



**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](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://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

<i>Giulia Fiorelli</i>	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

<i>Francesca Ruggieri</i>	97
1. Premessa	97
2. Domande	98
3. Opzioni	100

### *Capitolo VII*

L'astratta gravità del reato

<i>Federica Centorame</i>	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

### *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

	<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

*Marco Scianna*

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

*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 IX

---

# Quale priorità per il fatto tenue?

*Andrea Zampini*

SOMMARIO: 1. Tenuità del fatto e priorità nell'inesercizio dell'azione penale. – 2. La normazione secondaria quale fondamento per l'autovincolo delle procure. – 3. Il ruolo degli istituti deflativi nella gestione dei flussi. – 4. La percezione dei dirigenti degli uffici requirenti. – 5. La particolare tenuità del fatto nei progetti organizzativi delle procure: un'analisi tassonomica. – 6. Soluzioni organizzative per la particolare tenuità del fatto: la necessità di approfondimenti investigativi. – 7. *Segue*. La dimensione dell'ufficio. – 8. Conclusioni.

### *1. Tenuità del fatto e priorità nell'inesercizio dell'azione penale*

Perché soffermarsi su una causa di esclusione della punibilità se il discorso verte sui criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale? La questione è meno paradossale di quanto possa apparire. I criteri di priorità riguardano, infatti, l'intera attività di trattazione delle notizie di reato.

Il vigente art. 3-*bis* disp. att. c.p.p. fa riferimento – tanto nella rubrica quanto nel precetto – alle priorità da adottare «nella trattazione delle notizie di reato e nell'esercizio dell'azione penale». Trattazione delle notizie di reato: un concetto che comprende anche le ipotesi di “inesercizio” dell'azione penale.

In questo senso, non deve trarre in inganno l'art. 2 del d.d.l. Zanettin-Stefani<sup>1</sup>, che rubrica «criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale». Se ci si fermasse all'intitolazione della disposizione, verrebbe da dire che una causa di archiviazione – qualunque essa sia – non ha nulla a che vedere con le priorità. Tuttavia, la rubrica della norma, pur fornendo alcune indicazioni all'interprete, non ha – come le relazioni illustrative o i considerando degli atti normativi eurounitari – valore precettivo. E, a ben vedere, il nuovo art. 3-*ter* disp. att. c.p.p. prefigurato

---

<sup>1</sup> Atti parlamentari, XIX Legislatura, A.S. n. 993.

dal d.d.l. Zanettin-Stefani, al suo comma 1, afferma nuovamente: «nella trattazione delle notizie di reato e nell'esercizio dell'azione penale il pubblico ministero deve tenere conto dei seguenti criteri di priorità». E si tratta di un precetto destinato a integrare il già esistente art. 3-*bis* disp. att. c.p.p., collocandosi subito prima di quello relativo alla necessità di osservare i criteri fissati nel progetto organizzativo, di cui al comma 2.

Al netto della formulazione normativa circolare, che ricorda quella del leggendario uroboro, la nozione di priorità restituita dalle fonti primarie non può essere ridotta all'individuazione di criteri finalizzati alla sola promozione dell'azione. D'altronde, «attribuire priorità a una determinata notizia di reato è una scelta che ha direttamente a che fare con l'esercizio obbligatorio dell'azione penale. L'art. 112 Cost. non vincola soltanto il pubblico ministero ad agire quando abbia acquisito elementi di prova idonei allo scopo, ma anche a svolgere tutte le indagini necessarie per assumere consapevolmente le sue determinazioni»<sup>2</sup>. In altri termini, la priorità inerisce alle modalità e ai tempi di definizione dei procedimenti, incluse le opzioni che conducono alla richiesta di archiviazione. Una lettura che confinasse le priorità al solo momento della formulazione dell'imputazione sarebbe incapace di cogliere la dimensione organizzativa che il legislatore sta tentando di disciplinare<sup>3</sup>.

In questo quadro, sembra collocarsi in un crocevia assai delicato la particolare tenuità del fatto, che in fase di indagine si colloca in «un territorio di confine: da un lato, rappresenta l'avamposto applicativo della nuova causa di non punibilità nel procedimento penale; dall'altro, integra l'ipotesi di archiviazione più contigua all'esercizio dell'azione penale»<sup>4</sup>. Tradizionalmente considerata come un esito valutativo rimesso al prudente apprezzamento del pubblico ministero e del giudice,

---

<sup>2</sup>F. CAPRIOLI, *I criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato, tra "delega Cartabia" e legge di conversione*, in *Cass. pen.*, 2024, p. 1438.

<sup>3</sup>R. APRATI, *Le indagini preliminari nel progetto di legge delega della Commissione Lattanzi*, in *Giustizia Insieme*, 1° luglio 2021, p. 7, muovendo da una lettura critica dell'impostazione della Commissione Lattanzi, sostiene che la scelta di confinare i criteri di priorità al solo esercizio dell'azione penale rischia di essere incoerente. Nel progetto Lattanzi, infatti, gli uffici requirenti erano invitati a fissare criteri di priorità soltanto «nell'esercizio dell'azione penale», mentre agli uffici giudicanti era richiesto di farlo «nella trattazione dei processi». Proprio commentando questa opzione, l'autrice osserva che, se interpretata in senso formale, resta intatto l'obbligo di svolgere indagini su tutti i reati e la preferenza finisce per riguardare esclusivamente la scelta sul quando formulare l'imputazione: il criterio opererebbe allora solo sul piano della decorrenza dei termini per determinarsi e inciderebbe su procedimenti già sorretti da un'attività investigativa completa. Se, invece, si adotta una lettura sostanziale, la «priorità dell'azione penale» non può che trascinare con sé la priorità delle indagini: perché selezionare davvero cosa portare a esercizio significa, inevitabilmente, selezionare prima ancora quali procedimenti meritino di essere investigati con precedenza.

<sup>4</sup>C. GABRIELLI, *L'archiviazione per particolare tenuità del fatto. Analisi, rilievi critici e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 49.

incentivata dall'ampliamento dei margini applicativi<sup>5</sup>, la tenuità tende a essere marginalizzata o espulsa dalle valutazioni sulle priorità, come se appartenesse a una sfera estranea alle scelte organizzative dell'ufficio requirente.

