

## CONVEGNI

---

**AURORA MARIA DI LEVERANO**

### **Cambiare tutto per non cambiare niente: riflessioni sparse sulla “nuova” udienza preliminare**

Il contributo svolge alcune considerazioni sul nuovo filtro di giudizio che la riforma Cartabia ha introdotto per definire l'esito dell'udienza preliminare. La riflessione nasce dall'idea secondo cui l'esigenza di rendere il processo penale più efficiente non può autorizzare di per sé conclusioni positive affrettate: occorre, infatti, evitare giudizi che si alimentino sul piano valoriale dalla sola tematica dei tempi di definizione dei procedimenti penali.

In relazione all'udienza preliminare, poi, è necessario interrogarsi non solo sulla reale capacità deflattiva dei nuovi meccanismi previsti ma anche sulla loro compatibilità con i canoni del giusto processo. In questa prospettiva, lo scritto analizza le distorsioni che la nuova regola di giudizio potrebbe provocare - in un'ottica di sistema - al modello accusatorio e ai principi che lo governano. In seconda battuta - sul versante della capacità deflattiva - si indaga la capacità innovativa di tale cambiamento, soprattutto alla luce del quadro storico che mostra come la cangiante vocazione del filtro che l'udienza si è vista attribuire nell'evoluzione normativa non ha praticamente mai sortito gli effetti desiderati.

*Changing everything to change nothing: reflections on the "new" preliminary hearing.*

*The contribution makes some considerations on the new trial filter that the Cartabia reform introduced to define the outcome of the preliminary hearing. The reflection stems from the idea that the need to make the criminal process more efficient cannot authorize hasty positive conclusions: in fact, it is necessary to avoid judgments that are fueled on the value level by the sole issue of the time it takes to define criminal proceedings.*

*In relation to the preliminary hearing, then, it is necessary to question not only the real deflationary capacity of the new mechanisms envisaged but also their compatibility with the canons of due process. In this perspective, the paper analyzes the distortions that the new trial rule could cause - from a systemic perspective - to the accusatory model and the principles that govern it. Secondly - on the side of deflationary capacity - the aim is to assess the innovative capacity of such a change, especially considering the historical framework that shows how the changing vocation of the filter that the hearing has been given in the normative evolution has practically never had the desired effects.*

**SOMMARIO:** 1. Tra efficienza e giusto processo. 2. L'udienza preliminare nel tempo. 3. Un altro tentativo: la ragionevole previsione di condanna come regola di giudizio. 4. Incursioni inquisitorie e difetti sistematici. 5. Ulteriori difetti sistematici: l'integrazione probatoria. 6. L'effettiva utilità: *nihil novum sub sole*? 7. Si può ben dire.

1. *Tra efficienza e giusto processo.* Una questione di grande rilievo - tale da coinvolgere la tenuta dell'operatività pratica del sistema processuale - occupa oggi il teatro della giustizia penale: l'inefficienza giudiziaria.

La cronica lentezza dei processi penali - essendo dai più percepita quale indice dell'incapacità statale di contrastare adeguatamente la criminalità - si ripercuote, pregiudicandola, sulla competitività delle imprese e dei mercati ita-

liani. Ciò in quanto l'eccessiva durata dei procedimenti, mutando l'immagine di un'amministrazione della giustizia inefficiente, finisce con l'offuscare la qualità del lavoro svolto all'interno delle aule giudiziarie e, di riflesso, con l'alimentare il senso di sfiducia dei cittadini nelle istituzioni statali. Dietro queste considerazioni sul comune sentire si staglia il forte interesse che il PNRR nutre nei confronti del tema della efficienza della giustizia penale<sup>1</sup>.

Tra gli interventi già realizzati e quelli ancora in corso d'opera spicca la L. 27 settembre 2021, n. 134, la c.d. riforma Cartabia<sup>2</sup> che mira ad essere la cura a tutti i mali, promettendo una organica rinnovazione del procedimento penale o, meglio, delle regole che lo governano. Infatti, i numerosi interventi di cui la stessa è costituita perseguono tutti un obiettivo comune ed unitario: l'alleggerimento del sistema complessivo, incidendo significativamente sul versante processuale dei tempi e della quantità dei processi.

Una simile constatazione, però, non autorizza di per sé una immediata conclusione positiva sui tanti aspetti della riforma<sup>3</sup>, anzi, occorre ipotizzarne una lettura idonea a impedire che l'ingresso nella dimensione processual-penalistica della nozione - extra-giuridica<sup>4</sup> - di efficienza possa in qualche misura aggravare, anziché lenire, lo stato di crisi in cui versa l'intero *enforcement*.

Invero, non solo si dovrà verificare al di là delle apparenze, la reale capacità deflativa di certe soluzioni, ma altresì si dovranno valutare con scrupolo i riflessi che le soluzioni ipotizzate potranno esercitare sugli equilibri complessivi del nostro processo penale. In particolare, se è vero che l'efficienza è diventata la parola chiave della riforma Cartabia, il significato di detta espressione non dovrà essere rinvenuto solo nell'esigenza di assicurare una ragionevole durata ai processi penali. L'efficienza, infatti, è data anzitutto dalla capacità

---

<sup>1</sup> Sul tema v. RIZZUTO, *L'efficienza costituzionalmente orientata e la digital transformation della giustizia penale*, in *Proc. pen. giust.*, 2022, 767 ss., TECCE, *PNRR e riforma della giustizia penale: prospettive e limiti*, in *Proc. pen. giust.*, 2021, 981 ss.

<sup>2</sup> Attuata con l'approvazione del Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150

<sup>3</sup> MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, in questa *Rivista (web)*, 2022, 1.

<sup>4</sup> A proposito del rapporto tra la dimensione giuridica e la scienza economica v. PULVIRENTI, *Il primato legislativo sul processo penale dal dialogo tra economia e diritto*, a cura di Lentini-Scandurra, *Quamdiu cras, cur non hodie. Studi in onore di Antonia Criscenti Grassi*, Roma, 2021, 835 ss.

<sup>5</sup> RIZZUTO, *L'efficienza costituzionalmente orientata e la digital transformation della giustizia penale*, cit., 767 ss.

costante di un sistema operativo di rispondere ai propri fini<sup>6</sup>. Ne segue che con l'organizzazione e la gestione del processo penale, il legislatore deve assicurare un meccanismo capace di pervenire ad un accertamento dei fatti sottoposti alla disamina dell'autorità giudiziaria che sia rispettoso delle garanzie individuali e al contempo in grado di fornire un risultato condivisibile da parte della comunità<sup>7</sup>.

Ad oggi non appaiono del tutto scontati i rilievi che conducono ad una corretta individuazione dei rapporti tra la disciplina del giusto processo e l'individuazione di una ragionevole durata dello stesso e, la tanto bramata efficienza – intesa in modo distorto – sembra far correre il rischio di una almeno parziale sottovalutazione dei riflessi sistematici delle modifiche proposte<sup>8</sup>.

Del resto, un processo non giusto, perché carente sotto il profilo delle garanzie, non è conforme al modello costituzionale, quale ne sia la durata<sup>9</sup>.

Così giustificata la necessità di valutare la capacità dell'intervento riformatore di soddisfare i canoni di garanzia imprescindibili e, in seconda battuta, di soddisfare l'obiettivo cui è preposto, lo scritto si concentra sulle modifiche che hanno coinvolto l'udienza preliminare, da sempre vittima di un «*accanimento terapeutico*»<sup>10</sup> portato avanti vuoi dal legislatore, vuoi dalla giurisprudenza.

<sup>6</sup> Il concetto è sviluppato da VALENTINI, *La completezza delle indagini, tra obbligo costituzionale e (costanti) elusioni della prassi*, in questa *Rivista* (web), 2019, 3.

<sup>7</sup> CHIAVARIO, *Garanzie ed efficienza: un equilibrio difficile ma essenziale*, in *Garanzie ed efficienza della giustizia penale. Temi e problemi*, Torino, 1998, 126, secondo il quale: «*la vera efficienza processuale è tale solo se ingloba anche l'efficienza nel riconoscimento e nello sviluppo delle garanzie processuali, dovendo il processo sì consentire di raggiungere dei risultati credibili anche nel senso della tempestività e dell'efficacia della sanzioni, ma pure consentire di raggiungerli in modo giusto sul piano delle modalità di percorso*».

<sup>8</sup> Sul tema dell'efficienza della giustizia penale e dei suoi rapporti con le garanzie individuali, FIANDACA, *Più efficienza, più garanzie. La riforma della giustizia penale secondo la Commissione Lattanzi*, in *www.sistemapenale.it*, 21 giugno 2021; DOMINIONI, *Un conflitto endemico fra gli interessi di persecuzione penale e di efficienza giudiziaria*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, 259 ss.

