

# SPECIALE RIFORMA CARTABIA

---

**GIULIA CORETTI**

## **La ragionevole durata delle indagini alla luce della riforma Cartabia: *nihil sub (italico) sole novum***

L'eccessiva durata dei procedimenti sta acuendo la sfiducia dei cittadini nei confronti del sistema giustizia. Di fronte alla necessità di rispettare i vincoli imposti dal PNNR, che richiedono la riduzione dei tempi medi dei giudizi penali italiani del 25 % entro il 2026, la riforma Cartabia è intervenuta in una delle fasi del procedimento penale dove si registrano i maggiori ritardi, quella delle indagini preliminari: è stata prevista la fissazione di criteri di priorità per l'esercizio dell'azione penale; sono stati modificati i tempi di durata delle indagini; è stato assegnato al g.i.p. il potere di sindacare il tempo dell'iscrizione della *notitia criminis* e di mettere in mora il p.m. di fronte all'inerzia nello scioglimento delle riserve sull'esercizio dell'azione; è stata modificata la regola di giudizio che sorregge l'archiviazione e la sentenza di non luogo a procedere con la sostituzione del parametro dell'idoneità probatoria con quello della ragionevole previsione di condanna. Le soluzioni individuate rischiano però di non centrare l'obiettivo.

*The reasonable delay of preliminary investigation in the light of Cartabia's reform: nihil sub (italico) sole novum*

*The excessive length of the proceedings is sharpening citizens' distrust towards the justice system. Cartabia's reform has taken action in one of the criminal proceedings' phases where most delays occur, the one of preliminary investigations, faced with the need of complying with the obligations under PNNR which require the reduction of criminal trial's disposition time of 25% by 2026: priority criteria in the exercise of criminal prosecution has been set; terms of preliminary investigations' duration has been modified; judge for preliminary investigation has been given the power of verifying crime report's enrolment time as well as of putting the public prosecutor in default in front of his inaction in the dissolution of reserves towards the exercise of the criminal prosecution; the rule of judgment which sustains the dismissal and the nonsuit ruling has been modified, by replacing the parameter of the inadequacy of the proof with the one of the reasonable forecast of conviction. The identified solutions risks, however, to defeating the objective.*

**SOMMARIO:** 1. Lentezza dei procedimenti e sfiducia dei cittadini nell'amministrazione della giustizia. - 2. I tentativi di riduzione dei tempi delle indagini. - 2.1 La fissazione di criteri di priorità trasparenti e predeterminati per l'efficiente ed uniforme esercizio dell'azione penale. - 2.2 Le modifiche ai termini di durata delle indagini. - 2.3 I poteri del giudice atti ad incidere sulla durata della fase. La retrodatazione dell'iscrizione in caso di inequivocabile ed ingiustificabile ritardo ed il potere d'iscrizione coatta della *notitia criminis*. - 2.4 Segue. La *discovery* automatica e la messa in mora del p.m. per indurlo a sciogliere le riserve sull'azione. - 2.5 La mutata regola di giudizio per l'archiviazione e la sentenza di non luogo a procedere. - 3. Bilanci sommari e prospettive future.

*1. Lentezza dei procedimenti e sfiducia dei cittadini nell'amministrazione della giustizia.* I tempi ipertrofici del processo sono un problema ormai strutturale

della giustizia italiana<sup>1</sup>, oggetto di vivida attenzione anche da parte dell'Unione Europea<sup>2</sup> e della Corte EDU<sup>3</sup>: solo tra il 2015 ed il 2020 il nostro Paese ha liquidato 573 milioni e 779 mila euro di indennizzi per irragionevole durata del processo alle 95 mila 412 persone che sono rimaste in attesa di giustizia più a lungo del dovuto<sup>4</sup>. In conseguenza della catastrofe sanitaria ingenerata dalla pandemia da Covid-19 l'UE ha messo a disposizione un'ingente somma di denaro per facilitare la ripresa economica degli Stati membri, condizionando<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Si occupano *ex multis* della questione: CONSO, *Costituzione e processo penale: dodici anni di pagine sparse (1956-1968)*, Milano, 1969, 39 ss.; CHIAVARIO, «Cultura italiana» del processo penale e Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo: frammenti di appunti e spunti per una "microstoria" in *Riv. internaz. dir. uomo*, 1990, 433 ss.; FANCHIOTTI, *La durata del processo tra l'inidoneità degli strumenti interni e la prospettiva europea*, in *Dir. pen. cont.*, 7 febbraio 2012; VICOLI, *La ragionevole durata delle indagini*, Torino, 2012, 35 ss.; MARINELLI, *Ragionevole durata e prescrizione del processo penale*, Torino, 2016, 3 ss.

<sup>2</sup> Come evidenziato dalla Commissione europea nel *Commission Staff Working Document, Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Italy*, 2021, 7-8, «Length of proceedings remains a serious challenge. Notwithstanding an increased clearance rate already above 100% in the civil sector, the estimated time needed to resolve civil and commercial litigious cases remains very high. [...] In criminal proceedings, the High Court reported a general increase of pending cases in 2020, especially at highest level. This confirms an urgent need for measures to increase efficiency, especially at the appeal level. In addition, it has been reported that half of the ordinary procedure trials at first instance courts ends with an acquittal. Italy remains under enhanced supervision of the Council of Europe's Committee of Ministers also as regards length of proceedings in criminal cases».

<sup>3</sup> Si pensi che dal 1999 la Corte EDU, ha riconosciuto che in Italia esiste una prassi incompatibile con la Convenzione in materia di ragionevole durata dei processi. Si legge in Corte EDU, Grande Camera, 28 luglio 1999, ric. n. 34884/97, *Bottazzi. c. Italia*, § 22, «The Court next draws attention to the fact that since 25 June 1987, the date of the *Capuano v. Italy* judgment (Series A no. 119), it has already delivered 65 judgments in which it has found violations of Article 6 § 1 in proceedings exceeding a "reasonable time" in the civil courts of the various regions of Italy. Similarly, under former Articles 31 and 32 of the Convention, more than 1,400 reports of the Commission resulted in resolutions by the Committee of Ministers finding Italy in breach of Article 6 for the same reason. The frequency with which violations are found shows that there is an accumulation of identical breaches which are sufficiently numerous to amount not merely to isolated incidents. Such breaches reflect a continuing situation that has not yet been remedied and in respect of which litigants have no domestic remedy».

<sup>4</sup> Tali numeri sono stati riportati dalla Ministra della Giustizia Marta Cartabia nel corso del Forum Ambrosetti tenutosi il 4 settembre 2021 a Cernobbio.

<sup>5</sup> Come evidenziato nella Circolare 3 novembre 2021 - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - Avvio progetto Ufficio per il processo - Informazione e linee guida di primo indirizzo sulle attività organizzative necessarie per l'attuazione - Ministero della Giustizia (Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi) - «il PNRR non è un programma di spesa ma un programma di performance e relativo finanziamento. Ciò implica che ad ogni investimento concesso per le progettualità sono associati obiettivi di risultato di carattere quantitativo (*target*) e qualitativo (*milestones*), rispetto ai quali la Commissione Europea ha formalmente chiesto un controllo di raggiungimento. *Milestones* e *target* rappresentano, quindi, gli strumenti attraverso i quali la Commissione effettua il monitoraggio dei progressi compiuti da tutti i Paesi rispetto agli adempimenti del Piano.»

però l'«iniezione di denaro» al raggiungimento degli obiettivi del PNRR<sup>6</sup>: in tema di giustizia penale si è richiesta la riduzione del *disposition time*<sup>7</sup> complessivo – dato dalla somma del *disposition time* dai tre gradi di giudizio – del 25% entro il mese di giugno del 2026; in ambito civile la riduzione dovrebbe essere del 40 %<sup>8</sup>.

In linea con tali ambiziosi obiettivi, la legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) «palesa l'intento pedagogico di ripristinare l'immagine di un processo penale efficiente agli occhi dell'Europa»<sup>9</sup>: nel discorso di inaugurazione dell'anno giudiziario la ministra della giustizia Cartabia ha sottolineato che la riforma è stata pensata «per far fronte ai cronici problemi della giustizia, soprattutto quelli relativi alla durata dei processi e dell'arretrato, [...] mali divenuti nel tempo [...] causa di una progressiva e pericolosa erosione della fiducia da parte dei cittadini, degli operatori economici e degli osservatori internazionali»<sup>10</sup>. La lentezza sistemica della macchina giudiziaria italiana e gli endemici ritardi nella risposta alla domanda di giustizia incidono infatti negativamente sulla percezione della qualità della giustizia e pongono seri gravami sulla tenuta dello stato di diritto,

---

<sup>6</sup> GAITO, GAETA, *Legislatori e Corti Nazionali sul funzionamento del processo a seguito dell'emergenza: prospettive di adeguamento agli obiettivi europei e perduranti resistenze interne*, in *questa Rivista*, 3, 2021, 1.

