



**Commissione Giustizia Senato  
Audizione 30 gennaio 2024**

**DDL 933 “Disposizioni di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, in materia di criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale”**

1. La scelta di regolare con legge ordinaria i criteri generali di priorità dell’azione penale deriva dalla presa d’atto dell’inattuabilità del principio di obbligatorietà dell’azione penale e dalla necessità di sottrarre alla discrezionalità priva di controllo delle Procure della Repubblica scelte di politica criminale, che necessitano di trasparenza e di legittimazione democratica e in questo senso, non può che essere accolta positivamente.

L’individuazione della legge ordinaria, come strumento di attuazione di tale obiettivo, pone però un problema di tenuta rispetto al modello dell’obbligatorietà dell’esercizio dell’azione penale dettato art. 112 della Costituzione che, oltre a tutelare l’uguaglianza del cittadino davanti alla legge, tutela l’autonomia esterna del Pubblico Ministero, sottraendolo ad ogni condizionamento da parte del potere esecutivo e del legislativo (cfr Corte Cost n. 84/1979 e n. 88/1991).

L’Unione delle Camere Penali Italiane, con la legge costituzionale di iniziativa popolare A.C. 14 presentata alla Camera dei Deputati il 31 ottobre 2017, il cui testo è stato integralmente riprodotto da altri tre disegni di legge attualmente pendenti davanti alla Commissione Affari Costituzionali del Senato, aveva proposto la seguente modifica dell’art. 112 della Costituzione: “1. All’articolo 112 della Costituzione, dopo le parole: «Il pubblico ministero ha l’obbligo di esercitare l’azione penale» sono aggiunte le seguenti: «**nei casi e nei modi previsti dalla legge**».

La finalità sarebbe stata proprio quella di attribuire al Parlamento il compito, mantenendo il principio dell’obbligatorietà dell’azione penale, di dettare i criteri generali di tale esercizio, individuando “casi” e “modi”.

Sembra, dunque, di poter sollevare qualche profilo di preoccupazione rispetto alla compatibilità costituzionale di una legge ordinaria che, nel dettare criteri generali di priorità in un sistema in grado di rispondere solo ad una parte delle notizie di reato, di fatto, detta implicitamente criteri di esclusione per i reati non prioritari e sostituisce al principio dell’obbligatorietà quello dell’opportunità<sup>1</sup>.

2. Ciò premesso, circa il merito del DDL in trattazione si osserva sinteticamente quanto segue.

---

<sup>1</sup> In questo senso si è espressa una parte della dottrina, senza alcuna pretesa di completezza si vedano: MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, in *Archivio Penale*, 2022, 9, secondo il quale a costituzione invariata non c’è spazio per i criteri di priorità; CATALANO, *Rimedi peggiori dei mali: sui criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale*, in *Quaderni Costituzionali*, 2008, 65 ss., secondo il quale l’art. 112 Cost. impedisce la definizione di criteri di priorità aventi l’effetto di selezionare le fattispecie di reato da perseguire, in quanto il principio di obbligatorietà dell’azione penale richiede che a ogni *notitia criminis* sia dato seguito; ZANON, *Pubblico Ministero e Costituzione*, Padova, 1996, 178, il quale ritiene che la tesi a sostegno dei criteri di priorità resti «in difficile equilibrio di fronte alla perentorietà dell’art. 112 Cost.»; D’ELIA, *art. 112, in Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, 2128, il quale ritiene che il ricorso ai criteri di priorità non è solo «inopportuno, ma anche in contrasto con il sistema legislativo e costituzionale»; MONACO, *Riforma della giustizia penale e criteri di priorità nell’esercizio dell’azione*, in *federalismi.it*, 23 marzo 2022, 31, il quale ritiene che «stabilire, dunque, un ordine di priorità, che nella sostanza precluda al p.m. di indagare su determinati reati, in quanto non indicati come prioritari e destinati quasi certamente a prescrizione, non appare in linea con l’art. 112 Cost., che impone al p.m. di svolgere indagini complete rispetto a qualunque fatto di reato, al fine poi di esercitare l’azione penale, salvo che l’instaurando processo non appaia oggettivamente superfluo».



**2.1.** I progetti organizzativi delle Procure della Repubblica, che dovrebbero nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, individuare i "criteri di priorità trasparenti e predeterminati" hanno una **durata quadriennale**.

La previsione legislativa dovrebbe, dunque, avere il medesimo orizzonte temporale, onde evitare sfasamenti difficilmente gestibili.

La previsione di una durata anche per la legge che detta i criteri generali risponde, inoltre, al requisito di una necessaria stabilità nelle scelte di politica criminale, che non possono essere soggette a continui interventi, magari dettati da ragioni emotive momentanee, o da transitorie convenienze elettorali.

**2.2.** I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale dovrebbero trovare qualche forma di **coordinamento** e di armonizzazione con i "criteri di priorità assoluta" per la formazione dei ruoli d'udienza e la trattazione dei processi dettati dall'**art. 132 bis disp. Att. c.p.p.**

In caso contrario, l'eventuale irrazionalità del sistema potrebbe perfino determinare profili di illegittimità costituzionale, con riferimento ai parametri dettati dagli art. 3 e 111 Cost.