<sup>9</sup> ROSEMBERG, *Court congestion: status, causes, and remedies*, in Harry W. Jones (ed.), *The court the public and the law explosion*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1965, 58, secondo il quale «*la lentezza nell'amministrazione della giustizia è certamente un fattore negativo, ma una decisione rapida ma ingiusta non può essere considerata una soluzione alternativa*». Sul versante domestico, è il giudice delle leggi che sul punto sostiene che «*un processo non giusto, perché carente sotto il profilo delle garanzie, non è conforme al modello costituzionale, quale ne sia la durata*», così Corte Cost., n. 317/2009, in cui le garanzie del giusto processo e l'efficienza non sono collocate sul medesimo piano. Sul tema v. FERRUA, *Il giusto processo tra modelli, regole e principi*, in *Dir. pen. proc.*, 2004, 401 ss.

<sup>10</sup> L'espressione è di MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, cit., 12.

Tre sono gli interrogativi.

Con il primo ci si chiede perché si avverte la necessità di intervenire sull'udienza preliminare.

Con il secondo ci si interroga sulla compatibilità delle modifiche apportate con i principi del giusto processo accusatorio.

Con il terzo interrogativo, ci si chiede se la riforma servirà davvero a cambiare le cose.

2. *L'udienza preliminare nel tempo.* Al primo interrogativo – relativo al perché il legislatore abbia deciso di intervenire – è abbastanza facile rispondere: l'udienza preliminare non filtra abbastanza<sup>11</sup>.

In media, l'udienza preliminare è riuscita a filtrare nel complesso circa il 38% delle *regiudicande* per cui è prevista, percentuale che precipita al 13% se si prende in considerazione solo l'istituto della sentenza di non luogo a procedere<sup>12</sup>. Di contro, i decreti di rinvio a giudizio hanno rappresentato circa il 60% degli esiti definitivi del giudizio del G.u.p. Così, l'udienza preliminare – considerata la sua incapacità di evitare dibattimenti superflui (e visti i tanti esiti liberatori dibattimentali<sup>13</sup>) – ha finito per essere totalmente disfunzionale.

Eppure, i riformatori del 1988 avevano affidato all'udienza preliminare un compito primario: quello di preservare l'efficienza del sistema<sup>14</sup> evitando dibattimenti inutili per l'ordinamento<sup>15</sup>. A tal fine, i giudici per l'udienza preliminare si sono visti attribuire il potere di sindacare, all'esito di tale udienza, il corretto esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero, decidendo – sulla base della regola di giudizio cristallizzata all'art. 425 c.p.p. – se

---

<sup>11</sup> Sul tema, BONTEMPELLI, *Udienza preliminare ed efficienza giudiziaria*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, 1149; DANIELE, *L'abolizione dell'udienza preliminare per rilanciare il sistema accusatorio*, in *www.sistemapenale.it*, 27 gennaio 2020.

<sup>12</sup> Sono i risultati dell'indagine svolta dall'Eurispes in collaborazione con l'Unione Camere Penali, consultabili sul sito *www.eurispes.eu*. Può essere consultata anche: Curzio, *Relazione del Primo Presidente della Cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2020*, Roma, 22 gennaio 2021, 29-30.

<sup>13</sup> Quantificabili intorno al 50%. Per una ricognizione sui numeri della giustizia penale v. GIALUZ-DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno: l'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, Torino, 2022, 89. Sul tema anche CECCHI, *Osservazioni intorno alla ragionevole previsione di condanna*, in questa *Rivista* (web), 2022, 3.

<sup>14</sup> DANIELE, *L'udienza preliminare*, in *Fondamenti di procedura penale*, Milano, 2022, 500 ss.

<sup>15</sup> Lo si legge chiaramente nella relazione al progetto preliminare e al testo definitivo del codice di procedura penale, in G.U., Serie Generale n. 250 del 24.10.1988, Suppl. Ordinario n. 93, 188.

bloccare il rito mediante una sentenza di non luogo a procedere oppure farlo continuare pronunciando un decreto che dispone il giudizio<sup>16</sup>.

La funzione che era stata assegnata all'udienza preliminare era quella di «*segmento processuale non caratterizzato da una piena cognizione*<sup>17</sup>». E infatti, la regola di giudizio destinata al G.u.p. consisteva esclusivamente in un controllo di legittimità della richiesta di rinvio a giudizio, con lo scopo di bloccare *ab origine* esercizi dell'azione penale manifestamente azzardati. Tuttavia, questa funzione di filtro poteva operare pienamente solo in presenza di situazioni raramente verificabili, in quanto, la versione primigenia dell'art. 425 c.p.p. stabiliva che il G.u.p. dovesse optare per l'esito liberatorio unicamente laddove l'innocenza dell'imputato fosse "evidente"<sup>18</sup>, tracciando un perimetro di percorribilità della sentenza di non luogo a procedere particolarmente angusto e limitato al requisito della sussistenza dell'evidenza delle formule assolutorie<sup>19</sup>.

A fronte di un criterio decisorio tanto ampio, l'intenzione deflativa era bloccata da due evidenti limiti<sup>20</sup>: *in primis*, la chiara volontà politica di superare qualsiasi assimilabilità del G.u.p. alla precedente figura del giudice istruttore aveva orientato verso la scelta di negargli qualsiasi potere di iniziativa nella raccolta della prova; in secondo luogo, le esigenze di salvaguardia dell'oralità originaria della prova da assumersi in dibattimento, oltre che dell'impermeabilità del giudice rispetto all'andamento e all'esito delle indagini, avevano imposto al legislatore di evitare che la decisione di rinvio a giudizio – presentandosi come piena decisione di merito<sup>21</sup> – potesse pesare come un pre-giudizio rispetto alla stessa. Così, la decisione liberatoria *ex art. 425 c.p.p.* si mostrava come opzione solo davanti alla situazione limite in cui il giudice aveva a disposizio-

<sup>16</sup> Sul tema, GIALUZ-DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno*, cit., 89-90.

<sup>17</sup> In questi termini VITIELLO, *Udienza preliminare*, a cura di Conz-Levita, *La riforma Cartabia della giustizia penale*, 2021, 73 ss.

<sup>18</sup> CAPRIOLI, *Insufficienza o contraddittorietà delle prove e sentenze di non luogo a procedere*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997, 287 ss., CASSIBBA, *L'udienza preliminare. Struttura e funzioni*, Milano, 2007, 69 ss., DANIELE, *Profili sistematici della sentenza di non luogo a procedere*, Torino, 2005, 42 ss.

<sup>19</sup> DINACCI, *Regole di giudizio (Dir. Proc. pen.)*, in questa *Rivista*, 2013, 1 ss., GARUTI, *Nuove osservazioni sulla regola di giudizio ex art. 425 c.p.p. ai fini delle sentenze di non luogo a procedere*, in *Cass. pen.*, 1996, 2705.

<sup>20</sup> Lo rileva PINELLI, *Gli spazi angusti dell'udienza preliminare nel diritto vivente e il mutamento di paradigma del suo epilogo imposto dalla legge Cartabia*, in *Quest. giust.*, 2022, 1.

<sup>21</sup> Fu la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 64/1991 ad evidenziare come si dovesse «evitare che una valutazione approfondita del merito dell'imputazione da parte del giudice potesse avere, come per il passato, un'influenza condizionante sulla successiva fase del giudizio».

ne contributi di prova - posti a sostegno della richiesta di rinvio a giudizio - dai quali emergeva la prova piena dell'innocenza dell'imputato, o comunque la mancanza totale di elementi a suo carico<sup>22</sup>.

All'epilogo dell'udienza preliminare, dunque, in luogo che il canone dell'*in dubio pro reo*, valeva il suo esatto contrario: l'*in dubio pro actione*, in una prospettiva di prevedibile sviluppo del quadro probatorio in sede dibattimentale.

Tale scelta legislativa era stata letta come funzionale e idonea a precludere una sorta di giudizio anticipato capace di incrinare quella marcata autonomia del dibattimento che lo stesso sistema accusatorio ontologicamente postula. In tal modo, però, si generava uno squilibrio sistematico emergente dal rapporto tra l'art. 425 c.p.p. e l'art. 125 delle disposizioni attuative<sup>23</sup>: quest'ultimo, infatti, - assolvendo ad una funzione specificativa del requisito normativo dell'infondatezza della notizia di reato - introduceva per l'archiviazione una regola di giudizio più ampia di quella contemplata per la sentenza di non luogo a procedere, dando luogo alla situazione paradossale in cui il giudice in sede di controllo sull'esercizio dell'azione poteva bloccare solo i procedimenti in cui la richiesta di rinvio a giudizio si fosse rivelata palesemente infondata, mentre il giudice in sede di archiviazione (*rectius*: di controllo sull'inazione) deteneva poteri molto più ampi potendo bloccare tutti i procedimenti in cui gli elementi raccolti risultavano inidonei a sostenere l'accusa in giudizio.