Un simile approccio non è persuasivo. La particolare tenuità del fatto non incide soltanto sull'*an* della punibilità, ma anche – su un diverso piano – sul come e sul quando un procedimento viene trattato. La possibilità che si addivenga a una definizione anticipata mediante archiviazione, anche a seguito di investigazioni minime, rende la particolare tenuità del fatto una variabile organizzativa rilevante, suscettibile di incidere sulla gestione dei flussi e sull'impiego delle risorse. Il fatto che la formula archiviativa necessiti di una ponderata analisi del fatto posto all'attenzione dell'autorità giudiziaria non può in questo contesto essere un disincentivo<sup>6</sup>. Certo, come nel caso dell'abrogato art. 125 disp. att. c.p.p., «il pubblico ministero sarebbe chiamato anche qui a effettuare valutazioni discrezionali di non esigua portata, che però sarebbero destinate a mantenersi pur sempre nell'ambito della discrezionalità tecnica, trattandosi di diagnosticare la tenuità del fatto alla luce dei parametri normativi, senza sconfinare in scelte di politica criminale»<sup>7</sup>.

Inoltre, riconoscere la “dimensione organizzativa” dell'istituto non significa comprimere la discrezionalità del magistrato, né introdurre automatismi incompatibili con il principio di obbligatorietà dell'azione penale. Significa, piuttosto, ammettere che anche le opzioni di inesercizio dell'azione penale possono – e in certa misura debbano – essere oggetto di un autovincolo organizzativo, volto a garantire uniformità, trasparenza e razionalità nell'azione dell'ufficio requirente<sup>8</sup>.

D'altronde, i criteri nel loro complesso mirano a presidiare il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, di cui le scelte abdicative rappresentano il necessario “negativo”: è per questo che essi «sotto l'egida della legge, e quindi con

---

<sup>5</sup>R. APRATI, *Le nuove indagini preliminari fra obiettivi deflattivi ed esigenze di legalità*, in *Giustizia Insieme*, 20 dicembre 2022, § 1.

<sup>6</sup>Peraltro, nota P. BORGNA, *Esercizio obbligatorio dell'azione penale nell'era della “pan-penalizzazione”*, in *Quest. giust.*, 31 ottobre 2019, «è vero che nell'applicazione dell'archiviazione per “particolare tenuità” del fatto, è essenziale la valutazione “caso per caso” della irrilevanza del danno sociale; e dunque non sono formulabili linee guida troppo cogenti. Ciò però non impedisce di individuare criteri orientativi di massima entro cui esercitare, di volta in volta – tenendo sempre presenti i parametri dettati dalla legge – la discrezionalità affidata al magistrato per la valutazione della “particolare tenuità”».

<sup>7</sup>R.E. KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata dell'azione penale*, in *Riv. dir. proc.*, 2007, p. 881.

<sup>8</sup>Sul punto v. già V. ZAGREBELSKY, *Stabilire le priorità nell'esercizio obbligatorio dell'azione penale*, in AA.VV., *Il pubblico ministero oggi*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 101 ss.; N. ROSSI, *I “criteri di priorità” tra legge cornice e iniziativa delle procure*, in *Quest. giust.*, 2021, f. 4; 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. 149 ss.

l'ausilio di una discrezionalità tecnica e normativamente orientata, contribuiscono, nella misura in cui riducono i margini di scelte arbitrarie, al rafforzamento di quel principio»<sup>9</sup>.

## 2. *La normazione secondaria quale fondamento per l'autovincolo delle procure*

Già prima della legge 17 giugno 2022, n. 71, la normativa secondaria del Consiglio Superiore della Magistratura consentiva che il “sistema” della priorità potesse essere operativamente compendiato nel progetto organizzativo dell'ufficio, tenendo conto del complessivo flusso delle notizie di reato<sup>10</sup>.

Un punto di riferimento (ancora) centrale è costituito dalla Delibera del Consiglio Superiore della Magistratura del 21 dicembre 2021, resa in risposta a un quesito relativo al carattere vincolante di protocolli attuativi delle linee guida in materia di trattazione dei procedimenti penali e di criteri di priorità.

In quell'occasione il C.S.M. ha espressamente riconosciuto la possibilità per il dirigente di fornire ai magistrati dell'ufficio indicazioni generali circa gli astratti presupposti per l'applicazione di istituti processuali deflativi. Tali indicazioni, ove conformi alle condizioni richieste dalla legge e adottate nel rispetto della normazione secondaria, «possono essere di orientamento nelle determinazioni da assumere nei casi singoli»<sup>11</sup>. E ciò tanto in base a un'attenta esegesi del dato normativo, quanto alla luce di fattori contingenti; ad esempio, «la conoscenza degli orientamenti del tribunale (se non addirittura una loro rappresentazione sinottica, in relazione a determinate categorie di reato) con la conseguente valutazione “predittiva” dei possibili esiti di giudizio potrebbe comportare l'incanalamento degli affari penali in percorsi alternativi al giudizio, con l'adozione di provvedimenti definitivi diversi dall'esercizio dell'azione penale (si pensi all'utilizzo

---

<sup>9</sup>D. MANZIONE, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale*, in F. RUGGERI-M. MILETTI, C. BOTTI-D. MANZIONE-E. MARZADURI, *Il principio di obbligatorietà dell'azione penale oggi. Confini e prospettive*, in *Criminalia*, 2010, p. 337.

<sup>10</sup>Per una ricostruzione storica del sistema delle priorità v. F. CAPRIOLI, *I criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato*, cit., p. 1432.

<sup>11</sup>CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Pratica n. 148/VV/2019 – Quesito di alcuni sostituti procuratori volto a conoscere il carattere vincolante o meno del protocollo – attuativo delle Linee guida in materia di trattazione dei procedimenti penali e di priorità – alla luce del provvedimento 13.12.2018 del Procuratore della Repubblica*, Delibera di Plenum del 21 dicembre 2021, p. 8. Nella parte dispositiva, la Delibera afferma che il dirigente può individuare «soluzioni organizzative, funzionali alla celere ed efficiente definizione dei giudizi e dei procedimenti, compresa l'indicazione, nel rigoroso rispetto delle norme primarie, delle condizioni generali per il ricorso ad istituti deflativi».

dell'istituto della particolare tenuità del fatto *ex art. 131-bis c.p.*, fortemente assoggettato agli orientamenti interpretativi dei giudici) e l'alleggerimento dei ruoli d'udienza dibattimentale»<sup>12</sup>.

