatto nella legge cornice: le ambiguità del d.d.l. Zanettin-Stefani. – 3. *Segue*. Che fare? Qualche indicazione al legislatore. – 4. Le multiformi declinazioni della gravità “in concreto” nei recenti progetti organizzativi. – 5. *Segue*. Indicazioni per un progetto organizzativo-tipo. – 6. Conclusioni.

1. *Un cammino ormai tracciato*

I criteri di priorità, sia nella conduzione delle indagini che nell'eventuale esercizio dell'azione penale, sono da tempo al centro di un acceso dibattito che coinvolge, in generale, la portata precettiva da attribuire all'art. 112 Cost. e nel quale entrano prepotentemente in questione esigenze efficientistiche, anche alla luce dell'enorme mole di lavoro che le procure della Repubblica si trovano a fronteggiare¹.

Nonostante i dubbi di legittimità costituzionale avanzati da una parte della dottrina², la via dei “criteri di priorità” come strumento per una più efficiente,

¹ Tra i tanti, con diverse posizioni, v. F. CAPRIOLI, *L'archiviazione*, Jovene, Napoli, 1994, p. 596 ss.; ID., *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. 1427 ss.; M. CHIAVARIO, *L'azione penale tra diritto e politica*, Cedam, Padova, 1995, p. 135 ss.; R.E. KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata dell'azione penale*, in *Riv. dir. proc.*, 2021, p. 875 ss.; 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*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 148 ss.; D. VICOLI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost.: un tentativo di razionalizzazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2003, p. 251 ss., spec. p. 273 ss.

² Alcuni studiosi considerano infatti illegittimo, senza una previa modifica dell'art. 112 Cost., introdurre i criteri di priorità con legge ordinaria: S. CATALANO, *Quando perseguire. Aspetti costituzionali*

ordinata e trasparente trattazione dei procedimenti nelle indagini preliminari e al momento di esercitare l'azione penale ha tuttavia finito per imporsi anche nella legislazione ordinaria attraverso le recenti riforme³. Si pensi alla legge 27 settembre 2021, n. 134 – con la delega per introdurre una disciplina sui criteri di priorità delle procure, da adottare «nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge»⁴ –, alle modifiche sull'ordinamento giudiziario contenute nella legge 17 giugno 2022, n. 71⁵ e al d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, che ha introdotto l'art. 3-*bis* disp. att. c.p.p. rubricato «priorità nella trattazione delle notizie di reato e nell'esercizio dell'azione penale»⁶.

Il quadro, com'è noto, è tuttora *in itinere*, in attesa che il Parlamento – unico legittimato a dettare «valutazioni di politica criminale»⁷ – stabilisca con legge i

delle scelte sui criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale, Giappichelli, Torino, 2023, p. 69 ss., spec. p. 128, il quale esclude la legittimità di meta-criteri legislativi che demandino gli aspetti di dettaglio ai progetti organizzativi; G. MONACO, *Riforma della giustizia penale e criteri di priorità nell'esercizio dell'azione*, in *federalismi.it*, 2022, f. 9, p. 28 ss., spec. p. 31; O. MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, in *Arch. pen.*, 2022, f. 2, p. 9. V. altresì S. PANIZZA, *Se l'esercizio dell'azione penale diventa obbligatorio... nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge*, in *Quest. giust.*, 2021, f. 4, p. 113 s. L'Unione Camere Penali Italiane aveva promosso una proposta popolare di legge di revisione costituzionale per riformare l'art. 112 Cost., al fine di stabilire che l'obbligo di esercizio dell'azione penale avviene «nei casi e nei modi stabiliti dalla legge»: Camera dei Deputati, XVIII legislatura, A.C. n. 14, proposta di legge costituzionale d'iniziativa popolare presentata alla Camera dei Deputati il 31 ottobre 2017, *Norme per l'attuazione della separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura*. Di diverso avviso, per tutti, M. CHIAVARIO, *L'azione penale*, cit., p. 135 ss.

³ Fin da prima, com'è noto, essi erano comunque contemplati dalle delibere del Consiglio Superiore della Magistratura e dai progetti organizzativi degli uffici. Si possono ritenere *lato sensu* espressive di priorità anche altre disposizioni, come gli artt. 405 comma 2, 406, 407 e 407-*bis* comma 2 c.p.p. Esse differenziano i termini di durata delle indagini, le modalità procedurali più o meno snelle della proroga e i «tempi di riflessione» del pubblico ministero per l'eventuale esercizio dell'azione penale in base a una serie di fattori legati, di volta in volta, alla gravità astratta del reato e alla complessità delle attività investigative. Analogamente, parte della dottrina considerava estrinsecazione di un criterio di priorità il comma 2-*ter* dell'art. 406 c.p.p., oggi abrogato: G. SPANGHER, *Considerazioni sul processo "criminale" italiano*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 99 s.

⁴ V. l'art. 1 comma 9 lett. *i* legge n. 134/2021, *Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*.

⁵ Il cui art. 13, modificando l'art. 1 comma 6 d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, attribuisce al procuratore della Repubblica il compito di determinare, nel progetto organizzativo della procura, «i criteri di priorità finalizzati a selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre e definiti, nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, tenendo conto del numero degli affari da trattare, della specifica realtà criminale e territoriale e dell'utilizzo efficiente delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili».

⁶ V. l'art. 41 comma 1 lett. *a* d.lgs. n. 150/2022, *Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*.

⁷ Come osserva la COMMISSIONE LATTANZI (d.m. 16 marzo 2021 – Pres. Dott. Giorgio Lattanzi, Vice Pres. Dott. Ernesto Lupo e Prof. Gian Luigi Gatta), *Relazione finale e proposte di emendamenti*

meta-criteri cui dovrebbero poi attenersi i progetti organizzativi delle singole procure⁸.