Quindi - oltre alla scarsa funzionalità del sistema rispetto all'obiettivo della deflazione del carico dibattimentale<sup>24</sup> - il fatto che la regola decisoria per l'archiviazione fosse più ampia di quella contemplata per la sentenza di non luogo a procedere determinava un'inammissibile inversione di ruoli tra controllore e controllato, derivandone un assoggettamento del giudice non alla legge ma al pubblico ministero<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> DANIELE, *Profili sistematici della sentenza di non luogo a procedere*, Torino, 2005, 40. In giurisprudenza v. Cass. pen., sez. III, 14 dicembre 1990, n. 4851, Gargano, Rv. 186002.

<sup>23</sup> L'articolo precisa(va) che può pervenirsi ad un'archiviazione ogni qual volta «*gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non sono idonei a sostenere l'accusa in giudizio*».

<sup>24</sup> Infatti, già nel 1992 autorevole dottrina aveva laconicamente rilevato che le sentenze di non luogo a procedere erano «*assolutamente rare e, quindi, nella maggior parte dei casi, l'udienza preliminare si riduceva ad una mera funzione di transito per il giudizio*», una sorta di «*udienza di smistamento*», PISAPIA, *Introduzione*, in *L'udienza preliminare*, Milano, 1992, 483 ss.

<sup>25</sup> Così, DINACCI, *Regole di giudizio (Dir. proc. pen.)*, cit., 29.

Per queste ragioni, la prima riforma non tardò ad arrivare: l'art. 1 della legge n. 105 del 1993, interveniva eliminando la parola "evidente" dalla lettera dell'art. 425 c.p.p.,<sup>26</sup> nel dichiarato intento di ampliare l'ambito delle valutazioni del giudice dell'udienza preliminare e di limitare il dominio predominante del pubblico ministero nella fase antecedente il dibattimento, il quale, in nome del *favor actionis*, era di fatto titolare, per effetto dell'esercizio dell'azione penale, di un diritto generalizzato ad ottenere il rinvio a giudizio<sup>27</sup>. Se prima, ai fini dell'emissione di una sentenza di non luogo a procedere, la legge richiedeva che risultasse evidente la sussistenza di una causa di proscioglimento, dopo la legge del 1993 diventava sufficiente, agli stessi fini, che la causa, semplicemente, risultasse.

Si apriva, così, il dibattito dottrinale sul reale significato dell'udienza preliminare. Esso vedeva il consolidamento di due opposti orientamenti: uno - finalizzato a recuperare il più possibile la funzione di filtro dell'udienza - leggeva nella nuova disciplina una limitazione sostanzialistica dello *spatium deliberandi* del decreto che dispone il giudizio alle sole situazioni di probabile futura condanna dibattimentale<sup>28</sup>.

L'altro<sup>29</sup> - di natura più marcatamente processuale - manteneva inalterata la valenza originaria della regola prevista dall'art. 425 c.p.p., che restava finalizzata esclusivamente ad impedire dibattimenti superflui per inidoneità degli elementi raccolti a sostenere il processo che, invece, rimaneva da celebrarsi anche a fronte di acquisizioni investigative insufficienti ma potenzialmente capaci di successivo sviluppo in contraddittorio nel processo.

Le prime indicazioni della Corte costituzionale tese a definire il perimetro e la portata della modifica normativa, riconoscevano espressamente come il legislatore, rafforzando il potere valutativo del giudice dell'udienza preliminare, aspirava certamente a far sì che quest'ultima potesse funzionare come filtro di maggiore consistenza rispetto al dibattimento<sup>30</sup>. La Consulta, provvede-

<sup>26</sup> In tal modo avvicinando la regola di giudizio dell'udienza preliminare alla valutazione prognostica dell'art. 125 disp. att. c.p.p. Sul tema v. CAPRIOLI, *Insufficienza o contraddittorietà della prova e sentenza di non luogo a procedere*, in *Dir. pen. proc.*, 1997, 295.

<sup>27</sup> In tal senso, DOMINIONI, *Chiusura delle indagini*, in *AA.VV., Il nuovo processo penale. Dalle indagini preliminari al dibattimento*, Milano, 1989, 74.

<sup>28</sup> DANIELE, *Profili sistematici della sentenza di non luogo a procedere*, cit., 40.

<sup>29</sup> Per tutti, CAPRIOLI, *Insufficienza e contraddittorietà della prova e sentenza di non luogo a procedere*, cit., 300. In giurisprudenza v. Cass. pen., sez. II, 7 aprile 2016, n. 15942, Rv. 266443; *Id.*, sez. II, 5 novembre 2015, n. 46145, Rv. 265246; *Id.*, sez. V, 3 ottobre 2014, n. 41162, Rv. 262109.

<sup>30</sup> Corte cost., 15 marzo 1994, n. 88.

va del pari ad evidenziare la permanenza della sua natura di decisione meramente processuale posto che l'apprezzamento del merito che il giudice era chiamato a compiere all'esito dell'udienza preliminare «*non si sviluppa secondo un canone di colpevolezza o di innocenza ma si incentra sulla ben diversa prospettiva di delibare se, nel caso di specie, risulti o meno necessario dare ingresso alla successiva fase del dibattimento: la sentenza di non luogo a procedere, dunque, era e resta, una sentenza di tipo processuale*<sup>31</sup>».

L'adozione della sentenza di non luogo a procedere, quindi, risultava imposta solo nei casi in cui era palese la superfluità del giudizio, cioè, nelle sole ipotesi in cui era fondato prevedere che l'eventuale istruzione dibattimentale non potesse fornire utili apporti per superare il quadro di insufficienza o contraddittorietà.

Su di un percorso così tracciato, la giurisprudenza di legittimità<sup>32</sup> si adagiava in assoluta conformità e l'obiettivo del filtro decongestionante – indicato dal legislatore delegante tra le funzioni primarie dell'udienza preliminare – continuava a rimanere sullo sfondo, tant'è che l'apparente aumento delle sentenze di non luogo a procedere verificatosi dopo la riforma del 1993, procedeva in parallelo a quello dei decreti di rinvio a giudizio<sup>33</sup>.

Pochi anni dopo il Parlamento interveniva nuovamente sulla disciplina dell'udienza preliminare prevedendone un'energica riscrittura, attraverso la c.d. legge Carotti (n. 479 del 1999). Il giudice di tale udienza veniva investito di ulteriori e inediti poteri istruttori ai sensi degli artt. 421-*bis* e 422 c.p.p. e il nuovo art. 425 c.p.p. vedeva presenti, tra le ragioni che legittimavano la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere, i criteri previsti dall'art. 530 c.p.p., al comma 2, della insufficienza o contraddittorietà della prova<sup>34</sup>.

Anche in questo ulteriore *restyling* si percepiva la necessità di ampliare la strada per possibili definizioni anticipate del giudizio di merito e non più meramente processuali, secondo criteri analoghi a quelli dell'assoluzione dibat-

---

<sup>31</sup> Corte cost., 15 marzo 1996, n. 71.

<sup>32</sup> Cass. pen., Sez. un., 25 ottobre 1995, n. 38, Liotta, Rv. 202858-01.

<sup>33</sup> Le analisi statistiche provengono dagli ultimi *report* del Ministero della Giustizia e sono efficacemente riassunti e spiegati in GIALUZ-DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno: l'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, cit., 88 ss.

<sup>34</sup> GALANTINI, *La nuova udienza preliminare*, in AA.VV., *Giudice unico e garanzie difensive. La procedura penale riformata*, Milano, 2000, 100.

timentale<sup>35</sup>. Così, l'udienza preliminare iniziava a divenire il luogo di celebrazione di un vero e proprio giudizio di merito (o «pre-giudizio di primo grado»<sup>36</sup>) e non più di una mera valutazione sommaria orientata solo allo svolgimento del processo o alla preclusione di esso. Tale approdo ricostruttivo apriva certamente ad una nuova dimensione sostanzialistica della sentenza di non luogo a procedere, che diventava percorso potenzialmente praticabile in ogni situazione di prognosi di condanna improbabile.

Al contempo, tuttavia, tale esito destava qualche criticità dal momento che il decreto che dispone il giudizio – pur strutturalmente privo di motivazione – poteva finire per assumere il valore di prognosi di condanna probabile, con il frustrante effetto di pregiudicare il valore del contraddittorio nella formazione dibattimentale della prova<sup>37</sup>.