Se ciò resta vero, e non lo dubitiamo, la particolare tenuità del fatto si colloca pienamente entro il perimetro delle indicazioni organizzative legittimamente adottabili. L'adozione di "linee guida" sul punto risponde, d'altronde, all'esigenza di evitare applicazioni disomogenee e di garantire una gestione coerente dei flussi.

Su questo importante dato si innestano armonicamente i passaggi normativi successivi. Innanzitutto, quelli legislativi, dovuti alla riforma Cartabia: il riformulato art. 1 comma 6 d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, afferma che il procuratore della Repubblica deve adottare «le misure organizzative finalizzate a garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, tenendo conto dei criteri di priorità di cui alla lettera b)» (lett. *a*), oltre ai «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» (lett. *b*).

Allo sviluppo ricorsivo<sup>13</sup> del dettato normativo fa da *pendant* l'art. 4 della nuova Circolare sull'organizzazione degli uffici di Procura<sup>14</sup>, secondo cui il dirigente deve adottare «criteri di priorità finalizzati a selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre e definiti, anche nell'ambito dei criteri generali eventualmente indicati dal Parlamento con legge, tenendo conto del numero degli affari da trattare, della specifica realtà criminale e territoriale, nonché dell'utilizzo efficiente delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili».

Alla luce di questo assetto, i progetti organizzativi delle procure – così come i protocolli eventualmente adottati secondo il procedimento previsto dalla normativa consiliare – rappresentano la sede legittima in cui offrire indicazioni sul ricorso agli istituti deflativi. La possibilità di prendere in considerazione la particolare tenuità del fatto all'interno di tali strumenti non incontra, dunque, un limite giuridico, ma si traduce in una responsabilità organizzativa del dirigente, chiamato

---

<sup>12</sup> 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, § 6.

<sup>13</sup> Così F. CAPRIOLI, *I criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato*, cit., p. 1436.

<sup>14</sup> CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Circolare sull'organizzazione degli uffici di Procura* (Delibera di *Plenum* in data 3 luglio 2024). Come osserva anche la relazione illustrativa alla Circolare, il fatto che il progetto debba tenere conto «in ogni caso» (art. 4 comma 3) delle priorità attualmente stabilite per legge (con rinvio all'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p.), implica la possibilità di individuare priorità «ulteriori, onde meglio attagliare l'operatività dell'ufficio alle peculiarità criminali del territorio» (*Relazione illustrativa alla nuova Circolare sull'organizzazione degli uffici di Procura*).

a dare attuazione ai criteri generali indicati dal Parlamento, potendo integrarli – su un diverso piano<sup>15</sup> – attraverso criteri propri, purché non contraddittori rispetto ai primi. Ciò si traduce anche in un “mandato” a gestire in modo coerente l’applicazione degli istituti deflativi che incidono sulla selezione delle notizie di reato da trattare, tenuità del fatto compresa.

### 3. *Il ruolo degli istituti deflativi nella gestione dei flussi*

I progetti organizzativi raccolti e analizzati nel corso del progetto mostrano una crescente attenzione alla dimensione quantitativa e gestionale del lavoro requirente, nella consapevolezza dell’oggettiva impossibilità di trattare tempestivamente tutti i procedimenti penali pendenti<sup>16</sup>.

A tale consapevolezza non corrisponde il generale riconoscimento nella prassi di una rilevanza organizzativa degli istituti deflativi, cui è attribuito un “mero” ruolo processuale. In realtà, essi sono idonei a divenire “strumenti” organizzativi capaci di incidere in modo significativo sulla distribuzione delle risorse e sui tempi di definizione dei procedimenti. La particolare tenuità del fatto si inserisce pienamente in questa logica: la possibilità di definire anticipatamente un procedimento mediante archiviazione consente, a parità di risorse impiegate, di ottenere un risultato organizzativamente rilevante, riducendo il carico complessivo dell’ufficio e liberando energie – qui in relazione all’intero sistema, se si considerano eventuali e successivi gradi di giudizio – per la trattazione di affari ritenuti più complessi o più gravi.

Da questo punto di vista, la definizione rapida dei procedimenti per fatti di particolare tenuità può essere letta come una risposta istituzionale preferibile rispetto all’alternativa dell’inerzia procedimentale e dell’esito prescrizionale<sup>17</sup>,

---

<sup>15</sup> P. FERRUA, *I criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale*, in *Cass. pen.*, 2020, p. 16: «non bisogna confondere i progetti semplicemente organizzativi, la cui elaborazione spetta alle procure, con i criteri di priorità che incidono sulla persecuzione dei reati; se i primi esprimono una discrezionalità tecnica, i secondi ne implicano una politica».

<sup>16</sup> Secondo R. APRATI, *Criteri di priorità e progetti organizzativi delle procure*, in *Legisl. pen.*, 24 maggio 2022, p. 51, «si potrebbe immaginare che la priorità vada accordata a quei reati in cui le prove siano reperibili senza troppe difficoltà, valutando sia quelle di cui già si ha la disponibilità, perché allegare alla notizia di reato, sia quelle che andrebbero cercate durante le indagini». In controtendenza rispetto a questa impostazione v. *Procura Torino*, P.O. 2022, secondo cui non sono prioritarie le notizie di reato che comportano investigazioni “seriali”, da svolgersi «con modalità standardizzate»; sul punto v. le osservazioni di F. CAPRIOLI, *I criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato*, cit., p. 1452.

<sup>17</sup> Un fenomeno, per il vero, statisticamente in calo. P. CURCIO, *Relazione sull’amministrazione della giustizia nell’anno 2022*, 23 gennaio 2023, p. 57, osserva che «si rileva, anche quest’anno, una diminuzione delle declaratorie di prescrizione nella fase delle indagini preliminari (31,5% nel 2021,

soprattutto perché sorretta da un obbligo motivazionale che rende trasparenti le ragioni della scelta<sup>18</sup>. La prescrizione, infatti, pur presentandosi come evento fisiologico del sistema, costituisce in realtà l'esito di un sotterraneo e non dichiarato approccio organizzativo<sup>19</sup>, sottratto a criteri dichiarati e a responsabilità esplicite, circostanza che finisce per incidere negativamente tanto sull'effettività dell'azione penale quanto sulla percezione di giustizia da parte dei consociati<sup>20</sup>.