L'offensività dei reati dovrebbe senz'altro costituire il cardine delle priorità investigative nella legge cornice, non solo nella sua dimensione astratta, ma anche in quella concreta⁹, onde evitare che il richiamo alle sole fattispecie astrattamente più "gravi" rappresenti di fatto un incentivo a delinquere per i restanti reati, che verrebbero percepiti come "accantonabili" dallo Stato in attesa dell'inesorabile esito estintivo per prescrizione. Questo rischio risulterebbe accentuato qualora la gravità astratta venisse delineata attraverso elenchi di fattispecie prioritarie¹⁰. L'opzione di valorizzare l'offensività concreta pare la più ragionevole, considerato altresì che il sistema penale si fonda sul principio di offensività.

Del resto, due precedenti sono rinvenibili negli artt. 227 d.lgs. 19 febbraio

al d.d.l. A.C. 2435, 24 maggio 2021, p. 20. Per tutti, v. C. CESARI, *L'inflazione delle notizie di reato e i filtri selettivi ai fini del processo*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, p. 1414 s.; P. FERRUA, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, in *Cass. pen.*, 2020, p. 15 ss. In dottrina si osserva comunque l'incoerenza, per il Parlamento, di delineare delle fattispecie di reato e, al contempo, di dettare criteri che di fatto relegano al "binario morto" della prescrizione alcune di esse: R.E. KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata*, cit., p. 880; G. D'ELIA, *Commento all'art. 112 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Utet Giuridica, Torino, 2006, p. 2135. Occorrono quindi azioni finalizzate ad evitare che i criteri di priorità si trasformino in uno strumento surrettizio di selezione dei reati da perseguire: per alcune proposte, v., *ex multis*, N. PASCUCCI, *Azione penale e durata dei procedimenti in Italia e in Europa: alcune osservazioni "dati alla mano"*, in *Cultura giur. e dir. vivente*, 2019, p. 11 ss. Non pare comunque legittimo il ruolo di supplenza assunto dal Consiglio Superiore della Magistratura, il quale, con l'art. 4 Delibera 3 luglio 2024, *Circolare sull'organizzazione degli uffici di Procura*, detta alcuni meta-criteri e prevede che il procuratore della Repubblica determini le priorità nel progetto organizzativo dell'ufficio «anche nell'ambito dei criteri generali eventualmente indicati dal Parlamento con legge», così definendo come "eventuale" e, in definitiva, non indispensabile, l'approvazione della legge cornice. Ciò, pur rispondendo a comprensibili esigenze della prassi, contraddice altresì il disposto perentorio dell'art. 1 comma 6 d.lgs. n. 106/2006. L'art. 3-bis disp. att. c.p.p. rimane vago sul punto, ma, all'esito di un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata, deve ritenersi implicita la necessità in un intervento normativo del Parlamento.

⁸ Si parla di «meta-criteri» per riferirsi ai parametri contenuti nella legge cornice: v. F. CAPRIOLI, *I criteri di priorità*, cit., p. 1439.

⁹ Per tutti, v. F. CAPRIOLI, *I criteri di priorità*, cit., p. 1449 ss.; C. CESARI, *L'inflazione delle notizie di reato*, cit., p. 1415; A. CAPONE, *I criteri di priorità nella formazione dei ruoli di udienza*, in *St. iuris*, 2009, p. 1209; A.U. PALMA, *L'obbligo di esercizio dell'azione penale, carico giudiziario ed efficientamento di sistema: una prospettiva rispettosa del vincolo costituzionale*, in *Arch. pen.*, 2021, f. 1, p. 25; D. VICOLI, *Scelte del pubblico ministero*, cit., p. 276 ss.

¹⁰ F. CAPRIOLI, *I criteri di priorità*, cit., p. 1451; G. DI CHIARA, *Legalità dell'agire, ordine nel procedere e governo del carico giudiziario*, in G. CONSO (a cura di), *Il diritto processuale penale nella giurisprudenza costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli-Roma, 2006, p. 184 s. Occorre seguire il monito che da tempo proviene dal Consiglio Superiore della Magistratura, secondo cui le direttive generali non possono tradursi in un incentivo all'estinzione di reati considerati minori per prescrizione: CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Criteri di priorità nella trattazione degli affari penali (Risoluzione del 9 luglio 2014)*, p. 2; ID., *Risoluzione del 9 novembre 2006*, in *Foro it.*, 2007, III, c. 52.

1998, n. 51 e 2-ter d.l. 23 maggio 2008, n. 92, riguardanti, rispettivamente, la trattazione dei processi in corso al momento dell'istituzione del giudice unico di primo grado e la definizione dei processi prioritari *ex art. 132-bis* disp. att. c.p.p. pendenti all'entrata in vigore della legge di conversione (legge 24 luglio 2008, n. 125). Tali norme – sebbene in via transitoria e solo per i processi, senza alcun riguardo per le attività di indagine – prevedevano di tener conto, *inter alia*, «della gravità e della concreta offensività del reato» al fine di garantire la «rapida definizione» dei giudizi. Si tratta di riferimenti significativi, benché estremamente laconici, alla gravità in “concreto” del fatto.

2. La gravità concreta del fatto nella legge cornice: le ambiguità del d.d.l. Zanettin-Stefani

Pur non essendo stata ancora approvata la legge cornice, è all'esame del Senato il d.d.l. S. 933/2023 (c.d. d.d.l. Zanettin-Stefani)¹¹, sul quale, tuttavia, si addensano dubbi consistenti, a causa di una formulazione approssimativa e poco meditata, anche in relazione al parametro della gravità concreta del fatto¹².

Il disegno di legge, con il suo art. 2, mira a introdurre un art. 3-ter disp. att. c.p.p. rubricato «criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale», nella cui lett. a comparirebbe, quale meta-criterio legislativo, la «gravità dei fatti, anche in relazione alla specifica realtà criminale del territorio e alle esigenze di protezione della popolazione». Difettando i parametri generali per individuare le priorità “in astratto”, è ambiguo il significato da attribuire in questo contesto alla nozione di «gravità», che di per sé, così formulata, non distingue la dimensione astratta da quella concreta.