Di talché, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione<sup>38</sup>, onde evitare pericolosi scontri con il principio di presunzione di innocenza, precisavano che *«l'arricchimento dell'orizzonte prospettivo del giudice, rispetto all'epilogo decisionale, non attribuisce allo stesso il potere di giudicare in termini di anticipata verifica dell'innocenza-colpevolezza dell'imputato, poiché la valutazione critica di sufficienza, non contraddittorietà e di idoneità degli elementi probatori, è sempre e comunque diretta a determinare, all'esito di una deliberazione di tipo prognostico la sostenibilità dell'accusa in giudizio e, con essa, l'effettiva, potenziale, utilità del dibattimento in ordine alla regiudicanda»*. Con il risultato che la sentenza di non luogo a procedere diventava una sorta di *«sentenza di merito su di un aspetto processuale»*<sup>39</sup> e, pur risultando il giudice dell'udienza preliminare chiamato ad esprimere un giudizio di merito, l'oggetto di esso non era quello della fondatezza dell'accusa, bensì la sola verifica dell'idoneità degli elementi raccolti in fase di indagine a dimostrare la sussistenza di una minima probabilità che all'esito del dibattimento fosse affermata la colpevolezza dell'imputato.

Così sintetizzate le varie modifiche che nel corso del tempo sono intervenute sulla regola di giudizio dell'udienza preliminare, si può dire che, per un motivo o per un altro, nessuna di queste ha effettivamente raggiunto lo scopo e,

<sup>35</sup> CAPITTA, *Nuova fisionomia dell'udienza preliminare e tutela dell'imparzialità del g.u.p.*, in *Cass. pen.*, 2003, 3360.

<sup>36</sup> La citazione è di GROSSO, *sub. Artt. 20-23 l. 16 dicembre 1999, n. 479*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, 288.

<sup>37</sup> DANIELE, *Profili sistematici della sentenza di non luogo a procedere*, cit., 200.

<sup>38</sup> Cass. pen., Sez. un., 30 ottobre 2002, Vottari, n. 39915, Rv. 222602.

<sup>39</sup> Così, Cass. pen., Sez. VI, 24 febbraio 2016, n. 17385, Tali e altri, Rv. 267074.

anzi, i dati dimostrano come la capacità deflativa dell'udienza preliminare sia persino peggiorata nel corso del tempo<sup>40</sup>.

3. *Un altro tentativo: la ragionevole previsione di condanna come regola di giudizio.* È in questo clima che si inserisce la quarta modifica, quella operata dalla riforma Cartabia che - fatta la scelta di mantenere l'udienza preliminare nella sua funzione di filtro ai dibattimenti inutili - mira a "ristrutturarla" tramite una rielaborazione della regola di giudizio per la sentenza di non luogo a procedere, prevedendo che la stessa sia allineata all'analoga previsione in sede di archiviazione risultando basata, pur nella diversità del momento, sulla medesima valutazione di sufficienza degli elementi raccolti ai fini della condanna in dibattimento<sup>41</sup>.

Nell'impostazione congegnata dalla riforma, l'udienza preliminare non costituisce più un filtro a maglie larghe, bensì permette l'accesso al dibattimento di quei soli processi che prevedibilmente si chiuderanno con una sentenza di condanna, con l'auspicato effetto di portare la *conviction rate* ad una percentuale ottimale<sup>42</sup>. Sulla scorta di tali indicazioni i vincoli prescritti dal legislatore delegante si muovono tutti nella direzione di perseguire quell'efficienza della giurisdizione, in pubblica udienza dibattimentale, che focalizzi l'obiettivo di celebrare il giudizio solo a carico di coloro che risultino concretamente, e con elevato grado di probabilità razionale, futuri destinatari di una sentenza di condanna. In tutti gli altri casi, la pretesa punitiva delle procure della Repubblica prima, e il controllo del giudice sulla stessa dopo, dovranno determinare la fine del procedimento in un momento antecedente all'inizio del dibattimento<sup>43</sup>. È in questa prospettiva, dunque, che gli artt. 9 lett. a) e 12 lett. d) del corpo normativo in esame hanno modificato la regola di giudizio dettata

---

<sup>40</sup> Tra il 1990 e il 1995 le sentenze di non luogo a procedere rappresentavano quasi la metà rispetto ai decreti che dispongono il giudizio e tra il 2010 e il 2019 gli esiti liberatori non hanno raggiunto - paragonati ai rinvii a dibattimento - neppure la soglia di un quinto. Sul tema, GIALUZ-DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno*, cit., 104., VALENTINI, *Riforme, statistiche e altri demoni*, in questa *Rivista*, 2022, 3-22., CECCHI, *Osservazioni intorno alla "ragionevole previsione di condanna"*, cit., 18.

<sup>41</sup> Relazione finale della commissione di studio, 24 maggio 2021, consultabile su [https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione\\_LATTANZI\\_relazione\\_finale\\_24mag21.pdf](https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione_LATTANZI_relazione_finale_24mag21.pdf), 20-21.

<sup>42</sup> DANIELE, *La riforma della giustizia penale e il modello perduto*, in *Cass. pen.*, 2021, 3071.

<sup>43</sup> La riforma Cartabia non si discosta dal progetto di legge Bonafede, presentato a suo tempo dal precedente Governo, imperniato sulla capacità degli elementi acquisiti di consentire, «*se confermati in giudizio, l'accoglimento della prospettazione accusatoria*».

dall'art. 425 c.p.p. imponendo la doverosità della sentenza di non luogo a procedere e del provvedimento di archiviazione, quando gli elementi acquisiti non consentono una ragionevole previsione di condanna<sup>44</sup>.

Al fine di stabilire l'impatto pratico di tale cambiamento, occorre riprendere alcune indicazioni terminologiche: invero, una regola di giudizio è sostanzialmente lo *standard* decisorio a cui si rifà il decisore al fine di pronunciarsi in un senso o nell'altro in caso di dubbio<sup>45</sup>. Il giudice – in sede di udienza preliminare – si trova davanti ad un *aut aut* in cui vi è un «termine marcato» (cioè il provvedimento di cui la legge fissa i presupposti) e un «termine consequenziale» (cioè il provvedimento che segna la mancata concretizzazione del provvedimento di cui non si sono realizzati i presupposti applicativi). Se non si avvera l'uno, si compie l'altro: la regola di giudizio individua la proposizione da provare, espressa dal termine marcato<sup>46</sup>.

Ciò precisato, la riforma Cartabia passa dalla “non idoneità a sostenere l'accusa in giudizio” alla “ragionevole previsione di condanna”, prefigurando un canone decisorio che – almeno in teoria – sovverte la vecchia regola di giudizio, impegnando il G.u.p. a un esercizio di merito proteso alla verifica della colpevolezza dell'imputato, meritevole di essere rinviato a giudizio quando «*l'ipotesi di accusa si fonda su elementi probatori di tale consistenza da giustificare una ragionevole previsione di condanna all'esito del dibattimento*»<sup>47</sup>.

Così il giudice dell'udienza preliminare dovrebbe vedere sensibilmente aumentate le proprie competenze con l'effetto di una diminuzione dei decreti che dispongono il giudizio e un sensibile innalzamento delle più impegnative sentenze di non luogo a procedere determinando, finalmente, quell'effetto

---

<sup>44</sup> Inoltre, è il caso di precisarlo, l'art. 12 lett. a), con il deliberato intento di fissare un momento giurisdizionale di filtro dell'azione penale anche in relazione ai procedimenti a citazione diretta davanti al Tribunale monocratico, ha introdotto una nuova inedita udienza pre-dibattimentale, con un giudice investito dei medesimi poteri e doveri del G.u.p., chiamato sempre alla decisione di non luogo a procedere in caso di ricorrenza dello stesso presupposto della prognosi di condanna improbabile.

<sup>45</sup> DINACCI, *Regole di giudizio (Dir. proc. pen.)*, cit., 10 ss., CECCHI, *Osservazioni intorno alla “ragionevole previsione di condanna”*, cit., 5.

<sup>46</sup> In questi termini si esprime FERRUA, *Onere della prova, regola di giudizio e standard probatorio: alla ricerca della perduta proposizione da provare*, in *Cass. pen.*, 2020, 2639 ss., FERRUA, *La prova nel processo penale, I - Struttura e procedimento*, Torino, 2017, 107 ss.

<sup>47</sup> ALVINO, *Il controllo giudiziale dell'azione penale: appunti a margine della riforma Cartabia*, in *Sist. pen.*, 2022, 31.

deflativo concreto del carico della giurisdizione penale dibattimentale, che ha obiettivamente assunto le dimensioni di una vera e propria emergenza<sup>48</sup>.

Apparentemente, è un approccio logico.