<sup>7</sup> Per *disposition time* si intende la durata media del procedimento, calcolata dividendo il numero di procedimenti pendenti alla fine di un periodo di riferimento e dividendo tale numero con quello dei procedimenti definiti entro lo stesso periodo di riferimento. Un *disposition time* superiore a 1 indicherà che ci sono state più pendenze che definizioni, e viceversa.

<sup>8</sup> Nella Circolare 12 novembre 2021 - Piano Nazionale di ripresa e resilienza - Indicatori di raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)- Ministero della Giustizia- Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi- Direzione generale di statistica e analisi organizzativa- si specifica che «l'obiettivo di riduzione sarà raggiunto se al 30.06.2026 il *disposition time* complessivo civile risulterà pari a 1.507 giorni (-40% di 2.512), quello penale a 1.045 giorni (-25% di 1.393)».

<sup>9</sup> LA ROCCA, *Il modello di Riforma "Cartabia": ragioni e prospettive della delega n. 134/2021*, in *questa Rivista*, 3, 2021, 5.

<sup>10</sup> Ministero della Giustizia, Inaugurazione anno giudiziario 2022, Intervento della ministra Marta Cartabia alla Corte Suprema di Cassazione, consultabili al sito: [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

che fa dell'affidamento dei consociati il suo principale nutrimento<sup>11</sup>. A conferma di ciò basti considerare che in Italia<sup>12</sup> si è registrato un crollo verticale della fiducia nei confronti della magistratura, ritenuta incapace di svolgere i compiti dei quali è investita: rispetto al 2010, la fiducia riposta nei confronti dei giudici è calata di quasi 30 punti percentuali, passando dal 68 % al 39 %<sup>13</sup>. Nonostante all'erosione della fiducia abbiano contribuito molteplici motivi tra cui la politicizzazione<sup>14</sup> e la corruzione dei magistrati<sup>15</sup>, la maggior parte delle persone intervistate ritiene però che la causa principale del malfunzionamento della giustizia italiana sia da rinvenirsi nell'irragionevole durata dei processi, causata secondo molti dalla farraginosità delle leggi (48%) dalla carenza di organico (40%), dalla scarsa professionalità dei giudici (27%), nonché dai comportamenti illeciti intercorrenti tra i vertici della magistratura (25%)<sup>16</sup>.

Sulla base del presupposto che è necessario andare a ricondurre entro tempi ragionevoli la durata dei procedimenti penali perché «è sulle performance della magistratura inquirente e giudicante che bisogna puntare, *in primis*, per ristabilire la dimensione etica del giudizio»<sup>17</sup>, la vera sfida è però quella di riuscire a

---

<sup>11</sup> La fiducia istituzionale è da tempo oggetto di analisi da parte dei pensatori politici e sociali, in quanto viene ritenuta il «prerequisito essenziale dell'ordine politico e della fondazione del contratto sociale». MUTTI, voce *Fiducia*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, 1994, IV, 79.

<sup>12</sup> Se si confrontano i dati registrati a livello nazionale con quelli degli altri paesi europei, si può notare come la fiducia nutrita nella giustizia a livello nazionale si attesti al di sotto della media europea. Unione Europea, *Standard Eurobarometer 96*, Inverno 2021-2022, 56

<sup>13</sup> PAGONCELLI, *In Italia solo il 39% si fida dei magistrati*, rinvenibile al sito: [www.corriere.it](http://www.corriere.it). Tali dati sono confermati anche dal rapporto Eurispes 2022, dove si legge che «il fronte dei fiduciosi nel lavoro della Magistratura italiana raccoglie circa quattro cittadini su dieci, il 41,3%, tra quanto ripongono molta (6,2%) e abbastanza fiducia (35,1%). D'altronde, coloro che danno un giudizio negativo rispetto al lavoro dei nostri magistrati rappresentano la parte più consistente del campione intervistato che raggiunge una quota del 50% (il 36,5% dei cittadini esprime poca fiducia e il 13,6% non ne ha alcuna)» Eurispes, *Rapporto sul processo penale 2022*, 64, consultabile sul sito [www.eurispes.eu](http://www.eurispes.eu) previa registrazione.

<sup>14</sup> «The level of perceived judicial independence in Italy remains low. Despite a slight increase since last year, only 34% among the general public consider it to be 'fairly or very good'. Among companies, there is a new decrease, which confirms the downward trend of the past 2 years, and now only 29% consider judicial independence to be 'fairly or very good'5. Over the past five years, the level of perceived judicial independence remained consistently low». Commissione europea, *Commission Staff Working Document, Rule of Law Report*, cit., p. 2

<sup>15</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda al libro-intervista *Il sistema*, scritto da Alessandro Sallusti sulle vicende riguardanti Luca Palamara, ex membro del CSM radiato dall'ordinamento giudiziario per via del suo ruolo di mediatore all'interno del sistema delle correnti della magistratura.

<sup>16</sup> PAGONCELLI, *Sondaggio giustizia, sui referendum quorum difficile. Fiducia nei magistrati ai minimi*, rinvenibile al sito: [www.corriere.it](http://www.corriere.it)

<sup>17</sup> LA ROCCA, *Il modello di Riforma "Cartabia": ragioni e prospettive della delega n. 134/2021*, cit. 6.

coniugare il rispetto della ragionevole durata alle altre garanzie del “giusto” processo. Nella Costituzione non tutti i principi sono collocati sullo stesso piano, ed «il concetto di “ragionevole durata” implica *già* la scelta di un modello processuale, caratterizzato da certe garanzie [...] e può quindi essere definito solo a partire da quel modello che va *prioritariamente* individuato»<sup>18</sup>. Ogni tentativo di riduzione dei tempi del processo penale non può quindi sacrificare il rispetto delle garanzie difensive nemmeno in nome della ragionevole durata, perché ciò comporterebbe l’abbandono definitivo dello stato di diritto a favore di un modello di «stato senza diritto»<sup>19</sup>, ossia di un sistema ordinamentale in cui il sovvertimento dei principi costituzionali e dei canoni legali<sup>20</sup> diviene la regola e non l’eccezione<sup>21</sup>.

*2. I tentativi di riduzione dei tempi delle indagini.* Secondo i dati riportati in uno studio di Francesco Trapella<sup>22</sup>, limitandosi alla somma algebrica della durata media delle diverse fasi di giudizio dei procedimenti penali nell’anno 2020 si ottiene che la durata media dei processi italiani è di 5 anni e 10 mesi circa, un limite che si può ritenere ragionevole considerando che la maggior parte dei delitti si prescrive a partire dai 6 anni. L’autore ci avverte però che tali risultanze sono falsate, per un duplice ordine di ragioni: in primo luogo perché non tengono conto dei lassi temporali del passaggio fra una fase e l’altra; in secondo luogo perché, come evidenziato dal primo presidente della Cassazione, nel 2020 «il dato relativo alla durata media non è attendibile in una prospettiva di analisi statistica basata sulle serie storiche. È particolarmente difficile procedere all’analisi della durata media dei procedimenti penali poiché l’indicatore (cd.

---

<sup>18</sup> FERRUA, *La ragionevole durata del processo tra Costituzione e Convenzione europea*, in *Questione Giustizia*, 1, 2017, 113. Continua l’autore precisando che «anteposta al contesto delle garanzie, l’idea di ragionevole durata risulta assolutamente vuota, capace di sospingere, nella sua arbitrarietà, verso esiti di giustizia sommaria. E lo documenta, nella stessa fraseologia dell’art. 111, comma 2, Cost., anche la circostanza che il principio della ragionevole durata sia collocato, in una frase separata e successiva, dopo i principi del contraddittorio, della parità tra le parti, della terzietà e imparzialità del giudice».

<sup>19</sup> GAITO, VALENTINI, *Stato senza diritto e difesa smaterializzata: la sostanziale inutilità del diritto alla prova*, in *questa Rivista*, 3, 2020, 1ss.

<sup>20</sup> «Le regole sono saltate, i principi elasticizzati, i valori abbandonati, a favore di un diffuso immoralismo (illegalismo)» RICCIO, *La notte della Repubblica*, in *questa Rivista*, 2, 2019, 1

<sup>21</sup> Sul concetto di stato di eccezione si vedano le considerazioni di Carl Schmitt nella sua *Teologia politica*, in *Le categorie del ‘politico’*, Bologna, 1972

<sup>22</sup> TRAPPELLA, *Note in tema di prescrizione e di efficienza del processo (a proposito di «Riforme, statistiche ed altri demoni»)», in questa Rivista*, 1, 2022, 4 ss.