Il prospettato art. 3-ter disp. att. c.p.p. esplicita inoltre, alla lett. c, l'«offensività in concreto del reato, da valutare anche in relazione alla condotta della persona offesa e al danno patrimoniale e/o non patrimoniale ad essa arrecato, nonché alla mancata partecipazione da parte dell'indagato a percorsi di giustizia riparativa nelle indagini preliminari». Se l'intento di introdurre un meta-criterio di offensività concreta è condivisibile¹³, suscita consistenti perplessità la formulazione,

¹¹ Senato della Repubblica – XIX legislatura – disegno di legge n. 933 d'iniziativa dei senatori Zanettin e Stefani, comunicato alla Presidenza il 10 novembre 2023, *Disposizioni di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, in materia di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*.

¹² Per alcune considerazioni critiche sul disegno di legge *de quo*, v. J. DELLA TORRE, *I criteri di priorità nella trattazione della notizia di reato e nell'esercizio dell'azione penale*, in T. BENE-M. BONTEMPELLI-L. LUPÁRIA DONATI (a cura di), *Nuove dinamiche del procedimento penale*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 50 s.

¹³ *Contra* GIUNTA DELL'UNIONE CAMERE PENALI ITALIANE, *Audizione 30 gennaio 2024 – DDL*

che inserisce concetti del tutto eccentrici rispetto al sistema¹⁴. Oltre alla parziale sovrapposizione con la citata lett. *a*, che andrebbe invece ricondotta in modo inequivoco alla gravità “in astratto”, è anche discutibile l’indicazione espressa della condotta della persona offesa, che può considerarsi implicita nella gravità del danno o del pericolo alla persona offesa *ex art.* 133 comma 1 c.p., perlomeno sotto il profilo della valutazione del fatto ingiusto della stessa¹⁵.

Risulta di certo legittimo esplicitare, come fa il d.d.l. S. 933/2023, il danno patrimoniale o non patrimoniale subito dalla persona offesa (*rectius* dalla persona danneggiata dal reato), considerato che il parametro non è pacificamente annoverabile tra gli indici di gravità concreta *ex art.* 133 comma 1 c.p. Peraltro, il suo inserimento va attentamente ponderato, poiché introdurrebbe tra i criteri di priorità una valutazione meramente civilistica.

Del tutto inopportuno è invece il riferimento alla mancata partecipazione a programmi di giustizia riparativa. Ciò minerebbe la spontaneità dell’adesione, poiché l’ordinamento onererebbe subdolamente l’indagato a prendervi parte, determinando effetti distonici rispetto alla *ratio* della *restorative justice*. Una simile soluzione, oltre a creare seri problemi di compatibilità con il diritto di difesa, si porrebbe anche in frizione con l’art. 27 comma 2 Cost.¹⁶.

3. Segue. *Che fare? Qualche indicazione al legislatore*

L’offensività concreta del fatto dovrebbe assurgere a un ruolo integrativo rispetto alla gravità astratta, a sua volta determinabile, preferibilmente, mediante

933 “Disposizioni di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, in materia di criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale”, in *www.camerepenali.it*, 30 gennaio 2024, p. 2, secondo cui l’«offensività in concreto» è un indice «che si presta a sovvertire ogni criterio generale di priorità sulla base di una valutazione in concreto effettuata caso per caso dall’Autorità Giudiziaria che procede».

¹⁴ Critica l’estrema genericità delle lett. *a* e *c* la GIUNTA DELL’UNIONE CAMERE PENALI ITALIANE, *Audizione 30 gennaio 2024*, cit., p. 2. In dottrina, v. F.A. ORLACCHIO, *Lo stato dell’arte sui criteri di priorità nell’azione penale: evoluzione storica e prospettive future*, in *Giustizia insieme*, 16 luglio 2024.

¹⁵ V. *infra*, § 2. Secondo la GIUNTA DELL’UNIONE CAMERE PENALI ITALIANE, *Audizione 30 gennaio 2024*, cit., p. 2, questo parametro, così formulato, rischia di condurre all’inaccettabile risultato di attribuire priorità ai procedimenti in base alla volontà e all’interesse della persona offesa.

¹⁶ In dottrina, v. J. DELLA TORRE, *I criteri di priorità*, cit., p. 51, nota 99, secondo cui la previsione in esame si pone in contrasto con il diritto di difesa e con l’equo processo. Ravvisa una sospetta illegittimità *ex art.* 24 comma 2 Cost. la GIUNTA DELL’UNIONE CAMERE PENALI ITALIANE, *Audizione 30 gennaio 2024*, cit., p. 2 s. Una questione in parte analoga si pone in merito all’art. 4-bis comma 1-bis ord. penit., che, stando perlomeno al tenore letterale della norma, subordina la concessione dei benefici penitenziari per i condannati c.d. ostativi alla partecipazione a programmi di giustizia riparativa: dubbi di legittimità costituzionale vengono sollevati, *ex multis*, da D. STENDARDI-C. MAZZUCATO, *Giustizia riparativa ed esecuzione penale*, in G. FORTI-F. GIUNTA-G. VARASO (a cura di), *Manuale di diritto penitenziario*, II ed., Wolters Kluwer, Milano, 2024, p. 40.

criteri generali stabiliti *ad hoc* dalla legge, che tengano conto, in particolare, dei limiti edittali di pena e dei beni giuridici tutelati¹⁷. Qualora, per stabilire la gravità astratta, si adottasse invece la tecnica alternativa degli elenchi di reati da perseguire prioritariamente, sulla falsariga delle fattispecie indicate per il processo nell'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p.¹⁸, il parametro imperniato sull'offensività concreta dovrebbe individuare le priorità sia tra i reati non rientranti tra quelli astrattamente gravi, sia all'interno delle fattispecie considerate gravi "in astratto".