Le logiche di efficienza che attraversano l'odierna organizzazione degli uffici requirenti – ulteriormente accentuate nel contesto degli obiettivi di smaltimento dell'arretrato – contribuiscono a spiegare perché, in termini puramente quantitativi, un fascicolo “definito” assuma un valore organizzativo *standard*, indipendentemente dall'esito che lo ha determinato. Che il procedimento si concluda con un provvedimento di archiviazione per particolare tenuità del fatto o con una sentenza irrevocabile, esso alleggerisce comunque il carico pendente e impatta sulla capacità complessiva di risposta del sistema.

Tale dimensione efficientista emerge in modo ambivalente nelle fonti raccolte nel corso delle attività progettuali: progetti organizzativi e questionari somministrati ai dirigenti delle procure della Repubblica. Se, da un lato, si rinvencono richiami all'utilizzo degli istituti deflativi come strumenti funzionali alla gestione dei flussi, dall'altro lato raramente la particolare tenuità del fatto viene esplicitamente presa in considerazione quale istituto su cui ragionare in termini di “priorità”. Il ricorso alla tenuità è talvolta incentivato – quando i

---

37,1% nel 2020; 38,5% nel 2019) che sembra indicare una maggiore attitudine organizzativa degli uffici della Procura della Repubblica»; nei procedimenti che arrivano a sentenza, invece, lo studio condotto da Eurispes e dall'U.c.p.i. (2° *Rapporto sul processo penale*, Rubettino, 2021, p. 46-47) rileva che essa ricorra nel 10% dei casi (con oscillazioni geografiche sensibili: incide in oltre la metà dei casi al Sud (57,7%) ed al Centro (52,8%), a fronte del 45,2% delle Isole, del 34,6% del Nord-Est e del più modesto 20,4% del Nord-Ovest). In una ormai risalente indagine statistica, C. VALENTINI, *L'obbligatorietà dell'azione penale*, cit., p. 151, rilevava che tra il 1996 e il 2007 «oltre il 70% delle prescrizioni di reati si verificano durante le indagini preliminari», con l'ovvia conseguenza che «all'accantonamento corrisponde il non esercizio dell'azione penale provocato dall'intervenuta prescrizione, quando non dalla perdita o deterioramento che tutte le prove subiscono nel decorso del tempo».

<sup>18</sup> V. G. DI CHIARA, *Il pubblico ministero e l'esercizio dell'azione penale*, in G. DI CHIARA-G. FIANDACA (a cura di), *Una introduzione al sistema penale. Per una lettura costituzionalmente orientata*, Jovene, Napoli, 2003, p. 261.

<sup>19</sup> A essere maliziosi, ci si potrebbe persino spingere ad affermare che l'inerzia procedimentale può essere usata quale modalità implicita di gestione dei flussi. Nel corso del progetto è emersa, peraltro, la necessità che la prognosi sulla prescrizione del reato sia presa in considerazione quale “criterio” per la definizione della priorità; sul punto v. il contributo di K. NATALI, in *questo volume*.

<sup>20</sup> Si vedano, tuttavia, le considerazioni di C. GABRIELLI, in *questo volume*, secondo cui l'osservanza dell'obbligo di determinarsi entro i vigenti termini previsti per lo svolgimento delle indagini preliminari – soprattutto per i reati meno gravi, in quanto tali tendenzialmente meno “prioritari” – insieme al meccanismo dettato dall'art. 415-ter c.p.p. dovrebbe limitare il ricorrere della causa estintiva del reato, per lasciare spazio a procedimenti di archiviazione nel merito relativi a notizie di reato verosimilmente non approfondite dal punto di vista investigativo.

procuratori danno indicazioni che rendono elastica l'integrazione dei relativi presupposti –, ma essa è raramente presa in considerazione ai fini della programmazione organizzativa.

Questa ambiguità contribuisce a collocare la particolare tenuità in un limbo: non del tutto estranea ai progetti, ma neppure insita nei criteri che li sorreggono.

#### 4. *La percezione dei dirigenti degli uffici requirenti*

La natura peculiare e ambigua (in termini organizzativi) della particolare tenuità del fatto emerge anche dai risultati del questionario somministrato ai procuratori della Repubblica. In relazione al quesito n. 9, su 44 rispondenti, solo 1 dirigente afferma che i fatti di particolare tenuità, ai sensi dell'art. 131-*bis* c.p., sono considerati prioritari nell'azione requirente; 6 li definiscono espressamente come non prioritari; la larga maggioranza dei rispondenti – 37 – afferma invece che essi non sono, in quanto tali, né prioritari, né non prioritari.

Il dato è significativo nel rivelare la diffusa difficoltà a collocare l'istituto all'interno di una logica di selezione degli affari. La risposta prevalente (“né prioritari, né non prioritari”) esprime l'idea che la particolare tenuità del fatto non sia percepita come criterio organizzativo, bensì intesa nella sua dimensione puramente processuale.

In questo senso, la tenuità si distingue da ipotesi deflative quali il decreto penale di condanna e l'oblazione, più agevolmente riconducibili a logiche di programmazione e standardizzazione, essendo i relativi presupposti legislativi più agevolmente riscontrabili. Invero, l'applicazione dell'art. 131-*bis* c.p. presuppone non solo l'accertamento della tipicità, della colpevolezza e dell'antigiuridicità del fatto<sup>21</sup>, ma anche una valutazione complessa e in concreto del fatto, della condotta e della personalità dell'autore, che mal si presta a essere anticipata o ricondotta a categorie astratte.

Una simile collocazione “ibrida” spiega perché la particolare tenuità del fatto raramente si traduca in scelte organizzative esplicite, suscettibili di orientare l'allocazione delle risorse e l'ordine di trattazione delle notizie di reato.

---

<sup>21</sup> G. AMARELLI, voce *Particolare tenuità del fatto (diritto penale)*, in *Enc. dir.*, Annali X, Giuffrè, Milano, 2017, p. 557; M. ROMANO, *Non punibilità, estinzione del reato, riforma Cartabia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2024, p. 437 ss.

### 5. *La particolare tenuità del fatto nei progetti organizzativi delle procure: un'analisi tassonomica*

L'analisi dei progetti organizzativi delle procure raccolti nel corso della ricerca mostra un quadro articolato e tutt'altro che uniforme con riferimento alla particolare tenuità del fatto. I non molti uffici che prendono espressamente in considerazione l'istituto adottano una pluralità di soluzioni organizzative che riflettono differenti concezioni del rapporto tra particolare tenuità, priorità e gestione dei flussi.