*disposition time*) utilizzato per l'analisi fornisce una stima prospettica della durata, basata sull'assunzione che la capacità di smaltimento si mantenga uguale a quella osservata nel periodo di riferimento; in virtù di tali caratteristiche, esso non fornisce previsioni accurate là dove l'indicatore è riferito a periodi di forti e temporanee oscillazioni del numero di procedimenti definiti, come è il caso del periodo 2019-20 che incorpora la significativa riduzione delle definizioni osservata nel primo semestre 2020 in conseguenza dell'emergenza sanitaria<sup>23</sup>. Per quanto poi manchino dei dati attendibili atti a rendere conto della reale durata delle singole fasi, Trapella prosegue evidenziando che, interessando le prescrizioni dopo la sentenza di primo grado una parte minoritaria -per quanto importante- delle prescrizioni registrate nelle varie fasi del giudizio, ciò è segno del fatto che la malattia del sistema interessa un momento ad essa antecedente<sup>24</sup>. Contrariamente alla *communis opinio* che ritiene che sia soprattutto il giudizio di appello a dovere essere ricondotto entro tempi più stringenti, è in particolar modo nella fase delle indagini preliminari che iniziano ad accumularsi quei ritardi che si riverseranno a catena sull'intero processo: i dati di durata della fase investigativa sono infatti tra i più inaffidabili in quanto prendono come riferimento iniziale di tale fase l'iscrizione della notizia di reato nell'apposito registro, mentre trascurano di considerare i lunghi lassi temporali che possono registrarsi tra la ricezione della notizia da parte dell'autorità giudiziaria ed il momento effettivo dell'iscrizione<sup>25</sup>, né tantomeno tengono conto dei possibili ritardi nello scioglimento delle riserve sull'azione da parte del p.m. o nel passaggio del fascicolo al giudicante<sup>26</sup>. A sostegno del fatto che «la fase investigativa

<sup>23</sup> Corte Suprema di Cassazione, Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2020, p. 27, rinvenibile al sito: [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

<sup>24</sup> TRAPPELLA, *Note in tema di prescrizione e di efficienza del processo (a proposito di «Riforme, statistiche ed altri demoni»)*, cit., 14.

<sup>25</sup> Il p.m. dispone così di veri e propri «poteri di istruttoria occulta»<sup>25</sup>, impedendo che la persona alla quale il reato è attribuito possa essere messa nelle condizioni di esercitare il proprio diritto di difesa. GAITO, *Incostituzionale la ritardata iscrizione della notizia di reato*, in *Gazzetta ufficiale, Italia Oggi*, 1994, 47, 30

<sup>26</sup> Si rimanda per ulteriori approfondimenti a: GAITO, *L'iscrizione della notizia di reato tra diritto scritto e diritto vivente*, in *Materiali d'esercitazione per un corso di procedura penale*, a cura di A. Gaito, Padova, 1995, 53 ss; MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, Padova, 2001; DINACCI, *Sempre incerti ruoli e limiti dell'iscrizione nel registro della notizia di reato*, in *Giur. cost.*, 2005, 3007 ss.; ARPATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, Napoli, 2010; DEL COCO, *Tempestività nell'iscrizione della notizia criminis: il difficile bilanciamento tra poteri del P.M. e controllo giurisdizionale*, in *Giur. it.*, 2010, 2167 ss; MAFFEO, *Iscrizione della notizia di reato, prassi anomale e impiego delle indagini: inettività dei rimedi*, in *Pre-investigazioni: (Espedienti e mezzi)*, a cura di Scalfati, Torino, 2020, 11 ss.

funziona poco e male<sup>27</sup>» accorrono una serie di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, che hanno ripetutamente condannato l'Italia per mancato rispetto degli obblighi derivanti dalla Convenzione in materia di indagini sotto il profilo della ragionevole durata: ne sono un esempio le recenti sentenze Talpis<sup>28</sup>, Landi<sup>29</sup> e Scavone<sup>30</sup> contro Italia, dove la Corte ha constatato l'intempestività e quindi inefficacia delle attività inquirenti ad assicurare la protezione della vita delle vittime e della loro incolumità fisica, ed anche le sentenze Arnoldi<sup>31</sup> e Petrella<sup>32</sup> contro Italia, dove l'irragionevole protrarsi delle indagini ha impedito alle vittime di ottenere la tutela dei loro diritti di fronte ad un giudice, pregiudicando anche la possibilità di ottenere il risarcimento danni causati dal reato<sup>33</sup>. Vale quindi la pena soffermarsi sulle soluzioni che la riforma propone per ridurre la durata delle indagini preliminari perché, come appena accennato, è soprattutto in questa fase che il codice manifesta la sua inidoneità a svolgere efficacemente le proprie funzioni<sup>34</sup>, registrandosi inefficienze e ritardi destinati a riverberarsi a catena sulla durata dell'intero processo<sup>35</sup>.

### 2.1 *La fissazione di criteri di priorità trasparenti e predeterminati per l'efficiente ed uniforme esercizio dell'azione penale.* Una delle maggiori preoccupazioni

<sup>27</sup> VALENTINI, *La completezza delle indagini, tra obbligo costituzionale e (costanti) elusioni della prassi*, in *questa Rivista*, 3, 2019, 1

<sup>28</sup> Corte EDU, Sez. I, 2 marzo 2017, ric. n. 41237/14, Talpis c. Italia, § 141

<sup>29</sup> Corte EDU, Sez. I, 7 aprile 2022, ric. n. 10929/19, Landi c. Italia, § 106

<sup>30</sup> Corte EDU, Sez. I, 7 luglio 2022, ric. n. 32715/19, Scavone c. Italia, § 109 ss.

<sup>31</sup> Corte EDU, Sez. I, 7 dicembre 2017, ric. n. 35637/04, Arnoldi c. Italia

<sup>32</sup> Corte EDU, Sez. I, 18 marzo 2021, ric. n. 24340/07, Petrella c. Italia, § 62

<sup>33</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda a: LA ROCCA, *Le due vie per il ristoro economico dell'offeso dal reato che escludono l'equa riparazione per irragionevole durata delle indagini preliminari* (Corte Cost. n. 249/2020), in *Diritti Comparati*, 17 dicembre 2020; LA ROCCA, *Accordi e disaccordi: ancora sul 'tempo' per l'equa riparazione all'offeso e l'irragionevole durata delle indagini* (Corte Cost. n. 203/2021), in *Diritti Comparati*, 20 dicembre 2021; CASSIBBA, *Durata irragionevole delle indagini preliminari e archiviazione: diritti dell'offeso-danneggiato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 3, 2021, pp. 1141 ss.

<sup>34</sup> Come ricordato da GAITO nel corso del convegno *Il modello di riforma Cartabia: etica, estetica, oblio*, tenuto presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università La Sapienza di Roma il 18 novembre 2021, nel lessico militare riformato è colui che è inidoneo a svolgere un servizio.

<sup>35</sup> Si lascerà invece fuori da questa trattazione la questione dell'introduzione dell'art. 344-bis che, sempre secondo GAITO, sembra porsi in contrasto con lacune delle più recenti indicazioni europee - il riferimento è a Corte EDU, Sez. I, 28 ottobre 2021, Scucci c. Italia, che ammonisce il nostro paese ricordando che non si può invocare l'affollamento della Corte di cassazione per restringere i diritti delle persone limitando il loro diritto di accesso ad un tribunale.

pazioni del legislatore della riforma riguarda l'esorbitante numero dei procedimenti pendenti, che nel nostro paese si attestano intorno a 1.500.000: se poi si prende come punto di riferimento la differenza tra procedure definite e iscritte in un dato periodo di riferimento il numero negativo che ne risulta è indice di un sistema in affanno, che non riesce ad essere efficiente<sup>36</sup>.

Per assicurare la tutela effettiva dell'interesse alla ragionevole durata della fase procedimentale, il disegno di legge n. 2435 del 13 marzo 2020 (sui cui la riforma Cartabia si inserisce) aveva preso atto che per recuperare l'efficienza del processo penale sarebbe stato necessario introdurre delle misure per ridurre il carico di lavoro degli uffici giudiziari attraverso l'introduzione di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale, che avrebbero dovuto essere individuati dal procuratore della repubblica tramite l'interlocuzione con il procuratore Generale presso la Corte d'appello e con il presidente del tribunale, tenendo conto della specifica realtà criminale e territoriale e delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili<sup>37</sup>. Se da una parte nell'enucleazione di criteri di priorità si coglieva l'intento di gestire meglio le risorse esistenti, prendendo atto che l'obbligatorietà dell'azione penale non è riuscita «ad escludere spazi, di per sé amplissimi, di discrezionalità»<sup>38</sup> nell'operare concreto degli uffici del pubblico ministero, dall'altra il principale difetto della proposta Bonafede era di non assicurare una legittimazione democratica alle scelte dell'organo d'accusa, attribuendo ad un organo «politicamente irresponsabile - qual è il procuratore della Repubblica - una delega in bianco a compiere opzioni di politica criminale»<sup>39</sup>.