Potrebbe risultare opportuno attingere ai criteri dell'art. 133 comma 1 c.p., inerenti, com'è noto, alla gravità oggettiva in concreto del fatto-reato. I parametri dell'art. 133 c.p. sono infatti considerati dalla giurisprudenza e da una parte della dottrina come il «paradigma della discrezionalità» in ambito penale¹⁹, applicabile anche al di là della mera commisurazione della pena, come dimostrano i richiami effettuati da diversi istituti penalistici, quali la sospensione condizionale (art. 164 c.p.), il perdono giudiziale (art. 169 c.p.), la non menzione (art. 175 c.p.), la pericolosità sociale (art. 203 c.p.), l'abitudine e la professionalità nel reato (art. 103 c.p.), la sospensione del procedimento con messa alla prova (art. 464-*quater* c.p.p.), la giustizia riparativa (art. 58 d.lgs. n. 150/2022), l'applicazione delle pene sostitutive (art. 58 legge 24 novembre 1981, n. 689)²⁰. L'art. 133 comma 1 c.p. non si riferisce alla gravità astratta del titolo di reato, ma a quella del fatto concreto, sulla base di indici determinati.

Per delineare il meta-criterio della gravità *ex se* del fatto, occorre riferirsi al solo comma 1 dell'art. 133 c.p. Il successivo comma 2 è infatti ispirato ad altre logiche, legate non al fatto in sé, ma alla persona del soggetto attivo.

¹⁷ Al riguardo, v. F. CAPRIOLI, *I criteri di priorità*, cit., p. 1450.

¹⁸ Per i rischi connessi a questo approccio, v. *supra*, § 1.

¹⁹ F. BRICOLA, *La discrezionalità nel diritto penale*, vol. I-Nozione e aspetti costituzionali, Giuffrè, Milano, 1965, p. 73. Nello stesso senso, per tutti, G. VASSALLI, *Il potere discrezionale del giudice nella commisurazione della pena*, in AA.VV., *Primo corso di perfezionamento per uditori giudiziari* (10 maggio-27 giugno 1957). *Conferenze*, tomo II, Giuffrè, Milano, 1958, p. 736. Parte della dottrina ritiene tuttavia che non esista più un «modello unitario di commisurazione»: in tal senso, per tutti, G. MANNOZZI, *La commisurazione giudiziale: la vicenda sanzionatoria dalla previsione legislativa alla prassi applicativa*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1219 ss. Secondo F. MANTOVANI-G. FLORA, *Diritto penale. Parte generale*, XIII ed., Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2025, p. 714 ss., l'art. 133 c.p. non è sufficiente a «garantire» la «discrezionalità vincolata» del giudice, poiché omette «i criteri finalistici di valutazione». Il suo carattere polivalente lo rende inidoneo a tale compito, in quanto la relativa portata può mutare a seconda che lo si inquadri in ottica retributiva, general-preventiva e special-preventiva.

²⁰ *Ex multis*, in relazione ai diversi impieghi dell'art. 133 c.p. nell'ambito delle valutazioni discrezionali del giudice, Cass., Sez. V, 7 febbraio 2020, n. 17953, in *C.e.d.*, n. 279206-02; Cass., Sez. III, 22 gennaio 2020, n. 13110, *ivi*, n. 279094; Cass., Sez. I, 18 dicembre 2019, n. 17494, *ivi*, n. 279181; Cass., Sez. I, 16 maggio 2017, n. 50164, *ivi*, n. 271404; Cass., Sez. II, 27 aprile 2017, n. 36104, *ivi*, n. 271243; Cass., Sez. III, 27 gennaio 2015, n. 19326, *ivi*, n. 263558; Cass., Sez. III, 6 luglio 2016, n. 42737, *ivi*, n. 267906; Cass., Sez. III, 19 marzo 2014, n. 30562, *ivi*, n. 260136.

Le tecniche legislative per richiamare i menzionati parametri possono essere due: il rinvio *tout court* all'art. 133 comma 1 c.p., eventualmente accompagnato da ulteriori criteri, oppure una formulazione *ad hoc* dei meta-criteri all'interno della legge cornice, che rispecchi però, nelle linee essenziali, quelli contenuti in tale comma.

In relazione all'elemento oggettivo del reato, si potrebbero considerare espressivi della concreta offensività del fatto, sulla falsariga del predetto art. 133 comma 1 c.p., la «natura», la «specie», i «mezzi», l'«oggetto», il «tempo», il «luogo» e qualsiasi altra «modalità» della condotta – come il carattere biasimevole o pericoloso di quest'ultima rispetto alla generalità di azioni od omissioni per quel tipo di reato²¹ – nonché la «gravità del danno o del pericolo cagionato alla persona offesa», intesa come intensità dell'offesa al bene giuridico tutelato²². Al riguardo, occorre valutare anche l'eventuale «fatto ingiusto posto in essere dalla vittima», che potrebbe aver concorso a determinare il fatto penalmente illecito, trattandosi di un aspetto relativo alla «gravità del reato compiuto»²³. Come noto, è controverso se l'entità civilistica del danno vada considerata²⁴. In relazione alle priorità investigative, parrebbe preferibile la soluzione negativa, poiché dette controversie hanno già la loro sede privilegiata di valutazione e risoluzione dinanzi al giudice civile. Inoltre, durante le indagini preliminari è ancora incerta la volontà del danneggiato di esercitare l'azione civile nel processo penale e il danno potrebbe non risultare ancora quantificabile in maniera attendibile²⁵.

La gravità “in concreto” va altresì valutata sul versante dell'elemento soggettivo, con un richiamo, anche in questo caso, ai parametri dell'art. 133 comma 1 c.p. Vengono dunque in questione l'«intensità del dolo» – intesa come la misura della rappresentazione e della volontà nel caso concreto (dolo intenzionale,

²¹ Sul punto, per tutti, v. L. GOISIS, *Commento all'art. 133 c.p.*, in E. DOLCINI-G.L. GATTA (dir. da), *Codice penale commentato*, VI ed., Wolters Kluwer, Milano, 2021, p. 2021. Parte della dottrina identifica nelle «modalità del fatto» uno dei possibili parametri legislativi di offensività concreta: per tutti, F. CAPRIOLI, *I criteri di priorità*, cit., p. 1451.

²² E. DOLCINI-A. DELLA BELLA, *Commento all'art. 133 c.p.*, in G. FORTI-S. RIONDATO-S. SEMINARA (dir. da), *Commentario breve al codice penale*, VII ed., Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2024, p. 634; G. MARINUCCI-E. DOLCINI-G.L. GATTA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, XIV ed., Lefebvre Giuffrè, Milano, 2024, p. 829.