Un elemento comune è rappresentato dal fatto che raramente si considera in termini "prioritari" il procedimento per un fatto tenue. Anche là dove l'istituto trovi applicazione diffusa nella prassi, esso è avulso da una riflessione organica sulla selezione e sull'ordine di trattazione delle notizie di reato. Questo dato conferma quanto già osservato: la particolare tenuità del fatto è operativamente valorizzata, ma organizzativamente poco considerata.

All'interno di questo quadro generale, è possibile individuare alcuni modelli ricorrenti.

Un primo modello, largamente diffuso, è quello che vede nella particolare tenuità del fatto un affare semplice immediatamente definibile<sup>22</sup>. In alcuni progetti organizzativi, la particolare tenuità è infatti collocata all'interno delle articolazioni dedicate agli affari semplici o prontamente definibili (variamente nominati: ufficio o sezione affari semplici o di pronta definizione; U.A.S., U.P.D., U.S.P.D.). In tali contesti, la tenuità rileva quindi esclusivamente quando è evidente allo stato degli atti<sup>23</sup>, legittimando una richiesta di archiviazione immediata e standardizzata, a volte sottoposta a visto del dirigente o di un aggiunto<sup>24</sup>. In questa prospettiva, i

---

<sup>22</sup> *Procura Ascoli Piceno* (disposizioni di servizio di cui alla successiva nota 24); *Procura Bologna*, P.O. 2021; *Procura Bari*, P.O. 2021; *Procura Perugia*, P.O. 2021; *Procura Salerno*, P.O. 2018; *Procura Vercelli*, P.O. 2022; *Procura Isernia*, P.O. 2019, che tuttavia menziona la tenuità del fatto solo in relazione ai reati di furto e ricettazione, se di competenza degli affari semplici. Altri progetti organizzativi si limitano a menzionare la tenuità quale opportunità deflativa, senza attribuirne la trattazione a specifiche articolazioni interne e senza fornire particolari linee di indirizzo: *Procura Pavia*, P.O. 2022; *Procura Torre Annunziata*, P.O. 2020; *Procura Oristano*, P.O. 2020; *Procura Macerata*, P.O. 2021.

<sup>23</sup> Ad esempio, *Procura Bari*, P.O. 2021, assegna agli affari semplici e di pronta definizione i fatti di particolare tenuità, precisando però che «non dovranno considerarsi di pronta definizione le pratiche se [...] si debba provvedere ad acquisizioni, anche solo documentali» ovvero se «si debbano disporre identificazione o ricerche di indagabili».

<sup>24</sup> *Procura Ascoli Piceno* (disposizione 31 marzo 2015, n. 7, confermata dalla disposizione 23 luglio 2019, n. 21): «[a]llo scopo di garantire l'uniforme esercizio dell'azione penale da parte di tutti i magistrati dell'ufficio e di assicurare il controllo del criterio generale sopra esposto, le richieste di archiviazione in applicazione dell'art. 131-bis c.p. dovranno essere tutte preliminarmente trasmesse al capo dell'ufficio per un visto interlocutorio e informativo, corredate dal capo d'imputazione (cosicché, conformemente ai criteri sopra esposti, sia possibile avere un'idea della tenuità del fatto anche soltanto a partire dalle modalità della condotta) e da una motivazione nella quale siano chiaramente esposti i fattori contemplati dall'art. 133 [comma] 1 c.p. che hanno condizionato la

progetti organizzativi menzionano specifici protocolli conclusi con l'ufficio giudicante<sup>25</sup> o gli importanti risultati deflativi conseguiti<sup>26</sup>. Un simile modello presenta in effetti vantaggi in termini di efficienza, poiché consente di definire rapidamente un numero elevato di procedimenti con un impiego minimo di risorse<sup>27</sup>. La particolare tenuità del fatto tende a uscire dal radar del documento organizzativo non appena richieda anche solo accertamenti minimi, finendo per essere assorbita nella trattazione ordinaria senza criteri di orientamento specifici.

Un diverso modello, meno frequente ma particolarmente significativo, è quello della particolare tenuità considerata quale variabile organizzativa da governare attraverso criteri interni<sup>28</sup>. In questi casi, l'ufficio si dota – spesso mediante direttive o indicazioni del dirigente<sup>29</sup> – di criteri generali volti a orientarne l'applicazione e la verifica dei presupposti, talora valorizzando parametri quantitativi o qualitativi, talaltra richiamando elementi soggettivi e comportamentali dell'indagato. Particolarmente interessanti le direttive che fissano soglie economiche al di sotto delle quali è opportuno procedere con richiesta di archiviazione per tenuità, purché ricorrano anche i presupposti normativi diversi dall'esiguità del danno<sup>30</sup>.

---

richiesta»; *Procura Ravenna*, P.O. 2022, in un ufficio che però afferisce al modello descritto più avanti in testo, avendo adottato misure organizzative specifiche in materia di tenuità.

<sup>25</sup> *Procura Taranto*, P.O. 2020, segnala l'esigenza, condivisa con l'ufficio giudicante, di «ampliare l'applicazione dell'istituto dell'archiviazione per particolare tenuità» del fatto *ex art. 131-bis c.p.*».

<sup>26</sup> *Procura Torino*, P.O. 2018, afferma che «nel corso del 2017 sono sopravvenuti alla sezione 6106 fascicoli e ne sono stati esauriti 6143 di cui 4775 sono stati oggetto di richiesta di archiviazione (in particolare: 2920 richieste di archiviazioni nel merito e 1855 richieste di archiviazioni per depenalizzazione o per particolare tenuità del fatto *ex art. 131 bis c.p.p.*)». In questo caso, pur essendo considerate insieme alle depenalizzazioni, le «tenuità» rappresentano circa il 40% delle richieste di inazione formulate dagli affari semplici.

<sup>27</sup> Menzionano il ruolo deflativo dell'istituto numerosi progetti organizzativi, tra cui: *Procura Forlì*, P.O. 2021, secondo cui in caso di «scarsa offensività della condotta – sotto il profilo della speciale tenuità del danno – e soprattutto in presenza di interessi civilistici, che possono trovare altrove la dovuta tutela, si può valutare l'opportunità di una definizione rapida della vicenda, che eviti un dibattimento defaticante»; *Procura Lecco*, P.O. 2022, benché limitatamente ai reati attribuiti al gruppo «fasce deboli».