La legge delega n. 134 del 2021 rimette alle determinazioni del parlamento la fissazione periodica di criteri di priorità nella trattazione degli affari penali per assicurare l'efficacia e l'uniformità nell'esercizio dell'azione penale, superando quindi l'idea che l'individuazione dei criteri di priorità rientri tra i compiti della magistratura, «in piena coerenza con un'architettura di principi per i quali le valutazioni di politica criminale non possono che essere affidate al parlamento»<sup>40</sup>; nell'ambito della cornice stabilita dal parlamento, spetterà poi ai singoli uffici di procura delineare criteri di priorità «trasparenti e predeterminati,

<sup>36</sup> TRAPPELLA, *Note in tema di prescrizione e di efficienza del processo*, cit., 7.

<sup>37</sup> Si rimanda in tal proposito al testo del disegno di legge, consultabile sul sito: [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)

<sup>38</sup> CHIAVARIO, *L'azione penale tra diritto e politica*, Padova, 1995, 135

<sup>39</sup> GIALUZ, DELLA TORRE, *Il progetto governativo di riforma della giustizia penale approda alla Camera: per avere processi rapidi e giusti seve un cambio di passo*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 2000, 164.

<sup>40</sup> Commissione Lattanzi, relazione finale, 24 maggio 2021, 20

da indicare nei progetti organizzativi delle procure della Repubblica, al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre, tenendo conto anche del numero degli affari da trattare e dell'utilizzo efficiente delle risorse disponibili» (art. 1, co. 9, lett. i). Complessa è la questione su quale sarà l'interrelazione tra i due criteri: se la generale previsione di legge fosse troppo stringente rischierebbe di svuotare di significato molte disposizioni incriminatrici, mentre se fosse troppo generica e programmatica finirebbe con il consentire alle procure di fissare in autonomia i propri criteri<sup>41</sup>.

La previsione di criteri di priorità così delineati, non toccando il principio di obbligatorietà dell'azione penale, risulta problematica. Anche se i criteri di priorità, individuando i procedimenti meritevoli di trattazione più veloce, non dovrebbero servire «ad accantonare procedimenti che per le ragioni più varie si ritenesse di affidare alla regolazione della prescrizione e quindi di abbandonare su un binario morto in attesa della estinzione del reato», nella realtà dei fatti, per come sono stati concepiti, funzionano come un «meccanismo ipocrita, che accetta e sfrutta alcune patologie del sistema con l'alibi di risolverne altre: promettono di garantire comunque, sia pure in tempi differenti, una risposta alla domanda di giustizia con più rapidità per gli affari più importanti e meno per gli affari bagatellari, e in realtà puntano a far perire questi ultimi per consunzione»<sup>42</sup>. In sostanza, non intervenendo sul principio di obbligatorietà dell'azione penale, se ne ammette di fatto un superamento. Inoltre, l'intervento del Parlamento nella fissazione dei criteri genera il timore di un conflitto con la norma costituzionale di attribuzione del potere-dovere di azione esclusivamente ad un organo politicamente irresponsabile, per cui sarà probabile la rimessione della questione alla Corte costituzionale<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> FONTI, *Tempi, controlli e criteri di priorità delle indagini*, nel convegno *Il modello di riforma Cartabia*, cit.

<sup>42</sup> MAFFEO, *Tempi e nomina juris nelle indagini preliminari. L'incertezza del controllo*, Bari, 2020, 114. Anche per VICOLI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112: un tentativo di razionalizzazione* in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 274, «l'attitudine genetica dei criteri di priorità non è di tipo selettivo. Non si tratta di uno strumento funzionale ad esonerare per alcune ipotesi di reato il pubblico ministero dall'obbligo di attivarsi, ma di misura dagli scopi ben diversi: ordinare la trattazione delle *notitia criminis*, che alcune di queste possano finire con l'essere accantonate non è conseguenza diretta ei criteri di priorità seguiti, ma effetto indotto da causa ultronea, quale l'incolmabile divario tra il numero dei procedimenti e l'entità dei mezzi».

<sup>43</sup> L'art. 112 Cost. risulterebbe così riformulato: non più «il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale», ma «il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge». MAFFEO, *I criteri di priorità dell'azione penale tra legge e scelte organizzative degli uffici inquirenti*, in *Proc. pen. giust.*, 1, 2022, 69

2.2 *Le modifiche ai termini di durata delle indagini.* Il desiderio di intervenire sui termini delle indagini muove dalla considerazione che l'attuale delimitazione normativa dei tempi delle indagini<sup>44</sup> nella prassi non riesce a limitare lo svolgimento di indagini ipertrofiche<sup>45</sup>, trovandosi anzi nell'esigenza di tendenziale completezza degli accertamenti preliminari la sponda per giustificare lo straripamento temporale delle attività investigative<sup>46</sup>. Nel segmento pre-processuale le modifiche introducendo non si traducono però nel taglio netto dei termini, ma piuttosto in una loro rimodulazione in sintonia con le mutate caratteristiche della fase<sup>47</sup>: la L. 134/2021 (art. 1, comma 9, lett. c) prevede infatti che i termini ordinari di durata delle indagini siano di sei mesi per le contravvenzioni, mentre che vengano innalzati ad un anno e sei mesi per i delitti previsti dall'art. 407 comma 2 c.p.p. e ad un anno in tutti i casi residuali; d'altra parte in tema di proroghe la delega (art. 1, comma 9, lett. d) restringe la possibilità del p.m. di chiedere al giudice la proroga dei termini di cui all'articolo 405 c.p.p. ad una sola volta, per un tempo non superiore a sei mesi, in caso di complessità delle indagini<sup>48</sup>.

La *ratio legis* è quella di accrescere il tasso di legalità delle indagini «con una mossa a tenaglia»: da un lato si allargano i tempi ordinari per consentire al p.m.

---

<sup>44</sup> Le scansioni temporali della fase delle indagini preliminari sono regolate dagli art. 405, 406 e 407 del c.p.p. L'art. 405, dedicato alle forme ed ai termini dell'esercizio dell'azione penale, stabilisce che quando il p.m. non deve richiedere l'archiviazione, egli è obbligato a formulare il rinvio a giudizio «entro sei mesi dalla data in cui il nome della persona alla quale il reato è attribuito è iscritto nel registro delle notizie di reato» mentre il termine è di un anno se si procede per i delitti indicati nell'art. 407 comma 2 lett. a) c.p.p. Per il caso in cui il termine ordinario risulti insufficiente per assumere le determinazioni inerenti l'esercizio dell'azione penale è stato predisposto un articolato sistema di proroghe ispirato ad un criterio di gradualità: tuttavia tali termini non possono superare comunque quelli previsti dall'art. 407 c.p.p., ossia diciotto mesi o due anni a seconda della tipologia dei reati, ed il superamento dei termini di durata rende inutilizzabili gli atti compiuti dopo la scadenza.

<sup>45</sup> TAVASSI, *Tempo dell'azione e tempo del processo. Una proposta per garantire la ragionevole durata delle indagini preliminari*, in *Diritto penale e processo*, 9, 2021, 1257

<sup>46</sup> GAITO, VALENTINI, *Stato senza diritto e difesa smaterializzata: la sostanziale inutilità del diritto alla prova*, cit., 15

<sup>47</sup> SANNA, *Cronometria delle indagini e rimedi alle stasi procedurali*, in *Proc. pen. giust.*, 1, 2022, 44

<sup>48</sup> Adesso la proroga viene spesso richiesta a "bocce ferme", con indagini che non sono neanche partite, e la giusta causa viene identificata nel carico eccessivo delle procure. Invece, «la riduzione del numero e dei requisiti dell'istituto implica che, in futuro, ad esso si potrà accedere soltanto ad indagini già avviate; viene ad essere eliminata anche la possibilità di richiedere la proroga senza aver svolto alcuna attività, motivando la giusta causa nel complessivo carico di lavoro del magistrato». FONTI, *Strategie e virtuosismi per l'efficienza e la legalità delle indagini preliminari*, in *"Riforma Cartabia" e rito penale. La Legge Delega tra impegni europei e scelte valoriali*, a cura di Marandola, Milano, 2022, 99

di dilatare lo schermo della segretezza nell'ambito delle indagini concernenti i reati più gravi; d'altro lato, la *reductio ad unum* delle proroghe ammissibili, unita al loro ancoraggio ad una singola condizione, tassativa e verificabile, ambisce a contrastare la deriva dell'istituto, divenuto veicolo per l'arbitraria dilatazione delle indagini ad opera del p.m., in aperto dispregio delle regole<sup>49</sup>.