²³ In tal senso, Cass., Sez. I, 14 giugno 2018, n. 4821, in *C.e.d.*, n. 276926-02, che si esprime in merito alla liquidazione del risarcimento del danno non patrimoniale in favore della parte civile.

²⁴ In generale, relativamente all'art. 133 comma 1 c.p.p., la dottrina è divisa: in senso sfavorevole, per tutti, E. DOLCINI-A. DELLA BELLA, *Commento all'art. 133 c.p.*, cit., p. 634; G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, IX ed., Zanichelli, Bologna, 2024, p. 806; G. MARINUCCI-E. DOLCINI-G.L. GATTA, *Manuale*, cit., p. 829; in senso favorevole, *ex multis*, F. MANTOVANI-G. FLORA, *Diritto penale*, cit., p. 714.

²⁵ Di diversa opinione è J. DELLA TORRE, *I criteri di priorità*, cit., p. 46, che, nel delineare i possibili criteri di priorità della legge cornice, pone l'«entità del danno» in alternativa all'entità «dell'offesa subita».

diretto, eventuale; dolo d'impeto e di proposito)²⁶ – e «il grado della colpa», cioè lo scostamento dallo *standard* cautelare oggettivamente dovuto e il livello di esigibilità della condotta doverosa, anche alla luce delle abilità professionali e delle altre condizioni soggettive dell'agente²⁷. Occorre valutare l'eventuale concorso di colpa della persona offesa, rilevante nell'aver causato l'evento²⁸.

Dato che, a differenza di quanto accade nella commisurazione della pena *ex* art. 133 comma 1 c.p.²⁹, lo scopo principale dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale è efficientistico³⁰, sono ipotizzabili adattamenti rispetto alla formulazione del predetto comma. Del resto, *mutatis mutandis*, in diverse occasioni la giurisprudenza ha affermato che pure il giudice, per applicare determinati istituti penalistici richiamanti l'art. 133 c.p., non è obbligato a motivare sulla base di tutti i parametri di questa norma, potendone selezionare alcuni³¹.

Il legislatore potrebbe includere nei meta-criteri sulle priorità il numero delle persone offese dal reato, già considerato da alcuni progetti organizzativi³², che di certo rileva in relazione alla complessità dell'accertamento.

Non pare necessario contemplare il delitto tentato *ex* art. 56 c.p. tra i meta-criteri legislativi: alla luce dell'orientamento che lo considera una fattispecie autonoma rispetto al reato-base, con una diminuzione di pena pari a un terzo del massimo edittale³³, si applicherebbero comunque i meta-criteri generali per

²⁶ *Ex multis*, Cass., Sez. un., 12 ottobre 1993, n. 748, in *C.e.d.*, n. 195804; F. MANTOVANI-G. FLORA, *Diritto penale*, cit., p. 290 ss., 307 ss.; G. MARINUCCI-E. DOLCINI-G.L. GATTA, *Manuale*, cit., p. 404 ss., 829.

²⁷ Tra i tanti, v. L. GOISIS, *Commento all'art. 133 c.p.*, cit., p. 2022 s.; F. MANTOVANI-G. FLORA, *Diritto penale*, cit., p. 338 ss. In relazione ai criteri di priorità legislativi, ritiene che vada annoverata anche l'intensità dell'elemento soggettivo» J. DELLA TORRE, *I criteri di priorità*, cit., p. 46.

²⁸ Cass., Sez. IV, 27 giugno 2017, n. 38559, in *C.e.d.*, n. 271024.

²⁹ L'art. 133 c.p. tace in merito ai criteri "finalistici" di commisurazione della pena, limitandosi a quelli "fattuali": E. DOLCINI-A. DELLA BELLA, *Commento all'art. 133 c.p.*, cit., p. 631; G. MARINUCCI-E. DOLCINI-G.L. GATTA, *Manuale*, cit., p. 827 s., 833 ss. Tuttavia, parte della dottrina individua in tale operazione giurisdizionale una finalità composita, di natura retributiva, general-preventiva e special-preventiva: v., per tutti, P. NUVOLONE, voce *Pena (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, p. 806 s.; V. MANES, *Introduzione ai principi costituzionali in materia penale*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 192 ss.; F. MANTOVANI-G. FLORA, *Diritto penale*, cit., p. 714 ss. Secondo F. BRICOLA, *La discrezionalità*, cit., p. 80 ss., spec. p. 89 e p. 98, la commisurazione della pena soggiace ai limiti derivanti dalle norme costituzionali e dalle finalità della pena, benché la prevenzione generale si riduca, in tale momento, a mera «*nebenwirkung*».

³⁰ Del resto, più in generale, è la stessa riforma Cartabia ad essere funzionale a tale scopo, come dimostrano i richiami alla celerità e all'efficienza nei titoli della legge n. 134/2021 e del d.lgs. n. 150/2022.

³¹ In tema di sospensione condizionale, v., *ex multis*, Cass., Sez. V, 7 febbraio 2020, n. 17953, cit.; Cass., Sez. III, 19 marzo 2014, n. 30562, cit.

³² V. *infra*, § 4. Favorevole a considerare questo parametro nella legge cornice è F. CAPRIOLI, *I criteri di priorità*, cit., p. 1451.

³³ In giurisprudenza, *ex multis*, Cass., Sez. II, 18 aprile 2019, n. 25242, in *C.e.d.*, n. 275825; Cass.,

stabilire se tale autonoma fattispecie rientri nelle ipotesi astrattamente gravi (purché, in caso di elencazione analitica di fattispecie, vengano annoverate anche le fattispecie tentate accanto a quelle consumate) o, in difetto, nelle ipotesi offensive “in concreto”.