<sup>28</sup> *Procura Lodi*, P.O. 2017, secondo cui «al fine di attuare un'accelerazione dei tempi nella definizione complessiva di tutti i procedimenti pendenti, occorre dare indicazioni sui modi preferenziali di esercizio dell'azione penale (cd. scelte di priorità) che garantiscano una maggiore celerità nell'azione di questo Ufficio requirente. In tal senso si ritiene di dare indicazione prioritaria riguardo all'utilizzo, ove possibile, della richiesta di archiviazione per particolare tenuità del fatto (art. 131 bis c.p.)»; a tal fine, si precisa che «“non abitualità” non significa assenza di precedenti (e che dunque anche isolati e risalenti precedenti non sono da considerarsi impeditivi all'eventuale concessione del beneficio) e come il dimostrato disinteresse della persona offesa (ad esempio, nel caso di remissione della querela per reati perseguibili d'ufficio) ben può aiutare a far valutare un fatto come meno grave, di quanto all'apparenza possa sembrare»; *Procura Cuneo*, P.O. 2026; *Procura Ravenna*, P.O. 2022; *Procura Torino*, P.O. 2017; *Procura Busto Arsizio*, P.O. 2021.

<sup>29</sup> *Procura Bergamo*, P.O. 2022, che peraltro assegna espressamente una priorità – sebbene gradata – alle archiviazioni per tenuità.

<sup>30</sup> *Procura Busto Arsizio*, P.O. 2021: «[i]l PM ha facoltà di avanzare richiesta di archiviazione

Va segnalato come in questo modello le indicazioni sulla particolare tenuità del fatto siano non di rado affidate a direttive collocate al di fuori del progetto organizzativo, con un conseguente *deficit* di trasparenza<sup>31</sup>.

Esistono, infine, approcci diversi, che possiamo definire minimalisti o addirittura refrattari all'utilizzo dell'istituto<sup>32</sup>, che tuttavia hanno il paradossale pregio di ragionare in termini "prioritari". Essi, infatti, vedono nella particolare tenuità del fatto una non-priorità, e giungono addirittura a postularne la postergazione rispetto all'ordine ordinario di trattazione degli affari<sup>33</sup>.

## 6. Soluzioni organizzative per la particolare tenuità del fatto: la necessità di approfondimenti investigativi

Considerare la particolare tenuità del fatto quale variabile organizzativa pone un'ulteriore questione, mai affrontata in modo esplicito nei progetti organizzativi: quella dei procedimenti nei quali la tenuità non emerge *ictu oculi*, ma si prospetti

---

per particolare tenuità del fatto, per soggetto non gravato da precedente specifico e che non abbia già riportato provvedimento di archiviazione ex articolo 131-*bis* c.p. per fatti analoghi nei seguenti casi: reati contravvenzionali intrinsecamente poco offensivi o in concreto connotati da scarsa offensività; danneggiamento di beni pubblici o esposti a pubblica fede ex art. 635, comma 2, c.p., se si tratti di beni di scarso valore economico e la condotta in sé non desti particolare allarme sociale; reato di cui all'art. 388, comma 6, c.p. se il credito oggetto della procedura esecutiva sia di modesto importo e comunque inferiore a 5 mila euro; furto in esercizi commerciali non aggravato, oppure tentato furto con una delle aggravanti di cui all'art. 625 c.p. laddove la merce sottratta sia costituita da beni di prima necessità ed abbia un valore, inteso come prezzo praticato al pubblico, non superiore a 350 euro; reato di cui all'art. 640 c.p. laddove il danno patrimoniale non sia superiore a 350 euro; reato di cui all'art. 646 c.p., laddove il valore dell'oggetto dell'appropriazione non sia superiore a 350 euro». Nel più circoscritto ambito della truffa v. *Procura Biella*, P.O. 2020, che fissa la soglia economica della tenuità al danno inferiore a 200 euro (a meno che non ricorra l'aggravante dell'aver approfittato delle circostanze di luogo, come il *web*).

<sup>31</sup> *Procura Bergamo*, P.O. 2021: «in terzo luogo, nel caso in cui il Procuratore o il Procuratore Aggiunto non abbiano già provveduto in tal senso in sede di iscrizione e assegnazione, richiederanno l'archiviazione del procedimento in tutti i casi in cui ricorra la causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* c.p., come individuati nell'apposita direttiva del Procuratore». V. anche *Procura Napoli*, P.O. 2021, di cui a nota 37.

<sup>32</sup> *Procura Livorno*, P.O. 2020; *Procura Palmi*, P.O. 2023; *Procura Torino*, P.O. 2022.

<sup>33</sup> *Procura Palmi*, P.O. 2023, afferma che «altre esigenze meritevoli di tutela giuridica potranno condurre a ritenere non prioritario un procedimento che lo sarebbe secondo il solo criterio formale adottato, ad esempio un accordo risarcitorio intervenuto tra le parti in reati contro il patrimonio, la valutazione emergente sul grado della colpa, la oggettiva minima portata dell'offesa arrecata»; *Procura Livorno*, P.O. 2020, «andranno considerati esclusi sia dalla priorità che dalla normalità di trattamento, e verranno quindi trattati dopo gli altri, tenuto conto anche dei dati forniti dal Tribunale di Livorno, secondo i quali la durata media di un processo si attesta allo stato in un anno e sei mesi: [...] (c) i fatti conformi alla descrizione della norma incriminatrice ma non lesivi; (d) i fatti di scarsa rilevanza per la tenuità dell'offesa e occasionalità del comportamento».

come probabile alla luce dello svolgimento di indagini di minima entità<sup>34</sup>.

Nella prassi organizzativa, tali procedimenti tendono a essere esclusi dall'area degli affari semplici o della "pronta definizione" e a confluire nella trattazione ordinaria, come se la necessità di qualsiasi approfondimento investigativo comporti necessariamente l'abbandono della possibilità di dare "priorità" alla definizione per tramite della tenuità del fatto. Questa impostazione si fonda su una impostazione dicotomica: un'alternativa secca – tra procedimenti immediatamente definibili e procedimenti destinati alla piena attività di indagine – non è del tutto persuasiva sul piano organizzativo.