Nella relazione della commissione Lattanzi si fa poi riferimento al fatto che la richiesta di proroga «dovrà essere precisamente ancorata alla specifica complessità e articolazione dell'indagine, in modo da poter sollecitare un più consapevole contraddittorio con la difesa»<sup>50</sup>, ma mancano nella legge delega delle indicazioni specifiche che consentiranno di individuare le concrete modalità operative dell'istituto. Se si considera che adesso si ha solo un simulacro di contraddittorio, per via dell'ignoranza in capo all'indagato non solo delle coordinate essenziali del fatto ma soprattutto dei risultati delle indagini, si auspica l'introduzione di un onere di deposito degli atti in capo al p.m. al momento della presentazione della richiesta di proroga, con la previsione del conseguente diritto del difensore di esaminarli per potersi opporsi fondatamente alla richiesta avanzata dall'accusa<sup>51</sup>.

*2.3 I poteri del giudice atti ad incidere sulla durata della fase. La retrodatazione dell'iscrizione in caso di inequivocabile ed ingiustificabile ritardo ed il potere di iscrizione coatta della notitia criminis.* Per contenere i tempi di durata delle indagini, la riforma si concentra - come auspicabile - sulla correttezza procedurale di una serie di attività lasciate nelle mani del pubblico ministero nella fase pre-processuale ed improntate ad un alto tasso di discrezionalità tecnica,

---

<sup>49</sup> SANNA, *Cronometria delle indagini e rimedi alle stasi procedurali*, cit., 44.

<sup>50</sup> Commissione Lattanzi, relazione finale, 24 maggio 2021, 18-19.

<sup>51</sup> SANNA, *Cronometria delle indagini e rimedi alle stasi procedurali*, cit., 45.

foriere spesso di abusi<sup>52</sup>. In tale contesto, le direttive di riforma tentano di recuperare la funzione di garanzia della giurisdizione preliminare<sup>53</sup>; recupero «necessario a causa di quelle fratture tra prassi e norma, tra realtà processuale e codicistica»<sup>54</sup>, per cui vengono create delle inedite finestre di giurisdizione<sup>55</sup> all'interno della fase delle indagini.

Per lungo tempo la giurisprudenza di legittimità ha escluso il potere del giudice di retrodatare l'iscrizione<sup>56</sup>, rendendo di fatto l'organo dell'accusa *dominus* esclusivo dei tempi di durata delle indagini<sup>57</sup>. Una delle più rilevanti novità inserita nella legge delega è pertanto costituita dalla possibilità per il giudice di verificare la tempestività dell'iscrizione – su richiesta dell'interessato<sup>58</sup> – e di retrodatarla (art. 1, comma 9, lett. q): l'atto di impulso dovrà contenere a pena

<sup>52</sup> LA ROCCA, *Il modello di Riforma "Cartabia"*, cit., 6. I modi in cui si manifesta la discrezionalità del p.m. sull'*an*, sul *quando* e sul *quomodo* dell'iscrizione sono ormai noti alla dottrina da anni, per esempio attraverso la ritardata iscrizione della *notitia criminis* all'interno del registro delle notizie di reato oppure tramite l'abusivo utilizzo del registro modello 45, originariamente destinato a tenere traccia di quelle informative che non costituiscono notizia di reato ma di fatto utilizzato per condurre indagini nell'ombra. Ulteriori ritardi si annidano nelle possibilità per il p.m. di effettuare richieste di proroga delle indagini e di riapertura delle indagini dopo l'emissione del decreto di archiviazione in maniera alquanto elastica. Contribuisce ad allungare i tempi del procedimento l'inefficacia dei rimedi esperibili a fronte dell'inerzia del p.m. nello sciogliere le riserve sull'esercizio dell'azione penale, senza che tuttavia i ritardi siano destinati a inficiare la validità degli atti compiuti dall'organo dell'accusa.

<sup>53</sup> In materia di indagini preliminari, il Piano prevede la rimodulazione dei termini di durata e della scansione termini, il controllo giurisdizionale sulla data di iscrizione della notizia di reato e l'adozione di misure per promuovere organizzazione, trasparenza e responsabilizzazione dei soggetti coinvolti nell'attività di indagine. Piano Nazionale di ripresa e Resilienza, 64-65, rinvenibile al sito: [www.governo.it](http://www.governo.it)

<sup>54</sup> LA ROCCA, *Il modello di Riforma "Cartabia"*, cit., 7.

<sup>55</sup> Si prevede dunque che il g.i.p. eserciti il suo potere di controllo su alcuni momenti tipici delle indagini preliminari (dall'iscrizione nel registro degli indagati alla durata delle indagini, fino alla correttezza delle scelte imputative), oltre ad implementare quelle già disciplinate dalla legge (per la proroga delle indagini, le misure cautelari personali e reali, le intercettazioni, l'esercizio o non dell'azione penale ecc.). CANZIO, *Il disegno di legge C. 2435 Governo: brevi note di commento*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it).

<sup>56</sup> Il riferimento è in particolare a Cass., Sez. un., 21 giugno 2000, Tamarro, in *Cass. pen.*, 3259 e Cass., Sez. un., 24 settembre 2009, n. 40538, Lattanzi, *Rv.* 244378.

<sup>57</sup> FURGUELE, *La ragionevole durata delle indagini*, in *Dir. pen. proc.*, 2004, 1194-1195

<sup>58</sup> FANUELE, *La notizia di reato: sagoma, iscrizione, controlli*, in *Proc. pen. giust.*, 1, 2022, 35-36. Secondo l'autrice pare logicamente coerente – anche se non specificato nella delega – che tale sindacato possa essere esercitato non solo a richiesta di parte, ma anche per iniziativa officiosa del giudice, «nel caso in cui si sia già reso necessario un intervento giurisdizionale nella fase investigativa (ad es., per i controlli e i provvedimenti in tema di: a) intercettazioni telefoniche (art. 267, comma 1, c.p.p.); b) durata delle indagini preliminari (art. 406 c.p.p.); c) ammissibilità dell'incidente probatorio (art. 393 c.p.p.); d) sequestri preventivi (art. 321 c.p.p.) ecc.)». Invece, sempre a detta dell'autrice, lo stesso sindacato non sembra potersi ammettere al di fuori di simili casi.

di inammissibilità le ragioni a sostegno della richiesta, che dovrà essere presentata entro un termine perentorio fissato dal legislatore che decorrerà dal momento in cui l'interessato avrà possibilità di prendere visione degli atti.<sup>59</sup> La delega prevede però che il potere di retrodatazione del giudice operi solo in caso di ingiustificato ed inequivocabile ritardo, per cui si potrebbe ipotizzare l'enucleazione di "indici sintomatici" dell'inadempimento ingiustificato e inescusabile<sup>60</sup>.

Stabilire il momento dell'iscrizione è però un'attività delicata e complessa, in quanto il percorso di emersione della notizia di reato non è lineare, ma frutto di una sedimentazione successiva, e l'acquisizione progressiva di elementi di prova comporta che l'iscrizione della notizia possa avvenire solo in un momento posteriore. La delega precisa che dovrà essere enucleata in via legislativa la fisionomia della *notitia criminis*, così da soddisfare esigenze di garanzia, certezza e uniformità dell'iscrizione (art. 1, comma 9, lett. p). In merito ai parametri soggettivi necessari per la registrazione, la legge delega sembra fare riferimento a quell'orientamento della Cassazione che richiede per l'iscrizione non solo la sola presenza di meri sospetti, ma specifiche indizianti a carico del soggetto individuato come possibile autore del reato<sup>61</sup>. In merito a quelli oggettivi, se si considera che le investigazioni per la ricerca della notizia di reato non sono meno importanti di quelle condotte sulla notizia di reato<sup>62</sup>, vi è il rischio che attuando i criteri stabiliti dalla legge delega e quindi richiedendo ai fini dell'iscrizione *un quantum* di risultanze più consistente per iscrivere la notizia di reato, si verifichi un pericoloso ampliamento delle attività pre-procedimentali<sup>63</sup>: queste verrebbero esperite non più soltanto in esito ad una "pseudo notizia di reato", ma anche laddove emergessero dati i quali, col metro di oggi, sono ritenuti tali da integrare gli estremi della *notitia criminis* e che, invece, dopo la

---

<sup>59</sup> Nella delega non viene inoltre precisato se di fronte al potere di retrodatazione del giudice, il p.m. avrà o meno un potere di impugnazione, un rimedio, come non viene precisato se la questione della retrodatazione in capo all'interessato possa, in caso di rigetto, essere riproposta nelle fasi successive del giudizio. FONTI, *Strategie e virtuosismi per l'efficienza e la legalità delle indagini preliminari*, cit., 107

<sup>60</sup> ARPATI, *Le indagini preliminari nel progetto di legge delega della Commissione Lattanzi - art. 3, lett. a), c), d), e), e-bis), e-ter), e-quater), h), l), l-bis), l-ter), l-quater)*, [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it).