4. *Le multiformi declinazioni della gravità “in concreto” nei recenti progetti organizzativi*

Oggi la maggior parte dei progetti organizzativi delle procure accorda rilievo alla gravità concreta del fatto, benché con modalità estremamente variegata. Il dato, seppur con rilevanti *distinguo*, emerge anche dal questionario rivolto alle procure della Repubblica all'interno del nostro Progetto di ricerca. In relazione al quesito n. 6 («Nell'ambito dei criteri di priorità fissati dal suo Ufficio, si fa riferimento alla sola gravità in astratto dei reati o anche alla loro gravità in concreto?»), il 54,5% delle procure rispondenti ha confermato la presenza nei progetti organizzativi di parametri improntati alla gravità concreta³⁴.

Spesso il criterio affianca, in funzione residuale e integrativa, la gravità astratta, attribuendo priorità a fattispecie concrete non inserite nell'elenco di reati astrattamente “gravi”, sovente identificati, in tutto o in parte, con quelli *ex art. 132-bis* disp. att. c.p.p.³⁵. In qualche caso, poi, offensività concreta e astratta si coordinano non solo per attribuire, ma anche per negare carattere prioritario a un reato compreso nei citati elenchi, ove si riscontri una limitata gravità effettiva della violazione³⁶, oppure per “ordinare” le priorità nel novero di fattispecie già gravi “in astratto”³⁷. In alcuni progetti organizzativi, l'offensività concreta non viene in questione come categoria autonoma, ma è declinata volta per volta in relazione a particolari tipologie di fattispecie astratte, cui si attribuisce maggiore o minore priorità a seconda che il fatto sia da considerare effettivamente grave o lieve³⁸.

Sez. V, 2 novembre 2017, n. 12823, in *Dir. pen. cont.*, 2018, f. 4, p. 183 ss., con nota di G.L. GATTA, *La Cassazione e il furto (tentato) di una melanzana: tra tenuità del fatto e patologie della giustizia penale*; Cass., Sez. II, 22 ottobre 2013, n. 5504, in *C.e.d.*, n. 258198; Cass., Sez. I, 16 maggio 2001, n. 37562, *ivi*, n. 220189. La nozione è manualistica: G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale*, cit., p. 480.

³⁴ In particolare, sono state fornite 44 risposte, di cui 20 hanno optato per «[s]olo alla gravità in astratto», mentre 24 hanno scelto «[a]nche alla gravità in concreto».

³⁵ *Procura Forlì*, P.O. 2021; *Procura Locri*, P.O. 2022; *Procura Salerno*, P.O. 2018; *Procura Torino*, P.O. 2018 e P.O. 2022.

³⁶ *Procura Fermo*, P.O. 2020; *Procura Palmi*, P.O. 2023; *Procura Varese*, P.O. 2020. *Contra Procura Salerno*, P.O. 2018, che stabilisce un «principio di “non ingerenza” rispetto alla celere trattazione delle priorità c.d. legali».

³⁷ *Procura Torino*, P.O. 2018 e P.O. 2022; *Procura Torre Annunziata*, P.O. 2021.

³⁸ *Procura Imperia*, P.O. 2018; *Procura Firenze*, P.O. 2018; *Procura Siena*, P.O. 2020.

Talvolta la gravità concreta non viene definita nei progetti organizzativi, ma è rimessa, in modo discutibile, a indicazioni o a provvedimenti di dettaglio³⁹.

Non solo le citate modalità di declinazione, ma anche i parametri utilizzati dalle singole procure per delineare il volto dell'offensività concreta differiscono in modo sensibile tra loro, benché possano individuarsi delle direttrici comuni, quali la valorizzazione delle modalità del fatto, dell'intensità della lesione al bene giuridico protetto, oppure valutazioni attinenti alla persona offesa o al danno cagionato dal reato⁴⁰. Un'utile visione d'insieme è fornita dal quesito 6.1 del predetto questionario alle procure, riservato a quelle che contemplano indici di offensività concreta nei loro progetti organizzativi⁴¹, il quale mira a individuare i più utilizzati. Ricorrono con maggiore frequenza l'«intensità della lesione al bene protetto» (68% dei casi), le «modalità del fatto» (56%), l'«entità del danno» (56%), la «presenza di vittime» (40%), il «numero delle vittime» (36%), le «caratteristiche personali dell'offeso» (28%) e quelle della persona accusata (28%).

Se la commissione del reato nei confronti di minorenni o di persone offese particolarmente vulnerabili *ex art. 90-quater c.p.p.* può ragionevolmente costituire un indicatore di gravità in concreto⁴², pare tuttavia criticabile il rilievo attribuito all'interesse soggettivo della persona offesa⁴³, all'avvenuta sollecitazione ad opera di una parte⁴⁴, alla costituzione della persona offesa⁴⁵ o a «tipi di autori»⁴⁶. Il fatto in sé, nella sua dimensione concreta, non risulta più grave e non vi sono

³⁹ *Procura Napoli*, P.O. 2021, che affida tali indicazioni al procuratore della Repubblica e ai procuratori aggiunti; *Procura Reggio Emilia*, P.O. 2020.

⁴⁰ Sul punto, v. altresì F. CAPRIOLI, *I criteri di priorità*, cit., p. 1451.

⁴¹ La domanda è così formulata: «[s]e si fa riferimento anche alla gravità in concreto, sulla base di quali indici è parametrata la concreta gravità del reato?».

⁴² *Procura Firenze*, P.O. 2018; *Procura Siena*, P.O. 2020; *Procura Torino*, P.O. 2022, in cui si definiscono «gravi», e perciò prioritari, i reati «in danno di fasce deboli».

⁴³ *Procura Bologna*, P.O. 2021; *Procura Busto Arsizio*, P.O. 2020; *Procura Cuneo*, P.O. 2020 e P.O. 2026; *Procura Catanzaro*, P.O. 2018; *Procura Locri*, P.O. 2022; *Procura Napoli*, P.O. 2021; *Procura Palmi*, P.O. 2023, che considera, in modo piuttosto ambiguo, la «situazione di particolare bisogno della persona offesa»; *Procura Ravenna*, P.O. 2021; *Procura Rimini*, P.O. 2021; *Procura Salerno*, P.O. 2018; *Procura Siena*, P.O. 2020; *Procura Torino*, P.O. 2022 e P.O. 2018, che cita come indicatore di interesse la nomina del difensore da parte della persona offesa; *Procura Varese*, P.O. 2020.