Sappiamo bene come l'ambiguo criterio dell'insostenibilità dell'accusa in giudizio, prima previsto dagli artt. 125 disp. att. e 425, comma 3, c.p.p., veniva inteso dalla giurisprudenza: le frequenti situazioni di prova insufficiente o contraddittoria non impedivano il rinvio a giudizio e le sentenze di non luogo a procedere erano un evento più unico che raro<sup>49</sup>. È chiaro che, stando al nuovo criterio, le soluzioni aperte non consentiranno più il rinvio a giudizio; l'azione penale dovrà fondarsi su un *fumus* di responsabilità, giustificato da un compendio probatorio che, anche se non ancora completo, appaia suscettibile di essere integrato in dibattimento.

Tuttavia, l'effettivo perseguimento dell'esito che la riforma vuole ottenere è incerto: non solo occorre considerare come la decisione circa la concreta possibilità che il futuro giudizio si traduca nella condanna dell'imputato si presenti fortemente discrezionale e suscettibile di essere ancorata ad una variopinta tipologia di criteri valutativi, sicché a decidere della rilevanza dell'innovazione sarà soprattutto l'approccio ermeneutico della giurisprudenza; ma occorre anche riconoscere come le conseguenze della riscrittura dell'art. 425 c.p.p. dipenderanno dal rispetto del principio di completezza delle indagini: una corretta interpretazione del nuovo art. 425, infatti, presuppone che si escluda che lo sviluppo dibattimentale della tesi di accusa possa colmare lacune presenti nei dati investigativi che il pubblico ministero ha portato a sostegno della sua ipotesi di accusa, con la conseguenza che tutte quelle richieste di rinvio a giudizio avanzate sulla base di uno sviluppo investigativo non completo andranno rigettate<sup>50</sup>.

Ora, se è vero che la reale capacità innovativa di un qualsiasi intervento modificativo può essere accertata solo col tempo<sup>51</sup>, si può comunque provare a ri-

---

<sup>48</sup> Sul tema, MACCORA-BATTARINO, *Il giudice dell'udienza preliminare nella riforma*, in *Quest. Giust.*, 2021, 4, 139.

<sup>49</sup> Ne parla anche VALENTINI, *Grandi speranze: una possibilità di riforma nella riforma*, a cura di Gaito, *Il giusto processo penale dopo la riforma Cartabia*, Pisa, 2023, 21.

<sup>50</sup> Sul tema, SANTORIELLO, *Le nuove regole di giudizio della Riforma Cartabia, tra una positiva sinergia e una possibile eterogenesi dei fini*, in questa *Rivista*, 2022, 10.

<sup>51</sup> Sul tema, FERRUA, *Brevi appunti in tema di udienza preliminare, appello e improcedibilità*, in *www.discrimen.it*, 9 dicembre 2021, il quale sostiene che «chi non ha voluto comprendere il senso del primo testo, difficilmente capirà quello del secondo». Dello stesso avviso TRAPPELLA, *Variazioni sul*

spondere - in via anticipatoria e provvisoria - agli altri quesiti posti in apertura.

4. *Incursioni inquisitorie e difetti sistematici.* Con riguardo al secondo quesito - relativo alla compatibilità della nuova regola di giudizio con i principi del processo penale accusatorio - non si può trascurare quell'aspetto subdolo del nuovo vaglio preliminare che riguarda i rapporti fra la valutazione del giudice dell'udienza preliminare e quella del giudice del dibattimento. Mettiamo caso che il G.u.p. abbia ritenuto - sulla base della nuova regola di giudizio - che il materiale probatorio acquisito dal pubblico ministero consente di ritenere probabile la dichiarazione di colpevolezza dell'imputato - e che perciò emetta il decreto che dispone il giudizio - come potrà il giudice del dibattimento discostarsi da tale giudizio e non esserne condizionato?

Coglie nel segno chi evidenzia<sup>52</sup> che il giudice del dibattimento - nel caso appena delineato - potrebbe finire per assumere una decisione basata sulla prognosi di probabilità di condanna insita nel decreto che dispone il giudizio. Così - a ben vedere - l'udienza preliminare diventerebbe una sorta di primo grado di giudizio fondato su elementi conoscitivi raccolti unilateralmente dall'accusa nel corso delle indagini<sup>53</sup> e il successivo dibattimento - innescato dal decreto che dispone il giudizio - da sede selettiva delle attività istruttorie, assumerebbe il ben più limitato compito di offrire alla difesa la possibilità di confutare l'accertamento di colpevolezza (provvisorio) effettuato in udienza preliminare<sup>54</sup>.

Ebbene, non è difficile pensare ad una reintroduzione - sotto mentite spoglie - del giudice istruttore, per giunta con una forza di penetrazione nel dibatti-

---

tema della ritualità alternativa (reali e apparenti), in *Il giusto processo penale dopo la riforma Cartabia*, a cura di Gaito, Pisa, 2023, 216.

<sup>52</sup> MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, cit., 18 ss.

<sup>53</sup> DANIELE, *L'abolizione dell'udienza preliminare*, cit., 20., MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, cit., 10 ss.

<sup>54</sup> DOMINIONI, *La procedura penale dal rito inquisitorio al giusto processo*, in *Cass. pen.*, 2003, 1422., SANTORIELLO, *Le nuove regole di giudizio della Riforma Cartabia tra una positiva sinergia e una possibile eterogeneità dei fini*, cit., 19 ss., secondo cui «il contraddittorio - pur rappresentando un profilo ineliminabile del diritto di difesa - è anche e soprattutto una tecnica di accertamento idonea a confermare come a falsificare ogni ipotesi enunciata nel processo». Sul punto anche FERRUA, *Il giudizio penale: fatto e valore giuridico*, in FERRUA-GRIFANTINI-ILLUMINATI-ORLANDI, *La prova nel dibattimento penale*, Torino, 2010, 227; TONINI, *Il contraddittorio: diritto individuale e metodo di accertamento*, in *Dir. pen. proc.*, 2000, 1388.

mento ben più pregnante e invasiva sol se si pensa alla ineludibile sovrapposibilità con la regola di giudizio prevista per l'applicazione delle misure cautelari<sup>55</sup> e quella dell'“oltre ogni ragionevole dubbio” che guida il giudice del dibattimento, sovrapposizione, questa, che potrebbe creare una forte scossa all'equilibrio del sistema. Si tratta, infatti, di valutazioni del tutto diverse<sup>56</sup> che verrebbero assimilate dal fine ultimo della valutazione della responsabilità penale, destinate a distinguersi solo rispetto al momento procedimentale e processuale in cui intervengono. In pratica, lo *standard* probatorio della ragionevole previsione di condanna andrà a collocarsi a livello intermedio tra quello della gravità indiziaria delle misure cautelari e quello dell'oltre ogni ragionevole dubbio provocando una pericolosa reazione a catena: la sussistenza di gravi indizi in sede cautelare comporterà la ragionevolezza della previsione di condanna – e quindi il rinvio a giudizio – e, in dibattimento il decreto che dispone il giudizio diventerà una “doppia conforme” dell'ordinanza di custodia cautelare con notevoli ricadute dal punto di vista probatorio<sup>57</sup>.

Quando l'accertamento verte sulla responsabilità, solo il dibattimento può fornire al quadro epistemologico ottenuto grazie all'attività investigativa del pubblico ministero elementi di conoscenza davvero significativi e questo per il semplice fatto che i dati raccolti durante le indagini saranno sottoposti al “metodo dialettico”<sup>58</sup>. È noto, infatti, che il contraddittorio, lungi dall'essere solamente un elemento ineliminabile del diritto di difesa<sup>59</sup>, è anche l'unica tecnica di accertamento idonea a confermare o a falsificare ogni ipotesi enunciata nel

<sup>55</sup> Ad oggi, i “gravi indizi di colpevolezza” ex art. 273 c.p.p., per supportare la misura cautelare devono essere «*idonei a dimostrare un'alta probabilità di colpevolezza a carico del soggetto sottoposto alle indagini*».

<sup>56</sup> Infatti, la valutazione del giudice della cautela ha come parametro la colpevolezza; mentre quella del G.u.p. deve solo verificare la necessità del vaglio dibattimentale. Per meglio dire, «*il giudice della cautela opera una valutazione prognostica di tipo statico, strettamente funzionale a garantire specifiche esigenze cautelari, mentre il giudice dell'udienza preliminare deve procedere ad una verifica di tipo dinamico, circa l'utilità o la superfluità del passaggio alla fase dibattimentale*». Il virgolettato è di Cass. pen., sez. VI, 28 novembre 2013, n. 48472, Rv. 257458.

<sup>57</sup> Il riferimento è al fatto che l'art. 273 c.p.p. richiama i commi 3 e 4 dell'art. 192, ma non il comma 2, con la conseguenza che il richiamo è fatto ai criteri di utilizzabilità ma non anche allo standard probatorio. Sul tema VITIELLO, *Udienza preliminare*, cit., 73 ss.