<sup>61</sup> Cass., Sez. I, 26 giugno 1996, Acrì ed altri, in *Arch. nuova proc. pen.*, 197, 211.

<sup>62</sup> PAULESU, *Art. 335*, in *Codice di procedura penale commentato*, A. Giarda-G. Spangher (a cura di), II, Milano, 2010, 4119.

<sup>63</sup> FANUELE, *La notizia di reato: sagoma, iscrizione, controlli*, cit., 38

riforma, potrebbero essere considerati non più sufficienti a tal fine<sup>64</sup>, vanificando di fatto i tentativi di contenere la durata irragionevole delle indagini per via del transito di una maggiore quantità di notizie di reato verso una zona d'ombra di cui il *dominus* esclusivo è il p. m.<sup>65</sup>.

Sulla scia dell'ampliamento dei poteri di controllo del giudice per le indagini preliminari, la lettera r) del comma 9, art. 1, prevede in capo al g.i.p. il potere di ordinare al p.m. l'iscrizione della notizia di reato, quando egli ritenga che il reato sia da attribuire a persona determinata ed il p.m. non vi abbia ancora provveduto: qui il controllo del g.i.p. è orientato a cancellare tutte le patologie che consentono di lucrare sui tempi delle indagini omettendo l'iscrizione del nominativo dell'indagato<sup>66</sup>, estendendo il potere che il giudice aveva in sede di archiviazione a tutti quei cotesti in cui il g.i.p. viene sollecitato ad adottare un provvedimento. Ci vorrà equilibrio in sede di attuazione della legge delega per non fare tramutare il g.i.p. da organo di controllo ad organo propulsivo dell'azione penale<sup>67</sup>.

2.4 *Segue. La discovery automatica e la messa in mora del p.m. per indurlo a sciogliere le riserve sull'azione.* Nel segmento conclusivo delle indagini preliminari si registrano spesso stasi e tempi morti, e già la riforma Orlando aveva sentito l'esigenza di introdurre un meccanismo per cui, decorsi i termini di durata delle indagini, il pubblico ministero fosse tenuto a esercitare l'azione penale o a richiedere l'archiviazione, entro un termine fissato in misura diversa in base alla gravità del reato e alla complessità delle indagini preliminari; la disposizione di cui all' art. 407 co. 3-*bis* c.p.p. – per quanto ineffettiva- nasceva infatti proprio dalla presa d'atto dell'esistenza di uno iato temporale tra la definizione

<sup>64</sup> ARPATI, *Le indagini preliminari nel progetto di legge delega della Commissione Lattanzi*, cit.

<sup>65</sup> Come evidenziato efficacemente da R. ARPATI, *Le indagini preliminari nel progetto di legge delega della Commissione Lattanzi*, cit., «Come è noto, ad oggi la c.d. pre-inchiesta preliminare è consentita solo per ricercare le notizie di reato. Se anche per iscrivere la notizia di reato contro ignoti sarà necessaria una soglia probatoria, si dovrà di conseguenza legittimare e autorizzare una sorta di pre-indagine preliminare. Quest'ultima, dunque, non riguarderà più soltanto gli atti non costituenti notizia di reato, così come siamo abituati a concepirli, ma anche atti che fino a ieri consideravamo notizie di reato vere e proprie. In pratica il confine fra le due nozioni si sposterà. [...] E il destino di tali nuove pre-notizie di reato, qualora non arrivassero alla soglia probatoria richiesta, sarebbe quello della c.d. cestinazione, ovvero della archiviazione gerarchica».

<sup>66</sup> LA ROCCA, *Il modello di Riforma "Cartabia"*, cit., 21

<sup>67</sup> FONTI, *Strategie e virtuosismi per l'efficienza e la legalità delle indagini preliminari*, cit., 108

delle indagini e l'esercizio dell'azione penale a causa di «pubblici ministeri *cunctatores*, ossia perennemente indecisi tra azione ed inazione»<sup>68</sup>.

Visto che l'introduzione dell'art. 407 comma 3 *bis* non ha risolto gli *empasse* derivanti dallo scadere del termine di durata massima delle indagini preliminari<sup>69</sup>, la legge Cartabia fa tesoro degli errori passati per intraprendere un percorso diverso, articolato in due tappe<sup>70</sup>: laddove il pubblico ministero non abbia assunto le sue determinazioni in merito all'azione entro il "periodo di riflessione" a ciò destinato, scatta un meccanismo di *discovery* automatica degli atti di indagine, ciò anche ai fini dell'eventuale attivazione di un controllo giurisdizionale<sup>71</sup> che consentirà di rimediare all'inerzia dell'accusa. In primo luogo, quindi, si consente all'indagato ed alla persona offesa «di prendere cognizione degli atti di indagine» (art. 1, comma 9, lett. f), con il fine di colmare il *deficit* conoscitivo rispetto all'organo d'accusa. In secondo luogo, nel caso in cui nemmeno il deposito degli atti e le conseguenti sollecitazioni di indagato e persona offesa ad agire producano l'esito sperato di scalfire l'immobilismo del p.m.-sicché il procedimento resterebbe in stallo<sup>72</sup>, si affida al legislatore delegato il

---

<sup>68</sup> ILEO, *Prime riflessioni critiche sui nuovi termini per dirimere l'alternativa tra azione ed inazione, Le recenti riforme in materia penale*, a cura di Baccari, Bonzano, La Regina, Mancuso, Milano, 2017, 197 ss.

<sup>69</sup> All'inosservanza dell'obbligo erano previste unicamente sanzioni disciplinari, deterrenti inefficaci. Se si guarda alle «Statistiche relative all'attività della Procura generale in materia disciplinare», disponibili al sito [www.procuracassazione.it](http://www.procuracassazione.it), si può notare come i numeri per i procedimenti disciplinari negli anni 2012-2019 siano stati abbastanza esigui, con un massimo di 184 procedimenti avviati nel 2014. Se poi si guarda alla tipologia di decisioni<sup>69</sup> emesse dal CSM negli anni 2015-2019 si può notare come solo in circa 1/3 dei casi al procedimento ha seguito una condanna del magistrato, mentre per gli altri casi si è proceduto con un'assoluzione, un non doversi procedere o con un'ordinanza di non doversi procedere. Ciò dimostra la scarsa utilità che può rivestire lo strumento disciplinare, raramente arrivato e -quando avviato- concluso con una bassa percentuale di condanne, per sanzionare violazioni attinenti al rispetto degli obblighi che assicurano la ragionevole durata delle indagini preliminari.

<sup>70</sup> SANNA, *Cronometria delle indagini e rimedi alle stasi procedurali*, cit., 46.

<sup>71</sup> Commissione Lattanzi, relazione finale, 24 maggio 2021, 20.

<sup>72</sup> SANNA, *Cronometria delle indagini e rimedi alle stasi procedurali*, cit., 46. Continua l'autore precisando che «sul punto si registrava il disarmo pressoché completo della d.d.l. Bonafede che, pur prevedendo il deposito degli atti a favore della difesa, mancava di predisporre gli strumenti processuali capaci di ovviare alla perdurante stasi determinata dal p.m. Affetta da congenita inadeguatezza era in specie la scelta di rispondere all'omesso deposito o all'inerzia protratta unicamente sul piano disciplinare, subordinando per di più la sanzione all'accertamento di una negligenza inescusabile in capo al p.m. Ma la costruzione scontava soprattutto un vizio di fondo: posto l'obiettivo di consentire alla difesa di avanzare richieste consapevoli, mirate al superamento della stasi processuale, si continuava ad individuare il destinatario dell'interlocuzione nel titolare delle indagini, ovvero nella controparte, secondo una logica in aperto contrasto coi canoni del sistema accusatorio. Così, cadute nel nulla le istanze difensive, indagato o

compito di «prevedere una disciplina che, in ogni caso, rimedi alla stasi del procedimento, mediante un intervento del giudice delle indagini preliminari» (art. 1, comma 9, lett. g); analogo intervento è previsto nel caso in cui, dopo la notificazione dell'avviso di cui all'articolo 415-*bis* del codice di procedura penale, il pubblico ministero non assuma tempestivamente le determinazioni in ordine all'azione penale (art. 1, comma 9, lett. h).

La direttiva, pur nella sua laconicità, rappresenta una delle innovazioni della fase di maggior spicco nel progetto riformistico, ma rimane poco chiaro come si attingerà in concreto l'istituto: si può ipotizzare che l'intervento verrà configurato sulla falsariga dell'istituto dell'imputazione coatta a fronte della richiesta di archiviazione del p.m. e tuttavia permarranno problemi di coordinamento tra i poteri del g.i.p., del p.m. e del procuratore generale<sup>73</sup>.