Il tema risulta però particolarmente delicato sotto diversi profili: (i) in primo luogo l'art. 132 bis disp. Att. c.p.p. prevede ormai una **serie così nutrita di reati** prioritari da aver smarrito la propria funzione di selezione (il DDL in trattazione ne aggiunge altri tre); (ii) i reati prioritari sono poi, sovente, puniti con pene edittali non gravi e in un sistema penale razionale, la gravità e quindi la necessità di procedere in relazione ad un determinato reato, dovrebbe essere attestata proprio dalla severità della pena che il legislatore ha ritenuto prevedere, poiché così non è **la selezione appare irrazionale**; (iii) l'art. 132 bis disp. Att. c.p.p. prevede un **elenco di reati** mentre la legge è chiamata a dettare "**criteri generali**" e risulterebbe, dunque, comunque **difficile** realizzare un **coordinamento**.

**2.3.** In relazione all'art. 2:

**lett. a)**

- il criterio della "**gravità dei fatti**" appare estremamente generico, fino al punto di divenire privo di contenuto precettivo.

I criteri generali di priorità dovrebbero tenere conto delle scelte che il legislatore ha già operato in merito alla selezione dei delitti considerati di particolare pericolosità.

A riguardo pare si debbano tenere presente: la previsione di pericolosità presunta dettata dal 3° comma dell'art. 275 c.p.p. in merito alla necessità dell'applicazione della custodia cautelare in carcere e i reati del c.d. rosso, già indicati come prioritari e ovviamente, i procedimenti quelli con detenuti (originariamente unica previsione indicata art. 132 bis disp. Att. c.p.p.).

- il riferimento "alla specifica realtà criminale del **territorio** e alle **esigenze di protezione della popolazione**", appare allo stesso modo eccessivamente generico, a rischio di creare una regionalizzazione del sistema penale, incompatibile con la Costituzione. Anche in questo caso sarebbe necessario prevedere quantomeno una cornice di principi, o meglio di criteri ai quali sia necessario rispondere nella individuazione delle specificità del territorio. Non si tratta però di un compito semplice e presupporrebbe un'analisi dei vari fenomeni criminali e delle peculiarità regionali.

**Lett. b)** nessuna particolare osservazione.

**Lett c)**

L'**offensività in concreto** del reato appare un criterio assolutamente **generico**, 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. Non si comprende poi esattamente quale debba intendersi essere il riferimento alla **condotta della persona offesa**. Così genericamente delineato potrebbe perfino prestarsi ad essere inteso nel senso che sia la volontà e dunque, l'interesse della persona offesa a determinare la priorità nella trattazione del procedimento, il che sarebbe, evidentemente incompatibile con i principi sui quali si basa il nostro sistema penale.

Del tutto inopportuno il riferimento, come criterio di priorità alla "mancata partecipazione dell'indagato a percorsi di **giustizia riparativa** nelle indagini preliminari». Si tratta di profilo che coinvolge il diritto



di difesa, che non può essere condizionato nel suo esercizio dalla prospettiva che la mancata adesione al percorso di giustizia riparativa determini la priorità nella trattazione del procedimento. Parrebbe legittimo sospettare della compatibilità costituzionale di una previsione di tal genere, con riferimento al parametro dettato dall'art. 24 secondo comma Cost., che sancisce l'inviolabilità del diritto di difesa.

**3.** Sembra poi di poter muovere un rilievo alla norma di delegazione più che al DDL 933 in merito alla circostanza che il Ministro della Giustizia sia del tutto escluso dal complesso procedimento che dovrebbe portare alla formazione dei criteri di priorità. I principi generali sono, infatti dettati dal Parlamento con legge, i criteri sono individuati nei programmi organizzativi elaborati dalle Procure della Repubblica, sentito il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati. I programmi sono poi sottoposti alla valutazione dei Consigli Giudiziari e quindi del Consiglio Superiore della Magistratura. Si tratta di un procedimento complesso, ampiamente partecipato, che mira a una condivisione generale e a sfruttare le conoscenze e l'apporto di tutti i soggetti coinvolti nella giurisdizione. Il Ministro della Giustizia che dovrebbe essere l'unico in grado di raccogliere i dati generali sul funzionamento del sistema penale, non viene coinvolto neppure al fine di rilasciare un parere.

**4.** Quanto al potere di avocazione del Procuratore Generale e che attraverso la modifica dell'art. 127 *bis* disp. Att. c.p.p. deve tenere conto dei criteri di priorità dettati dall'art 3 *ter* disp. Att c.p.p., pare di poter osservare che, in concreto, la previsione si rivelerà del tutto inidonea allo scopo.

Con la legge n. 103 dl 2007 si era già previsto, infatti, un meccanismo di "rigidi" termini per l'esercizio dell'azione penale, la cui inosservanza avrebbe dovuto determinare, nell'intento del legislatore l'avocazione obbligatoria da parte del Procuratore Generale.

E' a tutti noto come si sia evoluta la prassi applicativa, anche grazie agli interventi del Consiglio Superiore della Magistratura e del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione<sup>2</sup>; ciò che avrebbe dovuto essere obbligatorio è divenuto facoltativo e in concreto, non è stato attuato.

Sarebbe interessante raccogliere i dati statistici sulle avocazioni effettivamente disposte dalle Procure Generali.

Roma, 30 gennaio 2024

La Giunta

---

<sup>2</sup> Decidendo di avallare le proprie precedenti delibere, il Consiglio ha ritenuto che "l'istituto dell'avocazione non sia connotato da automatismo applicativo" *cf* delibera 16 maggio 2018. Si vedano anche le linee guida adottate dal Procuratore Generale della Corte di Cassazione il 24 aprile 20.