<sup>58</sup> Il riferimento è soprattutto ai dati che possono trarsi dalle fonti di prova prodotte dal pubblico ministero una volta che le stesse siano sottoposte a contraddittorio, sia in relazione alle modalità di acquisizione che in ordine alla valutazione circa la loro significanza dimostrativa. Sul tema SANTORIELLO, *Le nuove regole di giudizio della Riforma Cartabia tra una positiva sinergia e una possibile eterogenesi dei fini*, cit., 19 ss.

<sup>59</sup> DOMINIONI, *La procedura penale dal rito inquisitorio al giusto processo*, cit., 1422.

processo. Ed è tutt'altro che rara l'eventualità che elementi raccolti dal pubblico ministero, pur sembrando particolarmente significativi nell'ottica accusatoria dell'organo inquirente, si indeboliscano fino a perdere ogni persuasività, quando sugli stessi venga ad esercitarsi, in contrasto alla lettura che ne ha fornito la Procura, l'attività argomentativa della difesa, o una volta che a tali elementi accusatori vengano contrapposti gli accertamenti svolti in sede di indagini difensive.

Strettamente collegato è il pericolo che il giudizio del G.u.p. si trasformi in un giudizio diagnostico (anziché prognostico)<sup>60</sup> laddove, invece, la componente prognostica<sup>61</sup> è ineliminabile in ogni accertamento storico di tipo "preliminare" come tale mirato ad anticipare una valutazione che potrebbe essere effettuata in modo più completo in una fase processuale successiva. Accertamento preliminare, ragionamento probabilistico e giudizio prognostico appaiono i termini necessari di uno schema che rende l'udienza preliminare refrattaria ad un giudizio diagnostico, destinato semmai all'accertamento completo e alla diagnosi categorica. Infatti, ove il rinvio a giudizio fosse sorretto da una diagnosi (e non da una prognosi) di colpevolezza, verrebbe sempre più accostato alla decisione di condanna, al metro della regola di giudizio dell'oltre ogni ragionevole dubbio e così fallirebbe l'obiettivo di livellare verso l'alto lo *standard* di giudizio dell'udienza preliminare, dati gli inevitabili limiti di un accertamento preliminare basato sulle sole conoscenze investigative<sup>62</sup>.

Ed infatti, la necessità di ribadire il carattere prognostico del giudizio è stata avvertita anche dalla prima giurisprudenza espressasi dopo l'entrata in vigore della riforma che ha interpretato la nuova regola chiarendo come la stessa – che presiede alla scelta tra il passaggio alla fase dibattimentale e il proscioglimento – rimane di tipo prognostico e dinamico<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> NAIMOLI, *Considerazioni sulla "ragionevole previsione di condanna" per l'archiviazione e per la sentenza di non luogo a procedere*, in *Dir. pen. proc.*, 2022, 831.

<sup>61</sup> FERRUA, *Il concetto di "provare" e di "provato"*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, 559.

<sup>62</sup> Sul tema v. BONTEMPELLI, *Udienza preliminare ed efficienza giudiziaria*, cit., 1148.

<sup>63</sup> Tribunale di Patti, sezione G.u.p., 27 febbraio 2023, n. 10: «per quanto attiene all'ipotesi in cui gli elementi acquisiti non consentano di formulare una ragionevole previsione di condanna, si è chiarito che tale giudizio prognostico dovrà tenere conto degli arricchimenti, delle integrazioni, dei chiarimenti che il dibattimento ed il contraddittorio ad esso connesso saranno verosimilmente in grado di offrire. Il Giudice della Udienza Preliminare dovrà tenere conto di eventuali letture diverse ed alternative di tutto il materiale investigativo raccolto che ragionevolmente potrebbero essere fatte proprie dal giudice del dibattimento».

Certo è che in mancanza di istruzioni di metodo su come «maneggiare la regola<sup>64</sup>», tutto è rimesso alla prudenza applicativa dei giudici. Prudenza che, in questo caso, va declinata in negativo dal momento che l’alta opinabilità dell’espressione “ragionevole previsione di condanna” comporta una discrezionalità che è imprudentemente libera di sfociare in mera soggettività<sup>65</sup>. Insomma, oggi come ieri, la fisionomia che l’udienza preliminare verrà ad assumere dipenderà in modo decisivo dalla lettura che la prassi darà delle nuove disposizioni.

*5. Ulteriori difetti sistematici: l’integrazione probatoria.* Grande assente tra le novità apportate è l’emendamento degli artt. 421-*bis* e 422 c.p.p., concernenti l’integrazione delle indagini e l’integrazione probatoria. Così come costruita, la nuova regola di giudizio sembrerebbe presupporre una completezza investigativa tale da far presumere – ragionevolmente – la successiva condanna in dibattimento. Ebbene, ci si chiede come tale criterio possa dirsi compatibile con le norme che disciplinano la possibile attività integrativa delle indagini in sede di udienza preliminare.

Il problema non riguarda tanto l’art. 422 c.p.p., che già prevede un’attività istruttoria orientata nell’esclusivo favore dell’imputato<sup>66</sup> quanto piuttosto l’art. 421-*bis* c.p.p. di cui, secondo alcuni, il legislatore avrebbe dovuto – in coerenza con la riforma – prevedere l’abrogazione<sup>67</sup>. La norma in esame – già in passato oggetto di critiche<sup>68</sup> – prescrive al giudice di stimolare l’inerzia del pubblico ministero nel caso di indagini incomplete, evitando in questo modo di far ricadere sull’accusa le conseguenze negative della propria inerzia investigativa attraverso la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere. Si è

<sup>64</sup> Il virgolettato è di CONTI-GUAGLIANO, *La regola di giudizio nell’udienza preliminare: una decisione bifasica*, in *Dir. proc. pen.*, 2016, 342. Sottolinea l’assenza di criteri di concreta operatività della regola di giudizio anche DINACCI, *Regole di giudizio*, cit., 26.

<sup>65</sup> Osserva CARLIZZI, *Liberò convincimento e ragionevole dubbio nel processo penale. Storia prassi teoria*, San Lazzaro di Savena, 2018, 43, che «qualunque sia lo standard decisorio di riferimento e per quanto oscuro possa apparire dal giudice penale si deve pretendere un *modus operandi* massimamente preciso e rigoroso».

<sup>66</sup> Prevedendo che «il giudice può disporre, anche d’ufficio, l’assunzione delle prove delle quali appare evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere».

<sup>67</sup> SANTORIELLO, *Le nuove regole di giudizio della riforma Cartabia*, cit., 14.

<sup>68</sup> Ne veniva sottolineata, soprattutto, la capacità di pregiudicare l’imparzialità del giudicante. Sul tema v. SPANGHER, *I procedimenti speciali tra razionalizzazione e modifiche del sistema*, in *Il nuovo processo penale davanti al giudice unico*, Milano, 2000, 182., DE CARO, *Poteri probatori del giudice e diritto alla prova*, Napoli, 2003, 165.

osservato come il giudice non possa supplire alle mancanze del pubblico ministero permettendogli di continuare ad indagare per consolidare un quadro probatorio instabile, altrimenti si darebbe luogo ad una commistione dei poteri capace di falsare il sistema accusatorio<sup>69</sup>. Per ristabilire l'ordine sono state prospettate due opzioni: da un lato, si è detto che – dopo la riscrittura dell'art. 425 c.p.p. – l'incompletezza delle indagini dovrebbe essere letta nell'esclusivo interesse dell'indagato e quindi, anche nel caso dell'art. 421-*bis* – come per il 422 c.p.p.<sup>70</sup> – le prove da acquisire dovrebbero essere dirette a confermare l'infondatezza dell'ipotesi accusatoria. Dall'altro, in un'ottica diversa, si è sostenuto che il G.u.p. potrà indicare suggerimenti investigativi ma solo in una prospettiva ancorata al materiale già raccolto dal pubblico ministero, muovendosi nell'ambito delle ipotesi di ricostruzione già presenti nel fascicolo delle indagini, senza aprire a nuove ipotesi ricostruttive<sup>71</sup>.

In quest'ottica sarebbe consentito al giudice disporre l'integrazione delle indagini solo se i dati disponibili depongono in maniera significativa nel senso della responsabilità dell'accusato, pur permanendo profili di incertezza superabili per il tramite delle nuove investigazioni. Certo, si tratterebbe così non più di indagini integrative ma di indagini decisive (per la condanna). A fronte di tali incertezze, una specifica legislativa avrebbe certamente evitato il dilagarsi di interpretazioni contrastanti e di incongruenze sistematiche<sup>72</sup>.

*6. L'effettiva utilità: nihil novum sub sole.*<sup>2</sup> Veniamo alla terza domanda – relativa alla capacità delle modifiche introdotte di cambiare effettivamente le cose, interrogativo al quale è certamente più difficile rispondere dal momento che si tratta di fornire una previsione futura, come tale incerta e non del tutto prevedibile.