⁴⁴ *Procura Torino*, P.O. 2022 e P.O. 2018.

⁴⁵ V. *Procura Bologna*, P.O. 2021, in cui si conferisce priorità ai «procedimenti ove vi è costituzione di parte civile [rectius, in fase di indagine, vi è stata costituzione della persona offesa]». Talvolta si valorizzano *tout court*, in ottica di coordinamento con il relativo tribunale, i «processi con parte civile costituita»: così *Procura Busto Arsizio*, P.O. 2020. Tuttavia, il duplice riferimento ai «processi» e alla costituzione di parte civile rende la previsione inapplicabile alle indagini preliminari.

⁴⁶ Ad esempio, i procedimenti nei confronti di magistrati: *Procura Catanzaro*, P.O. 2018; *Procura Reggio Calabria*, P.O. 2021; *Procura Bologna*, P.O. 2021; *Procura Genova*, P.O. 2017; *Procura Pavia*, P.O. 2020; *Procura Cuneo*, P.O. 2020; *Procura Perugia*, P.O. 2021. Si segnala altresì *Procura Bari*, P.O. 2017, che considera prioritari i procedimenti con magistrati persone offese.

ragioni obiettive per attribuire priorità di trattazione al relativo procedimento. Si rischierebbe poi di perseguire i reati sulla base del grado di livore della vittima nei confronti dell'indagato, consegnando in definitiva la decisione sulla celerità del procedimento alla scelta discrezionale di un accusatore privato. Oppure, vi sarebbe il pericolo di infierire nei riguardi di alcuni "tipi" di indagati, con effetti distorsivi e potenzialmente discriminatori. Non pare condivisibile, infine, valorizzare il criterio dell'"allarme sociale" provocato dal reato⁴⁷, in quanto arbitrario, fondato sul mero dato emotivo e non attinente alla gravità del fatto.

5. Segue. *Indicazioni per un progetto organizzativo-tipo*

Nella formulazione dei progetti organizzativi, le procure sarebbero legittimate a specificare i diversi profili della gravità oggettiva "in concreto", in sintonia con l'art. 133 comma 1 c.p. o con i criteri stabiliti autonomamente dalla legge cornice in armonia con quelli di cui a tale articolo. Occorre altresì coordinare tali parametri con quelli dei relativi uffici giudicanti⁴⁸.

È possibile attribuire priorità ai reati commessi con modalità di condotta notevolmente riprovevoli o pericolose, perlomeno in relazione alle ordinarie modalità con cui si verifica la fattispecie incriminatrice, ad esempio facendo riferimento ad alcune situazioni descritte nelle circostanze aggravanti comuni dell'art. 61 c.p. o a situazioni analoghe: l'aver agito per motivi abietti e futili, o in situazioni di minorata difesa, l'aver commesso il reato contro un minore vicino a luoghi di istruzione e formazione (o, si potrebbe aggiungere, nei confronti di una persona offesa particolarmente vulnerabile⁴⁹), l'aver commesso il fatto in circostanze di tempo, luogo o persona tali da ostacolare la difesa.

Com'è noto, sui rapporti tra l'uso dei criteri *ex art.* 133 comma 1 c.p. in sede di commisurazione della pena (c.d. circostanze improprie) e l'applicazione delle circostanze del reato (ad efficacia comune e speciale) sussiste un contrasto interpretativo, correlato alla necessità di evitare lesioni al *ne bis in idem* sostanziale⁵⁰.

⁴⁷ Come fa, ad esempio, *Procura Busto Arsizio*, P.O. 2020.

⁴⁸ Non a caso, il criterio direttivo del menzionato art. 1 comma 9 lett. *i* legge n. 134/2021 prevedeva di «allineare la procedura di approvazione dei progetti organizzativi delle procure della Repubblica a quella delle tabelle degli uffici giudicanti». In dottrina, v. M. GIALUZ, *La "riforma Cartabia" del sistema penale*, in M. GIALUZ-J. DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno. L'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 345.

⁴⁹ Come già oggi accade in alcuni progetti organizzativi: v. *supra*, § 4. In dottrina, sostiene l'opportunità di inserire tra i meta-criteri legislativi la «vulnerabilità del soggetto passivo del reato» J. DELLA TORRE, *I criteri di priorità*, cit., p. 46.

⁵⁰ Per i contorni della questione, v., *ex multis*, E. DOLCINI-A. DELLA BELLA, *Commento all'art. 133 c.p.*, cit., p. 637 s.; L. GOISIS, *Commento all'art. 133 c.p.*, cit., p. 2021, p. 2028 s.

Nel caso di specie, dovendosi utilizzare i criteri *ex art.* 133 comma 1 c.p. per delineare le priorità e non per commisurare la pena, pare opportuno includere *sic et simpliciter* le circostanze del reato nell'orbita della valutazione di gravità "in concreto", sottraendole a quella astratta. Del resto, non sarebbe ben chiaro come il pubblico ministero possa tener conto "in astratto" delle circostanze comuni e speciali. Esse, infatti, non vanno a incidere sui limiti edittali, ma vengono in questione nell'ambito della quantificazione concreta della pena. Inoltre, all'inizio delle indagini preliminari, un eventuale bilanciamento tra circostanze aggravanti e attenuanti per verificare la prevalenza delle une sulle altre risulterebbe estremamente arduo, ai limiti dell'arbitrio. L'operazione risulterebbe dunque facilmente suscettibile di impieghi abusivi da parte del pubblico ministero. Il bilanciamento, poi, è un'attività che la legge non attribuisce all'accusa, bensì al giudice del dibattimento. L'unica eccezione a detto inquadramento riguarda le circostanze autonome e quelle indipendenti: le prime modificano la specie della pena, le seconde ne determinano la misura in modo svincolato rispetto alla fattispecie-base⁵¹. Esse incidono quindi sulla comminatoria edittale del reato e sono agevolmente riconducibili alla gravità astratta.