Tra i due estremi esiste, infatti, una zona grigia costituita da procedimenti per i quali la verifica dei presupposti applicativi dell'art. 131-*bis* c.p. può essere soddisfatta attraverso attività investigative di ridotto impegno. Si pensi, ad esempio, ai procedimenti per furti di modico valore, danneggiamenti lievi o violazioni bagattellari della normativa sulla circolazione stradale, nei quali la verifica dei presupposti applicativi dell'art. 131-*bis* c.p. può essere compiuta attraverso l'assunzione di sommarie informazioni, l'acquisizione di documentazione essenziale (relativa, ad esempio, ai beni su cui è insistito il reato).

Si è consapevoli che la nozione di attività investigative "minime" non si presta a una tipizzazione rigida. Essa va piuttosto intesa in senso funzionale: si tratta di accertamenti esclusivamente finalizzati a verificare la ricorrenza dei presupposti dell'art. 131-*bis* c.p., e non a raccogliere elementi nel pieno merito della vicenda, alla ricerca di un accertamento di responsabilità che, invece, deve già emergere agevolmente. Proprio per questo, i progetti organizzativi non dovrebbero essere chiamati a definire dettagliatamente il contenuto delle attività investigative minime, ma a legittimare, sul piano organizzativo, una modalità di trattazione anticipata di procedimenti suscettibili di definizione per tenuità, rimettendo al pubblico ministero la valutazione caso per caso.

In questa prospettiva diviene fondamentale l'acume del magistrato incaricato del primo "spoglio" del fascicolo, attività da cui dipende la sua sorte "prioritaria". La prognosi, in particolare, verte sul rapporto tra l'entità degli accertamenti investigativi richiesti e la probabilità di successo nel confermare l'ipotesi iniziale della tenuità. In astratto, infatti, un'attività investigativa qualificabile come "minima" può condurre a risultati molto diversi: talora la probabilità di giungere a una richiesta di archiviazione per particolare tenuità del fatto è pressoché trascurabile; talaltra, essa appare prossima alla certezza. Tra questi due estremi si colloca un'ampia area intermedia, nella quale l'esito dell'accertamento resta incerto, pur a fronte di un investimento investigativo contenuto. In questo contesto, risulta problematico individuare un grado di probabilità "accettabile" giustificativa dell'anticipazione della trattazione di procedimenti che, in base ai criteri ordinari, non

---

<sup>34</sup> V. *supra*, nota 16.

sarebbero considerati prioritari. L'introduzione di soglie probabilistiche predefinite si rivelerebbe, tuttavia, concettualmente fragile e difficilmente conciliabile con la discrezionalità tecnica del pubblico ministero. Più che ancorare la scelta organizzativa a un coefficiente di successo da pronosticare *ex ante*, appare allora necessario riconoscere che la decisione di procedere mediante accertamenti limitati e funzionalmente orientati alla verifica dei presupposti dell'art. 131-*bis* c.p. si fonda sulla valutazione della proporzione tra il "costo" dell'attività investigativa e il "beneficio" organizzativo potenzialmente conseguibile dalla definizione anticipata del procedimento, valutazione che resta intrinsecamente caso-specifica e non riducibile a parametri numerici rigidi.

Peraltro, è necessario tenere presente il caso in cui la tenuità emerga nel corso della trattazione "ordinaria" di un fascicolo di indagine. Non pare si possa dubitare, in casi simili, che il beneficio marginale della definizione immediata legittimi l'abbandono dei criteri di priorità per lasciare spazio alla pronta definizione. Si tratta di una soluzione imposta dal principio di eguaglianza e che ben si concilia con dei criteri di priorità dinamici e modificabili *in itinere*, qualora il caso concreto lo renda necessario.

In questa prospettiva, la particolare tenuità del fatto dovrebbe essere inserita nel sistema delle "priorità" anche quando i suoi presupposti non siano immediatamente riscontrabili dagli atti pervenuti all'autorità giudiziaria, ma sia intuibile che possa ricorrere in seguito a minimi accertamenti investigativi. Una simile strategia consente di evitare che procedimenti suscettibili di una rapida definizione restino assorbiti nella trattazione ordinaria, con il rischio di un dispendio sproporzionato di energie o, eventualità persino peggiore, di una declaratoria di prescrizione del reato.

## 7. Segue. *La dimensione dell'ufficio*

La dimensione dell'ufficio incide in modo significativo sulle modalità attraverso cui la particolare tenuità del fatto può essere regolata sul piano organizzativo. Le differenze non dipendono, infatti, soltanto da opzioni interpretative legate alla "sensibilità" dei dirigenti, ma riflettono anche vincoli strutturali legati al volume degli affari, alla complessità dei flussi e alla disponibilità delle risorse.

Nei piccoli uffici, caratterizzati da un numero relativamente contenuto di procedimenti e da una struttura organizzativa meno articolata, la gestione della particolare tenuità del fatto appare più agevolmente riconducibile alle sezioni o articolazioni dedicate agli affari semplici, anche quando i fascicoli tramite essa definibili non lo sarebbero secondo i canoni organizzativi ordinari. Perlopiù, come si è visto, i progetti organizzativi destinano agli uffici in questione soltanto

gli affari in cui non sia necessario compiere attività diverse da quelle standardizzate e seriali<sup>35</sup>. Invece, a noi pare che nel caso della tenuità, anche là dove occorrono accertamenti ai fini della verifica della sussistenza delle condizioni indicate dall'art. 131-*bis* c.p., si possa assicurare a detti affari una corsia preferenziale di trattazione. Un simile approccio, unitamente alla declinazione di indicazioni operative minime sulla sua applicazione, consentirebbe di coniugare efficienza e uniformità applicativa senza la necessità di creare ulteriori strutture organizzative. Là dove la verifica sulla sussistenza dei presupposti dia esito negativo, il fascicolo andrà "pesato" secondo i criteri ordinari e affidato ai canali della trattazione ordinaria.

I problemi posti da un simile approccio risiedono, semmai, nella capacità di individuare gli indici della tenuità già al momento dell'iscrizione, in un ufficio nella prassi spesso operativamente gestito da personale non togato. Dette considerazioni inducono a raccomandare una attenta valutazione dei fascicoli al momento dell'assegnazione da parte del responsabile dell'articolazione dell'ufficio – per prassi, un sostituto procuratore con funzioni di coordinamento, quando non un magistrato con funzioni semidirettive requirenti.