<sup>69</sup> SANTORIELLO, *Le nuove regole di giudizio della riforma Cartabia*, cit., 13.

<sup>70</sup> In questo senso, la differenza rispetto all'art. 422 c.p.p. sarebbe rappresentata dal soggetto che procede all'assunzione: in un caso il giudice suggerisce al p.m. la prospettiva di indagine, nell'altro provvede *ex officio*.

<sup>71</sup> La tesi era sostenuta in dottrina ancora prima della riforma, SCALFATI, *La riforma dell'udienza preliminare, tra garanzie nuove e scopi eterogenei*, in *Cass. pen.*, 2000, 2812; DE CARO, *L'integrazione difensiva e probatoria nell'udienza preliminare*, in *Le recenti modifiche al codice di procedura penale*, Milano, 2000, 419.

<sup>72</sup> Lo sottolinea FIORUCCI, *Le nuove regole del gioco: il mutamento delle condizioni per l'archiviazione e per il rinvio a giudizio*, a cura di Gaito, *Il giusto processo penale dopo la riforma Cartabia*, Pisa, 2023, 101.

Un dato di fatto può darci una mano: oggi il ruolo di chi sovrintende l'udienza preliminare è decisamente troppo gravoso ed impegnativo e così rimarrà per lungo tempo ancora. Ebbene, di fronte ad un carico di lavoro enorme, il giudice dell'udienza preliminare, chiamato a scegliere tra l'emanazione di due provvedimenti, di cui solo uno sottoposto all'obbligo di motivazione, quale sceglierà<sup>73</sup>?

È proprio il differente peso dei due provvedimenti a comportare, di fatto, la mancata innovazione dell'udienza "filtro".

Questa questione è strettamente legata ad un'altra: riprendendo la definizione tradizionalmente data, la regola di giudizio è la regola che riguarda il rapporto tra i due termini di un'alternativa decisoria stabilendo quale sia il provvedimento da adottare in caso di dubbio. Il provvedimento da adottare nel dubbio - anche dopo la riforma Cartabia - è quello opposto al provvedimento di cui la legge fissa i presupposti: cioè il decreto di rinvio a giudizio, dal momento che i presupposti sono fissati solo in relazione alla sentenza di non luogo a procedere<sup>74</sup>. In altri termini, sia prima che dopo l'entrata in vigore della riforma, si rischia di assistere all'emanazione del decreto che dispone il giudizio in caso di dubbio per il G.u.p., visto che la sentenza di non luogo è subordinata alla sussistenza di alcuni presupposti e per questo necessita di motivazione. La pronuncia di quest'ultima resta, infatti, subordinata alla prova negativa che gli elementi idonei acquisiti non consentano una ragionevole previsione di condanna, laddove invece, per cambiare effettivamente la regola di giudizio occorrerebbe fare il contrario, cioè, dettare i presupposti del rinvio a giudizio<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> DANIELE, *Tre aspetti controversi della riforma Cartabia. I. Udienza preliminare*, a cura di Conz-Levita, *La riforma Cartabia della giustizia penale*, Roma, 2021, 17 ss. In questi termini anche FIORUCCI, *Le nuove regole del gioco*, cit., 93.

<sup>74</sup> La dottrina chiama "conseguenziale" il rinvio a giudizio e "marcato" la sentenza di non luogo a procedere. Sul tema, FERRUA, *Brevi appunti in tema di udienza preliminare, appello e improcedibilità*, cit., 2.

<sup>75</sup> Come in dottrina si è proposto di fare: FERRUA, *Riaspetto senza modello e scopi deflattivi: la legislazione del bricolage*, a cura di Maffeo, *La procedura criminale. Quali riforme* (atti del convegno, 22-23 ottobre 2020), Perugia, 2021, 117: «La realtà è che, per modificare la regola di giudizio, bisognerebbe convertire la richiesta di archiviazione e la sentenza di non luogo a procedere in termini consequenziali rispetto al rinvio a giudizio». Allo stesso tempo, però, l'Autore dubita sull'opportunità di una simile riforma «dato il pregiudizio che, in tal caso, il rinvio a giudizio rischierebbe di produrre per l'imputato; nel decreto che dispone il giudizio figurebbero tutte le prove a carico, alimentando nei giudici dibattimentali indebite convinzioni sulla colpevolezza dell'imputato».

Però, sebbene sia lecito ipotizzare che solo così si riuscirebbe a stringere le maglie del vaglio preliminare dell'accusa – perché il G.u.p. non potrebbe sottrarsi all'onere motivazionale semplicemente rinviando a giudizio – l'inversione della regola rappresenterebbe un rimedio peggiore del male essendo chiara l'insopprimibile capacità di condizionamento che un rinvio a giudizio motivato eserciterebbe sul giudice del dibattimento<sup>76</sup>.

Tuttavia, come detto, l'assenza di motivazione non elimina il problema: non potendo conoscere le ragioni, si dovrà recepire acriticamente la ragionevole previsione di condanna effettuata dal giudice dell'udienza preliminare e l'imputato sarà avvolto da un alone negativo da cui non sarà agevole liberarsi, con buona pace della presunzione di innocenza<sup>77</sup>.

È inutile continuare a sottolineare quali conseguenze potrebbero discenderne dal punto di vista della tenuta del sistema accusatorio. Formalmente la separazione tra le fasi e la centralità del dibattimento resterebbe in vigore; nella sostanza, invece, si innescherebbe una metamorfosi del vaglio preliminare dell'accusa, il quale si tramuterebbe in un primo grado di giudizio.

E allora, se non si può ribaltare la proposizione da provare, al fine di incentrare il controllo del G.u.p. sui presupposti dell'azione invece che su quelli dell'imazione, forse l'*impasse* potrebbe essere superata guardando alla natura giuridica dell'udienza preliminare che dovrebbe rimanere tale e quale: essa nasce come filtro sulla perseguibilità dell'azione essendo il G.u.p. chiamato non a verificare se l'imputato è probabilmente colpevole o probabilmente innocente – tipico vaglio di merito – ma a verificare se l'azione penale è stata esercitata sulla scorta di materiale probatorio idoneo a supportarla, tipico vaglio di rito.

Di talché, se è vero – come è vero – che la sentenza di non luogo a procedere è una sentenza di rito<sup>78</sup>, allora come tutte le sentenze che riguardano la procedibilità non necessiterà di una motivazione di merito ma sarà sufficiente una

<sup>76</sup> La non motivazione del rinvio a giudizio rispecchia l'ovvia esigenza di salvaguardare la «*virgin mind del giudice del dibattimento*». In questi termini, DANIELE, *Tre aspetti controversi della riforma Cartabia*, a cura di Conz-Levita, *La riforma Cartabia della giustizia penale*, Roma, 2021, 17 ss.

<sup>77</sup> In un periodo in cui, tra l'altro, la Corte di Giustizia ribadisce l'importanza anche dell'apparenza della presunzione di innocenza. Corte giust., 16 novembre 2021, C-748/19.

<sup>78</sup> Tra l'altro, solo la natura di sentenza "in rito" potrebbe evitare ripercussioni sull'istituto della revoca della sentenza di non luogo a procedere, istituto non variato dalla riforma. Viene sottolineato, sul tema, che sarà difficile coniugare la decisione altamente cognitiva uscente dalla riforma con la valenza essenzialmente processuale della revoca. In questo senso, FORUCCI, *Le nuove regole del gioco: il mutamento delle condizioni per l'archiviazione e per il rinvio a giudizio*, cit., 101.

motivazione stringata sulla ricorrenza o meno della condizione di procedibilità costituita dall'acquisizione in fase di indagini di elementi sufficienti per sostenere l'accusa in giudizio<sup>79</sup>. Sul tema, in ottica comparata, è stato da alcuni suggerito di rifarsi allo «stile del *jugement a phrase unique*» francese, cioè a quel costruito motivazionale racchiuso nello schema logico di una sola frase<sup>80</sup>. È indubbio, in ogni caso, che uno snellimento del modo di motivare il non luogo a procedere avrebbe il vantaggio di rendere agevole la costruzione del percorso argomentativo, assicurando al redattore tempi di elaborazione assai contenuti e adatti alle specifiche esigenze funzionali delle udienze filtro, aprendo così la strada ad un maggior uso delle sentenze di non luogo a procedere<sup>81</sup>.

7. *Si può ben dire.* Giunti alla fine di questa disamina circa l'effettiva ragionevolezza delle modifiche operate dalla riforma Cartabia all'udienza preliminare, si può ben dire che per quanto nobile sia l'obiettivo dell'alleggerimento del sistema, al di là delle apparenze, la reale capacità deflativa di alcune soluzioni è dubbia, soprattutto se la si rapporta agli equilibri complessivi del sistema<sup>82</sup>.