Ad ogni modo, gli elementi valorizzabili nei progetti organizzativi sono innumerevoli e vanno oltre le modalità di condotta delineate nelle circostanze del reato: basti pensare alla lunga durata dei reati permanenti⁵². Si considerino altresì le condotte avvinte dalla continuazione, poste in essere in luoghi molto lontani tra loro, tali da disvelare particolari efficienza organizzativa e pericolosità nei confronti dei beni giuridici tutelati: un criterio, questo, che si porrebbe a metà strada tra l'offensività desumibile dal «luogo» della condotta *ex art.* 133 comma 1 n. 1 c.p. e quella ricavabile dalla «gravità del danno o del pericolo» di cui al successivo n. 2.

Sarebbe legittimo, soprattutto ove il legislatore introducesse un meta-criterio in tal senso⁵³, contemplare nel progetto organizzativo una priorità per i fatti con un danno civilistico, patrimoniale o non patrimoniale, sensibilmente elevato nei confronti della vittima (*rectius* del danneggiato). Soprattutto nei reati contro il patrimonio, si potrebbero stabilire soglie quantitative, da ancorare però a indici oggettivi, in modo da non apparire arbitrarie. Considerato che in tali ipotesi il bene giuridico tutelato è appunto il patrimonio, troverebbe concretizzazione anche l'eventuale meta-criterio dell'intensità della lesione al bene giuridico, oltre, come accennato, a un eventuale meta-criterio *ad hoc*. Un inconveniente delle soglie quantitative è legato al possibile utilizzo strumentale da parte delle persone offese, ove danneggiate dal reato, al fine di velocizzare le indagini per il fatto

⁵¹ G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale*, cit., p. 445.

⁵² In tema di commisurazione, v. G. MARINUCCI-E. DOLCINI-G.L. GATTA, *Manuale*, cit., p. 828 s.

⁵³ In merito ai dubbi sull'opportunità di tale meta-criterio, v. *supra*, § 3.

subito, asserendo artatamente un *quantum* più elevato di quello reale, destinato a ridimensionarsi solo a investigazioni ormai avanzate. È però ipotizzabile anche un effetto indesiderato opposto: all'inizio delle indagini, il danno potrebbe apparire inferiore a quello reale, non essendo ancora totalmente quantificabile.

Dal già citato questionario alle procure, emerge che le soglie di valore sono al momento adottate solo nel 4,5% dei progetti organizzativi (cioè solo in 2 su 44 uffici di procura rispondenti) e vengono delineate in relazione a beni giuridici eterogenei e con meccanismi operativi diversi. Talvolta riguardano, appunto, alcuni delitti contro il patrimonio o contro l'amministrazione della giustizia e facilitano il pubblico ministero a chiedere l'archiviazione per particolare tenuità del fatto al di sotto di tali limiti⁵⁴; talaltra concernono i reati tributari, la cui offensività concreta è considerata alta ove l'imposta evasa superi una particolare soglia economica⁵⁵.

In merito, invece, all'offensività sul versante soggettivo, potrebbero ritenersi prioritari i reati dolosi che si reputano commessi con dolo intenzionale o con dolo diretto, oppure con dolo di proposito (la c.d. premeditazione). Tra le fattispecie colpose, sarebbero prioritarie quelle che si considerano compiute con colpa cosciente. Il criterio di gravità concreta fondato sulla colpevolezza, pur non essendo di agevole applicabilità all'inizio delle indagini, può costituire un utile strumento di gradazione per stabilire le priorità all'interno delle medesime tipologie di fattispecie astratte o in tipologie simili, che ad esempio presidiano lo stesso bene giuridico o beni omogenei.

6. Conclusioni

Nei criteri sulle priorità investigative e di esercizio dell'azione penale, l'offensività "in concreto" del fatto risulta indispensabile per completare e integrare la gravità "astratta" delle fattispecie di reato, sia a livello di legge cornice che, in modo più dettagliato, nei singoli progetti organizzativi. Il ruolo della concreta offensività è fondamentale nel delineare criteri regolativi che ordinino le priorità nelle indagini senza determinare surrettizi accantonamenti di *notitiae criminis* meno prioritarie "in astratto", i quali verrebbero visti dalla collettività come una forma di abrogazione *de facto* e un incentivo a delinquere⁵⁶. Occorre tuttavia evitare il pressappochismo del passato: gli artt. 227 d.lgs. n. 51/1998 e 2-ter d.l. n.

⁵⁴ Procura Busto Arsizio, P.O. 2020. Al riguardo, v. A. ZAMPINI, in *questo volume*.

⁵⁵ Procura Siena, P.O. 2020.

⁵⁶ V. *supra*, § 2. Sulla differenza tra criteri regolativi, che razionalizzano la gestione delle notizie di reato, e criteri selettivi, che determinano invece l'accantonamento pressoché definitivo di alcune di esse, destinate quindi a prescriversi, v. P. FERRUA, *I criteri di priorità*, cit., p. 13.

92/2008 contemplavano sì la «gravità» e la «concreta offensività del reato», ma senza particolari specificazioni, lasciando permanere un'incertezza sul significato da attribuirvi. Si tratta di precedenti significativi, benché dettati in sede processuale e per i soli giudizi pendenti⁵⁷. Pressappochismo che, a quanto pare, sembra riproporsi nel d.d.l. S. 933/2023 e che conferirebbe margini di discrezionalità estremamente ampi ai progetti organizzativi delle procure, quasi una «delega in bianco», «inammissibile»⁵⁸.

Nel formulare i meta-criteri legislativi sull'offensività concreta del fatto, è ragionevole ispirarsi al tradizionale archetipo della discrezionalità in sede penale, cioè agli indici di commisurazione della pena *ex art.* 133 comma 1 c.p., eventualmente integrati e adattati. L'idea è delineare criteri di priorità "leggeri", ampi, che però garantiscano un adeguato livello di uniformità sul territorio nazionale, guidando le procure nel delineare parametri ispirati a una logica comune, pur nelle specificità legate alle caratteristiche socioeconomiche locali.

⁵⁷ V. *supra*, § 1.

⁵⁸ P. FERRUA, *I criteri di priorità*, cit., p. 15. V. *supra*, § 2.