Nei grandi uffici il numero elevato di procedimenti e la pluralità dei gruppi in cui si articola il lavoro rendono più acuta l'esigenza di evitare applicazioni disomogenee dell'istituto. In detto contesto è opportuno fare ricorso a soluzioni organizzative più strutturate, fondate su forme di coordinamento "diffuso", con un coinvolgimento diretto del procuratore della Repubblica, di un procuratore aggiunto o di un sostituto a ciò delegati.

In questa prospettiva si inserisce, in modo particolarmente significativo, l'impostazione adottata dalla Procura della Repubblica di Palermo<sup>36</sup>, il cui progetto organizzativo prescrive che gli affari definibili ai sensi dell'art. 131-*bis* c.p. siano assegnati ai procuratori aggiunti responsabili dei gruppi di lavoro per la pronta definizione mediante richiesta di archiviazione. In tal modo, si realizza una forma di coordinamento che coniuga la necessità di applicazioni uniformi dell'istituto e la logica della specializzazione per materia. Inoltre, nel progetto si prevede

---

<sup>35</sup> V. il contributo di V. AIUTI, in *questo volume*.

<sup>36</sup> *Procura Palermo*, P.O. 2023, uno dei "nuovi" progetti aggiornati alla legge n. 71/2022. V. anche *Procura Napoli*, P.O. 2021, che definendo criteri generali di archiviazione del procedimento per tenuità afferma: «una qualificata domanda di giudizio, capace di orientare selettivamente l'esercizio dell'azione penale in conformità a canoni legali, esige anche l'attuazione di un rinnovato sforzo di valorizzazione della clausola di archiviazione correlata all'accertamento della speciale tenuità del fatto, da condursi alla luce anche della consapevolezza delle complessive condizioni di criticità dei tempi della giustizia penale nel distretto. I Procuratori Aggiunti, ciascuno con riferimento ai rispettivi ambiti di attribuzioni delegate, vigilano sull'effettiva e puntuale osservanza dei suddetti criteri generali e ne promuovono la coerente ed uniforme attuazione nei rispettivi ambiti di coordinamento delegati».

espressamente che, in caso di rigetto della richiesta di archiviazione da parte del giudice per le indagini preliminari, il fascicolo sia riassegnato secondo i criteri ordinari all'interno del gruppo competente.

Si tratta di un approccio intelligente, che potrebbe ulteriormente essere affinato mediante previsione, nel progetto organizzativo, di linee guida minime comuni a tutti i gruppi di lavoro in tema di particolare tenuità<sup>37</sup>, a cui affiancare se del caso un'apposita "cabina di regia", guidata da un sostituto o da un aggiunto delegati, che riunisca i responsabili di gruppi di lavoro in modo tale da monitorare *in progress* l'applicazione dell'istituto.

In tal modo, la soluzione organizzativa opera esclusivamente sul piano della distribuzione iniziale degli affari e del coordinamento degli indirizzi applicativi, lasciando impregiudicata tanto l'autonomia del singolo pubblico ministero quanto la possibilità di una diversa valutazione alla luce di approfondimenti investigativi o di sollecitazioni del giudice per le indagini preliminari.

## 8. Conclusioni

«Come se una rappresentazione della battaglia di Lipsia valesse più di una sedia vista di sbieco», ammoniva Theodor Adorno<sup>38</sup>. Pur senza abbracciare una posizione teorica così radicale e riconoscendo che in linea generale gli affari "piccoli" valgono meno di quelli "grandi", dovremmo comunque costruire un sistema di priorità che consideri la particolare tenuità del fatto, cui dovrebbe essere riconosciuta la capacità di incidere direttamente sui tempi e sulle modalità di esercizio dell'attività requirente. Tuttavia, inquadrarla tra gli "ordinari" criteri di priorità – anche tenendo conto di correttivi – significherebbe, inevitabilmente, destinarla alla coda della trattazione, poiché essi sono strutturalmente orientati a intercettare in prima battuta fatti gravi.

Da qui la necessità di un diverso approccio. I fascicoli definibili mediante applicazione dell'art. 131-*bis* c.p. dovrebbero essere sottratti alla logica concorrenziale dei criteri e inseriti in una corsia preferenziale di trattazione.

Una simile impostazione consentirebbe di valorizzare appieno la funzione deflativa dell'istituto, evitando che procedimenti suscettibili di una rapida definizione siano assorbiti dalla trattazione ordinaria, con un dispendio sproporzionato di risorse o con l'esito – organizzativamente opaco – della prescrizione. La tenuità

---

<sup>37</sup> Sembra aver operato così *Procura Napoli*, P.O. 2021, in cui si cita un ordine di servizio (n. 46/15) relativo ai «criteri generali in ordine alle richieste di archiviazione» in materia di tenuità. Non è stato tuttavia possibile reperire tale documento.

<sup>38</sup> T. ADORNO, *Minima Moralia. Meditazioni della vita offesa*, Einaudi, Torino, 2015 [1954], § 81, p. 146.

del fatto diviene così non una “non-priorità”, ma un oggetto organizzativo autonomo, da presidiare con criteri espliciti.

D'altronde, già prima della sua estensione legislativa al rito ordinario, l'istituto era propiziato quale “facilitatore” di un'obbligatorietà nell'esercizio dell'azione penale ragionevolmente intesa, facendosi carico di «differenziare il trattamento di fatti diversi, per quello spazio in cui la rigida astrattezza della tipicità penale non arriva a selezionare i fatti concretamente offensivi»<sup>39</sup>.

Dunque, ogni progetto organizzativo dovrebbe valutare la tenuità anche in ottica organizzativa, articolando un “sistema” di priorità in cui essa possa trovare spazio. In questi termini, la particolare tenuità del fatto rappresenta un banco di prova della capacità delle procure di esercitare un'autonomia organizzativa matura, orientata alla qualità complessiva della risposta di giustizia.

---

<sup>39</sup>F. CAPRIOLI-G. MELILLO-F. RUGGIERI-G. SANTALUCIA, *Sulla possibilità di introdurre nel processo penale ordinario l'istituto della declaratoria di particolare tenuità del fatto. Riflessioni a margine di una recente riforma*, in *Cass. pen.*, 2006, p. 3497.