*2.5 La mutata regola di giudizio per l'archiviazione e la sentenza di non luogo a procedere.* La verifica preliminare dell'accusa rappresenta uno degli snodi fondamentali all'interno del processo penale, essendo impossibile -in un sistema governato dall'obbligatorietà dell'azione- destinare incondizionatamente tutte le notizie di reato al vaglio del dibattimento. I dati oramai sono però impietosi nel certificare il fallimento del filtro preliminare, dal momento che un'altissima percentuale di procedimenti si conclude con una sentenza di proscioglimento dibattimentale<sup>74</sup>. A differenza di quanto affermato dal procuratore generale presso la Corte di cassazione secondo cui i risultati emersi dall'analisi dei dati riguardanti l'esercizio dell'azione e i suoi esiti dibattimentali nel 2019<sup>75</sup> erano originati da «una non corretta informazione, derivante dalla imperfezione della raccolta e dell'analisi del dato, causata da una storica sottovalutazione dell'aspetto conoscitivo del sistema giudiziario»<sup>76</sup> per cui le assoluzioni

---

persona offesa restavano privi di strumenti per imporre al p.m. riluttante i doverosi atti di impulso procedimentale. Il meccanismo ideato rischiava, in altri termini, di girare a vuoto e di rivelarsi perfino dannoso, contribuendo all'infruttuosa dilatazione dei tempi delle indagini.»

<sup>73</sup> FONTI, *Tempi, controlli e criteri di priorità delle indagini*, nel convegno *Il modello di riforma Cartabia*, cit.

<sup>74</sup> DEL COCO, *La verifica preliminare dell'accusa*, in *“Riforma Cartabia” e rito penale*, cit., 169.

<sup>75</sup> Nel corso della inaugurazione dell'anno giudiziario 2020, il Primo Presidente di Cassazione Curzio aveva evidenziato che circa il 50 % dei processi di primo grado si era concluso con il proscioglimento dell'imputato.

<sup>76</sup> SALVI, *Intervento del procuratore generale della corte suprema di cassazione nell'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019*, [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it).

depurate dagli esiti non di merito sarebbero state «inferiori al 20% del totale»<sup>77</sup>, in un recente studio di Cristiana Valentini di analisi dei dati (non pubblicati, ma ottenuti dopo richiesta di ostensione) dalla Direzione Generale di Statistica sull'alternativa tra azione e archiviazione si è mostrato che i procedimenti penali del 2019 si siano conclusi con una sentenza di assoluzione ex. 530 c.p.p. in un numero di casi ben più ampio di quelli prospettati dal p.g.: infatti, l'analisi incrociata dei dati ha dimostrato che il numero di proscioglimenti sul numero totale di definizioni ha interessato il 36,6 % delle pronunce, una percentuale «ben lontana da quella del 20% prospettata dal Procuratore generale»<sup>78</sup>. Se poi al numero di proscioglimenti ex. art. 530 c.p.p. si fossero aggiunti anche quelli derivanti dall'art. 531 c.p.p., corrispondenti circa al 25 % del totale<sup>79</sup>, la percentuale delle sentenze di proscioglimento emesse in primo grado avrebbe superato la soglia del 50%, confermando i numeri presentati nel corso della inaugurazione dell'anno giudiziario 2020 dal Primo Presidente di Cassazione Curzio. Al fine di implementare l'efficacia del filtro e dunque l'efficienza del sistema, evitando la celebrazione di processi inutili, la recente riforma ha inteso riscrivere la *regola juris* che presiede alle determinazioni del p.m. in ordine all'esercizio dell'azione penale ed alla decisione del g.u.p nella scelta tra l'emissione del decreto che dispone il giudizio o la sentenza di non luogo a procedere, prevedendo che il criterio dell'idoneità probatoria venga sostituito da quello della ragionevole previsione di condanna.<sup>80</sup> L'adozione di questo non inedito<sup>81</sup>

<sup>77</sup> Proseguiva ancora il p.g.: «Non solo non può trarsene la conclusione che il pubblico ministero eserciti male i suoi poteri (o il giudice i suoi, conclusione pure possibile, senza una adeguata conoscenza del dato), ma può invece affermarsi che il giudice svolga la sua funzione, senza curarsi della comune appartenenza all'Ordine giudiziario».

<sup>78</sup> VALENTINI, *Riforme, Statistiche ed altri demoni*, in *questa Rivista*, 3, 2021, 18.

<sup>79</sup> Eurispes, *Rapporto sul processo penale*, 2020, 45.

<sup>80</sup> Come specificato dalla Commissione Lattanzi, relazione finale, 24 maggio 2021, 20, «con particolare riguardo al parametro per le determinazioni sull'esercizio dell'azione penale, la Commissione ritiene che, alla luce dell'evoluzione della fase preliminare, vada superato il criterio dell'astratta utilità dell'accertamento dibattimentale; a seguito di indagini che - in linea con quanto richiesto dalla Corte costituzionale - devono risultare tendenzialmente complete (e possono avere una durata significativa), il pubblico ministero sarà chiamato a esercitare l'azione penale solo quando gli elementi raccolti risultino - sulla base di una sorta di "diagnosi prognostica" - tali da poter condurre alla condanna dell'imputato secondo la regola dell'oltre ogni ragionevole dubbio, tanto in un eventuale giudizio abbreviato, quanto nel dibattimento. Al contrario, laddove il quadro cognitivo si connoti per la mancanza di elementi capaci di sorreggere una pronuncia di condanna, il pubblico ministero dovrà optare per l'inazione».

<sup>81</sup> Come ricordato da DEL COCO, *Rimaneggiamento delle regole per non procedere: archiviazione e udienza preliminare*, in *Proc. pen. giust.*, 1, 2022, 84, «già l'art. 115 del progetto preliminare delle norme di attuazione e di coordinamento del nuovo codice imponeva al titolare delle indagini di chiedere

criterio «dovrebbe segnare il passaggio dal principio di non superfluità dell'accertamento dibattimentale all'ottica del risultato dell'azione, superando il canone *in dubio pro actione*»<sup>82</sup>.

In sostanza, la nuova regola di giudizio sposta l'oggetto della valutazione preliminare dall'utilità del dibattimento ad un giudizio di colpevolezza dell'imputato. Tuttavia, il tentativo di modellare il giudizio preliminare "ad immagine e somiglianza" del giudizio dibattimentale rischia di fare male sia al primo che al secondo: al giudizio preliminare perché la finalità delle indagini non è quella di accertare la verità al di là di ogni ragionevole dubbio, e questo obiettivo appesantirebbe troppo la fase prodromica caricando sia l'opzione in favore dell'azione che il decreto che dispone il giudizio di una «ipoteca fin troppo pesante, da cui l'imputato potrebbe emanciparsi solo optando in favore di un rito alternativo»; allo stesso tempo l'omologazione rischia di provocare un abbassamento dello standard dell'accertamento dibattimentale, che potrebbe accontentarsi di semplici elementi di conferma del giudizio preliminare «con buona pace del principio di presunzione di non colpevolezza»<sup>83</sup>.

È necessario inoltre sottolineare l'inadeguatezza di una regola di giudizio a remediare alle disfunzioni del filtro dell'udienza preliminare: in parte per ragioni culturali legate alla mitologizzazione del *favor actionis*<sup>84</sup>; in parte perché, nel dubbio tra l'emanazione di una sentenza di non luogo a procedere o di un decreto di rinvio a giudizio, continuerà ad imporsi il secondo, non solo perché il g.u.p. ha piena consapevolezza che gli errori compiuti sul piano investigativo

---

l'archiviazione nel caso in cui gli elementi raccolti non fossero risultati sufficienti ai fini della condanna dell'imputato. Senonché, proprio la consapevolezza dei pericoli insiti nella omologazione tra regole di giudizio destinate ad operare in fasi distinte, e con finalità diverse, aveva indotto i *conditores* a privilegiare, non senza una buona dose di ipocrisia legislativa, l'attuale formulazione della regola, che fa leva sulla inidoneità probatoria.»

<sup>82</sup> LA ROCCA, *Il modello di Riforma "Cartabia"*, *op.cit.*, p. 26

<sup>83</sup> DEL COCO, *La verifica preliminare dell'accusa*, nel convegno *Il modello di riforma Cartabia*, *cit.* Le riflessioni sono sviluppate più profusamente in: ID., *La verifica preliminare dell'accusa*, in "*Riforma Cartabia*" e *rito penale*, *cit.*, 177-178. Se l'udienza preliminare si trasforma da momento di deliberazione preliminare a momento in grado di prognosticare ragionevolmente il successo dell'opzione dell'accusa, viene ad intensificarsi un alone inquisitorio che sposta «l'asse del processo verso la fase anteriore, rispetto alla quale il dibattimento si porrebbe come il luogo della conferma». FERRUA, *Onere della prova, regole di giudizio e standard probatorio: alla ricerca della perduta proposizione da provare*, in *Cass. pen.*, 2020, 2639.