La storia dell'udienza preliminare ci permette di prevedere ragionevolmente che, per l'ordinamento processuale italiano, nemmeno questa sarà la volta buona. La sfida dell'udienza preliminare quale filtro che seleziona le cause effettivamente fondate è stata sinora persa per tutta una serie di fattori – giuridici e non – sui quali la riforma Cartabia non interviene direttamente<sup>83</sup>. Schematicamente.

La riforma non incide: sulla consequenzialità del provvedimento che porta avanti l'azione penale rispetto a quello che ne arresta l'avanzare e, in questo modo, in udienza preliminare, il dubbio apre ancora le porte al dibattito;

<sup>79</sup> Lo sottolinea MAZZA, *Il processo che verrà*, cit., 13.

<sup>80</sup> Ne parla AMODIO, *Filtro "intra-neo" e filtro "estra-neo" nella nuova disciplina del controllo per il rinvio a giudizio*, in *Cass. pen.*, 2022, 24., il quale aggiunge altresì che si dovrebbe prevedere una restrizione in punto di ammissibilità del ricorso alla Corte di cassazione, tenuto conto che la sentenza è manifestazione di una *semiplena iurisdictio*, contro la quale può essere comunque esperito il rimedio della revoca previsto dall'art. 434 c.p.p., di talché dovrebbe escludersi la possibilità di ricorrere in cassazione per vizio di motivazione.

<sup>81</sup> Così, AMODIO, *Filtro "intra-neo" e filtro "estra-neo" nella nuova disciplina del controllo per il rinvio a giudizio*, cit., 24.

<sup>82</sup> Sul tema, VALENTINI, *Riforme, statistiche e altri demoni*, cit., 22.

<sup>83</sup> Lo osserva CECCHI, *Osservazioni intorno alla "ragionevole previsione di condanna"*, cit., 22.

sull'obbligo motivazionale per il decreto che dispone il giudizio che costituisce tuttora una sorta di incentivo prasseologico a prediligere tale opzione; non prevede un ridimensionamento del modulo giustificativo della sentenza di non luogo a procedere, tutt'oggi contenuto in una sentenza motivata come l'assoluzione emessa nel giudizio; non offre criteri di concreta operatività della regola di giudizio.

Molti sono quelli che, a fronte dei molteplici (e fallimentari) interventi normativi, hanno cominciato a dubitare che per questa fase procedimentale possa esistere un canone oggettivo davvero precettivo, sostenendo una tranciante scelta di campo: l'abolizione dell'udienza preliminare<sup>84</sup>. Si tratta certamente di una scelta politica che il legislatore del 2022 ha fatto nel segno opposto, decidendo di mantenerla e "rivitalizzarla".

E allora, onde evitare prese di posizione controcorrente, quello che si può fare è orientare l'indagine verso i profili patologici che causano l'ipertrofia del processo. In particolare, nessun cenno è stato rivolto a quella soluzione che, con ogni probabilità, sarebbe stata avanzata per prima se ad essere interrogato sul punto fosse stato un uomo della strada: aumentare (o comunque riorganizzare) l'organico<sup>85</sup>. I dirigenti degli uffici dovrebbero rivedere da subito le attuali organizzazioni del settore penale dei tribunali, potenziando gli uffici G.i.p. - G.u.p. sia come magistrati sia come personale amministrativo<sup>86</sup>, perché solo così ogni magistrato avrà quei tempi congrui che sono il presupposto indefettibile per garantire l'efficienza. Allo stesso modo, il Consiglio superiore della magistratura dovrebbe rivedere le percentuali indicate nella circolare sulle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari in relazione alle dimen-

---

<sup>84</sup> A favore dell'abolizione, CASSIBBA, *L' "insostenibile leggerezza" dell'udienza preliminare*, in *Criminalia*, 2015, 80; DANIELE, *L'abolizione dell'udienza preliminare per rilanciare il sistema accusatorio*, in *Sist. pen.*, 2020, 131; FERRUA, *Onere della prova, regola di giudizio e standard probatorio*, cit., 2648.

<sup>85</sup> Di ciò da ben conto il recente *Evaluation Report 2022* elaborato dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia ([www.coe.it](http://www.coe.it)), nel momento in cui, quanto a rapporto tra giudici e popolazione, colloca il sistema giudiziario italiano nella parte più bassa della classifica formata da 44 paesi europei e 3 stati osservatori, assegnando al nostro paese un valore di 11,8 giudici ogni 100.000 abitanti, a fronte di una media degli stati del Consiglio d'Europa individuata in 17,6 giudici ogni 100.000 abitanti: così impietosamente certificando che il numero di giudici presenti in Italia, ove rapportato alla popolazione, risulta inferiore di quasi il 50% rispetto alla media europea.

<sup>86</sup> Secondo il Piano triennale dei fabbisogni di personale (2022-2024) consultabile sul sito del Ministero della Giustizia, in alcuni uffici le carenze di personale amministrativo risultano superiori al 40% delle piante organiche.

sioni dell'organico degli uffici G.u.p. rapportate a quelle del Tribunale nel complesso e a quelle della Procura della Repubblica<sup>87</sup>.

In ogni caso, la priorità dovrebbe essere quella di garantire sempre copertura effettiva a tale organico invertendo le prassi oggi in vigore dove proprio gli uffici G.i.p. e G.u.p. maggiormente risentono delle scoperture di organico e del *turnover* di magistrati, sia per il maturare del termine di ultradecennalità sia perché l'aumento esponenziale dell'impegno richiesto ai magistrati che svolgono funzioni di giudice per le indagini preliminari e di giudice dell'udienza preliminare ha reso meno gradita questa posizione.

E allora, ripercorrendo gli interrogativi a cui si è cercato di rispondere, porre l'accento sul numero dei provvedimenti emessi dalle autorità giurisdicenti nazionali nonché sui tempi necessari per approdare alla loro pronuncia anziché sulla qualità e sull'effettività funzionale dei medesimi, non riecheggia le logiche di un'efficienza giudiziaria costituzionalmente orientata e fondata. La qual cosa trova un'esplicita conferma in quello che viene indicato come l'obiettivo principale da raggiungere entro il 2026, ovvero sia un accorciamento, con qualsiasi strumento, del 25% della durata dei procedimenti penali, pena la perdita delle somme stanziare dall'Unione Europea nell'ambito del progetto *Next generation EU*<sup>88</sup>. Scopo questo che, al di là dei toni propagandistici, genera uno strano senso di inquietudine, in quanto sembra legittimare forme e

---

<sup>87</sup> l'art. 72 della circolare sulle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2020-2022, stabilisce che:

«1. Alle sezioni Gip/Gup dei tribunali, per assicurare la piena funzionalità tenuto conto, in particolare, dei compiti gravanti sul tribunale capoluogo del distretto e delle attuali competenze del giudice per le indagini preliminari e del giudice dell'udienza preliminare, è assegnato un numero di magistrati adeguato alle esigenze e ai flussi degli affari, e non inferiore ad un terzo rispetto al numero di magistrati previsti in organico presso la relativa Procura della Repubblica e a un decimo rispetto all'organico dell'intero tribunale. 2. Tale percentuale è maggiorata in misura non inferiore ai 2/5 rispetto all'organico della Procura per gli uffici del tribunale capoluogo del distretto presso il quale opera la direzione distrettuale antimafia, e ciò al fine di assicurare la massima celerità nella trattazione dei procedimenti di cui all'articolo 51, 3 bis, c.p.p. 3. I dirigenti degli uffici motivano espressamente le ragioni per le quali non ritengono sussistere le condizioni per il rispetto di tali proporzioni, anche in relazione all'effettiva copertura degli organici delle procure della Repubblica e degli stessi tribunali. 4. Il dimensionamento della sezione Gip/Gup tiene espressamente conto del rapporto con il carico di lavoro dei giudici del dibattimento, avuto riguardo in particolare al numero di definizioni di procedimenti nel corso della fase delle indagini preliminari o all'esito dell'udienza preliminare».

<sup>88</sup> CARTABIA, *Ridurre del 25% i tempi del giudizio penale: un'impresa per la tutela dei diritti e un impegno con l'Europa, per la ripresa del paese*, in *www.sistemapenale.it*, 31 maggio 2021; SPANGHER, *La giustizia (europea) 25% nella Relazione Lattanzi*, in questa *Rivista*, 2021, 1; GIALUZ-DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno*, cit., 287.

logiche poco conciliabili con uno dei più resistenti capisaldi del diritto processuale penale, vale a dire quello in forza del quale il procedimento, prima ancora che breve, deve essere giusto, deve cioè giungere ad un epilogo nel tempo strettamente necessario a impedire indebite contrazioni delle ulteriori garanzie costituzionali del *fair trial*.

E questo, lo si può ben dire.