<sup>84</sup> E ciò nonostante «l'impiego avventato o azzardato dell'azione penale può rientrare nel paradigma dell'abuso funzionale del processo, in quanto postula evidenti distorsioni nell'attività di impulso della pubblica accusa». FIORELLI, *L'imputazione latente*, Torino, 2016, 172.

non possono essere colmati in sede di udienza preliminare, ma anche in virtù del fatto che sarà sempre meno dispendioso per il giudice in termini di tempo ed energie orientarsi verso l’emanazione di un provvedimento immotivato rispetto ad uno motivato come la sentenza *ex art. 425 c.p.p.*<sup>85</sup>.

Se quindi da un lato la nuova regola di giudizio nasce con lo scopo –sicuramente auspicabile – di abortire sin da subito quei processi destinati ad avere esiti assolutori scontati, «quello della “ragionevole previsione di non accoglimento delle prospettazioni accusatorie” è un criterio vago, che probabilmente nulla potrà aggiungere al vaglio prognostico “di pura facciata” che attualmente il giudice opera, nella maggior parte dei casi, per decidere sul rinvio a giudizio»<sup>86</sup>. D’altro canto giudicare utili solo quei dibattimenti che si concludono con la condanna ed *in toto* inutili quelli che non terminano con un’affermazione di responsabilità dell’imputato significa prendere atto del fallimento del sistema accusatorio : «si nega la valenza epistemica del dibattimento, si ripudia il senso e il significato del principio del contraddittorio nella formazione della prova e si disconosce il valore della “falsificazione dell’ipotesi” come metodo scientifico di ricostruzione dei fatti»<sup>87</sup>.

3. *Bilanci sommari e prospettive future.* La riforma Cartabia non nasce come una riforma sistematica, ma anzi il suo mandato è stato delimitato alla modifica del Disegno di legge A.C. 2435, recante «Delega al Governo per l’efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti di appello»<sup>88</sup>, impregnato sul *leit-motiv* “razionalizzazione-accelerazione-semplificazione”<sup>89</sup> ed inidoneo a correggere i difetti strutturali che si sono presentati nei primi trent’anni di vita del codice Vassalli<sup>90</sup>. Gli emendamenti della legge delega 134/2021 al DDL Bonafede non sono stati di poco conto, ma «l’imprinting ovviamente è rimasto identico»<sup>91</sup>.

<sup>85</sup> FERRUA, *Onere della prova, regole di giudizio e standard probatorio: alla ricerca della perduta proposizione da provare*, cit., 2639.

<sup>86</sup> LA ROCCA, *La prima delega del decennio per la riforma del processo penale*, in *questa Rivista*, 1, 2019, 9.

<sup>87</sup> ARPATI, *Le indagini preliminari nel progetto di legge delega della Commissione Lattanzi*, cit.

<sup>88</sup> Commissione Lattanzi, relazione finale, 24 maggio 2021, 2.

<sup>89</sup> VALENTINI, *Riforme, Statistiche ed altri demoni*, cit., 2.

<sup>90</sup> GIALUZ, DELLA TORRE, *Il progetto governativo di riforma della giustizia penale approda alla Camera*, cit., 151.

<sup>91</sup> VALENTINI, *Riforme, Statistiche ed altri demoni*, cit., 3.

Alla luce dei numerosi profili di incertezza e di genericità presenti nelle direttive che orienteranno la riscrittura della fase delle indagini preliminari, è difficile fare bilanci se non sommari sulla efficacia della legge delega<sup>92</sup>. Seppure la riforma non possa dirsi realmente sistematica, la legge 134/2021 interviene sul tema delle indagini in modo più deciso rispetto al passato e, almeno astrattamente, sono condivisibili alcuni dei rimedi elaborati<sup>93</sup>. Maggiori criticità interessano l'introduzione dei criteri di priorità e la modificazione della regola di giudizio per la verifica preliminare dell'accusa: ritenuti come dei "mali necessari" per smaltire le pendenze e ridurre il carico di lavoro degli uffici giudiziari, ma probabilmente incapaci d' incidere «sulla qualità del lavoro inquirente e dunque su quegli scandalosi numeri che danno atto dell'inutilità dell'azione penale esitata in un proscioglimento»<sup>94</sup>. Nel caso dei criteri di priorità perché, se si considera che -al di là dei numeri esorbitanti delle pendenze- tra richieste di archiviazione e cestinazioni gli uffici di procura si liberano di oltre il 60% dei casi sottoposti alla loro attenzione in maniera alquanto celere, la concentrazione di risorse sui casi residui non provoca affatto una maggiore qualità del lavoro inquirente, arrivando a giudizio un'enorme quantità di casi non istruiti o istruiti male<sup>95</sup>, né tantomeno una maggiore tempestività nello smaltimento del carico di lavoro, visto l'elevato numero di prescrizioni registrate nella fase preliminare<sup>96</sup>. Nel caso della modifica della regola di giudizio per l'archiviazione e la sentenza di non luogo a procedere perché il fallimento del parametro dell'archiviazione e del filtro preliminare è dovuto soprattutto a condizionamenti di tipo politico-culturale che hanno finora ostacolato un approccio non condizionato dal *favor actionis* per via, da un lato, del ruolo rivestito dal p.m. e, dall'altro, del principio di obbligatorietà dell'azione penale<sup>97</sup>: entrambe queste caratteristiche del nostro sistema processual penale, intimamente connesse tra loro,

<sup>92</sup> FONTI, *Strategie e virtuosismi per l'efficienza e la legalità delle indagini preliminari*, cit., 116.

<sup>93</sup> Il riferimento è qui, seppure con alcune riserve, alla rimodulazione dei tempi delle indagini ed alla previsione di finestre di giurisdizione all'interno della fase delle indagini preliminari, anche se per vagliare l'effettività dei rimedi bisognerà attendere l'attuazione della legge delega.

<sup>94</sup> VALENTINI, *Riforme, Statistiche ed altri demoni*, cit., 23.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> Il riferimento è qui sempre a TRAPPELLA, *Note in tema di prescrizione e di efficienza del processo*, cit., 14.

<sup>97</sup> Per ulteriori approfondimenti sul tema si rimanda a DI FEDERICO, *L'indipendenza e la responsabilità del pubblico Ministero italiano in prospettiva comparata. Proposte di riforma*, in *Diritto di Dilesa*, 2 maggio 2022.

sono considerate delle costanti invariabili, le “stelle fisse” intorno a cui sviluppare la riflessione sull’azione, come se non potessero essere esse stesse oggetto di ripensamento<sup>98</sup>. In aggiunta, nelle direttive della legge delega manca un qualsiasi tentativo di regolamentazione dell’annoso problema delle pseudo-notizie di reato che, come evidenziato da Cristiana Valentini nel suo studio sulle statistiche del processo penale, interessano 1/5 della totalità delle “notizie” intese in senso lato<sup>99</sup>.

Nonostante già a partire dagli anni ’90 siano stati condotti studi di monitoraggio del processo penale che potessero dare conto del rapporto tra finalità perseguite e mezzi normativi impiegati<sup>100</sup>, è invalsa la prassi per il legislatore – non peregrina nemmeno nella odierna legge delega – di legittimare prassi o di offrire soluzioni di conio giurisprudenziale disattendendo «i dati concreti evidenziati dalle statistiche»<sup>101</sup>. Tuttavia, solo con una strategia di ampio respiro ancorata ad un rigoroso studio dei dati del processo penale è possibile sottrarsi alle critiche che accompagnano anche la recente riforma che, trasformando tutto, rischia di non far mutare niente.

---

<sup>98</sup> DEL COCO, *La verifica preliminare dell'accusa*, nel convegno *Il modello di riforma Cartabia*, cit. Come ricordato da CORDERO nel suo *Gli osservanti, Fenomenologia delle norme*, Varese, 1967, 5, «i modelli hanno una storia, sebbene abbiano l'aria di stare fuori dal tempo; di solito nascono quasi naturalmente per stratificazione di apporti individuali in un canone impersonale attraverso il quale l'autorità dei morti pesa in modo schiacciante sui vivi, e variano nello stesso modo ossia con una somma di variazioni impercettibili; ma talvolta sopravvengono scosse violente, nella forma della rivoluzione, che manda in frantumi il sistema, o della reazione, che interrompe una linea di sviluppo incompatibile con la sua sopravvivenza».

<sup>99</sup> VALENTINI, *Riforme, Statistiche ed altri demoni*, cit., 6.

<sup>100</sup> Il riferimento è qui ai *Working papers* realizzati da DI FEDERICO, GAITO, MARGARITELLI, in merito a «*Il monitoraggio del processo penale. Potenzialità e limiti delle analisi statistiche*», Bologna, 1995.

<sup>101</sup> VALENTINI, *Riforme, Statistiche ed altri demoni*, cit., 13.