



## **PROPOSTE DI INTERVENTO PER LA FASE DELLE INDAGINI PRELIMINARI, I RITI SPECIALI E L'UDIENZA PRELIMINARE, UTILI PER LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA RAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO.**

**1. Prevedere che, durante le indagini preliminari, la nomina del difensore di fiducia da parte dell'imputato equivalga ad elezione di domicilio per le successive notificazioni.**

Si tratta di una previsione che garantisce uno snellimento dell'attività di notificazione degli atti nel corso di tutte le indagini preliminari, rendendone agevole per l'indagato, e a maggior ragione per il suo difensore, la conoscenza.

**2. Prevedere che, in difetto di nomina del difensore fiduciario, la notificazione all'imputato della citazione a giudizio debba avvenire personalmente e che, ove non si riesca a recapitare l'atto con tale modalità, il processo rimanga sospeso.**

Questa previsione è necessaria per eliminare presunzioni di conoscenza che possono essere esiziali per le sorti future del processo. Almeno nei casi in cui la conoscenza di questo atto fondamentale non si possa garantire attraverso il difensore fiduciario occorre imprescindibilmente assicurarsi che vi sia stato un contatto materiale tra la citazione e l'imputato. Altrimenti si dovrà sospendere il processo, perché esso non può svolgersi senza la certezza che l'imputato abbia una conoscenza precisa e circostanziata dell'imputazione e della data e del luogo della singola udienza. Questa previsione, inoltre, rappresenterebbe un reale passo avanti nell'adeguamento della disciplina interna alle regole imposte dalla C.e.d.u., come interpretate dalla Corte omonima.

**3. Prevedere che l'applicazione della pena su richiesta delle parti sia ammissibile per la generalità dei reati, ad esclusione di quelli punibili con la pena dell'ergastolo. Per pene concordate in misura superiore a cinque anni, occorre attribuire al giudice il potere di restituire gli atti al pubblico ministero con ordinanza quando non riesca a decidere allo stato degli atti, in modo da assicurare che la pena, pur patteggiata, poggia su un accertamento sommario della responsabilità.**

Estendere l'ambito di applicazione dell'istituto del patteggiamento è spesso un approdo inevitabile nei sistemi accusatori che vogliono preservare la centralità dei dibattimenti, quale sede dell'accertamento cui dedicare risorse e tempo senza che vi si impongano esigenze acceleratorie in grado di comprimere i diritti probatori delle parti, o quelli legati all'attività argomentativa. In questa prospettiva si propone di fare il passo che il riformatore del 1988 non fece, ossia estendere l'applicazione della pena su richiesta delle parti a tutti i reati, eccetto quelli gravissimi puniti con l'ergastolo, per ragioni legate alle istanze specialpreventive che connotano questa pena particolare, e si spera sempre più eccezionale. Fatta questa scelta occorrerà modificare con attenzione la disciplina del patteggiamento per sciogliere con chiarezza il nodo dell'accertamento alla luce della presunzione costituzionale di innocenza, in modo che pene

***Unione Camere Penali Italiane***

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma  
Tel +39 06 32500588 - [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it) - [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it)  
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



anche molto afflittive irrogate con l'applicazione concordata della pena non lascino residuare il dubbio sulla responsabilità dell'imputato. Per pene concordate in misura superiore ai cinque anni, andrà previsto che il giudice, con ordinanza, restituisca gli atti al pubblico ministero quando non sia in grado di decidere allo stato degli atti. È necessario, infatti, che si introduca un meccanismo che assicuri, agli accordi per pene elevate, una base cognitiva costituita da indagini sufficienti, circostanziate e esaustive su ogni elemento della fattispecie. Il meccanismo della restituzione motivata degli atti al pubblico ministero consentirà al giudice di pretendere delle fondamenta cognitive quando applichi pene sostanziose.

**4. Prevedere che la sentenza che applica la pena concordata dalle parti non dispieghi alcuna efficacia extrapenale, nei giudizi civili, amministrativi e disciplinari.**

Questa previsione è necessaria per due ragioni. Anzitutto rende maggiormente appetibile il rito speciale del patteggiamento, attribuendo all'imputato un vantaggio minimo, perché semplicemente viene confermata la regola della autonomia dei singoli accertamenti. Essa serve, poi, a ricondurre la giurisprudenza civile nell'alveo segnato dalla legge, per quanto attiene ai giudizi civili e amministrativi, in cui spesso, ma indebitamente, la sentenza di patteggiamento si vede attribuire un peso non irrilevante nella motivazione con cui si statuisce sulla responsabilità civile dell'imputato. In merito al giudizio disciplinare, invece, è opportuno abrogare la clausola di riserva dell'art. 445 che fa salvo l'art. 653 c.p.p., rendendo così la sentenza emessa a seguito dell'accordo sulla pena idonea a condizionare l'esito del giudizio disciplinare. Esso deve invece tornare autonomo, così che l'imputato non sia condizionato da questo ostacolo nella scelta del patteggiamento e patisca solo le sanzioni disciplinari per gli illeciti che siano accertati dall'organo a ciò preposto.

**5. Prevedere che l'applicazione della pena su richiesta delle parti, formulata nel corso delle indagini preliminari, possa comportare una diminuzione della pena fino alla metà.**

Anche questa modifica mira a rendere più appetibile il rito, a fronte di un maggior risparmio di risorse ed attività, poiché qui si incentiva un accordo sulla pena che interviene prima dell'esercizio dell'azione penale nel rito ordinario o nei riti acceleratori instaurati dalla pubblica accusa.

**6. Prevedere che la regola di giudizio per la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere abbia natura "diagnostica", nel senso che, in caso di insufficienza o contraddittorietà della prova, il giudice non debba tener conto delle possibili evoluzioni dibattimentali del quadro probatorio. Prevedere, di conseguenza, che il decreto che dispone il giudizio venga emesso solo quando gli elementi acquisiti rendano altamente probabile l'accoglimento della prospettazione accusatoria.**

Anche questa modifica attiene all'obiettivo di rendere il dibattimento la sede in cui si verifica l'ipotesi accusatoria, con la massima espansione di un'istruzione approfondita, partecipata e garantita. Il prezzo da pagare è la selezione delle accuse che meritano siffatto impiego di energie. Un'accusa perplessa, zoppicante, insicura fin dall'indagine, che giunge persino a sottoporre elementi contraddittori o insufficienti al Gup, al quale pure si chiede il rinvio a giudizio, merita certamente di fermarsi, senza che il giudice possa pronosticare future evoluzioni del quadro



probatorio. Siffatte prognosi, proposte attraverso adeguate accortezze logico-argomentative, sono sempre positive poiché tutte affidate a possibilità di cui difficilmente si può escludere la verifica in modo categorico. Ne consegue che il filtro dell'udienza preliminare, oggi, è del tutto inefficiente, poiché garantisce, tradendo la sua stessa funzione, che quasi tutte le azioni proposte dalla pubblica accusa si trasformino in dibattimenti. Perché il Gup possa tornare a gestire una reale, e non fittizia, selezione delle accuse meritevoli di approdare al dibattimento occorre che sia destinatario di una regola di giudizio che gli permetta di accantonare le ipotesi più contraddittorie, non strutturate per affermarsi al di là di ogni ragionevole dubbio e reggere all'attività di falsificazione che la difesa condurrà nel corso dibattimento.

#### **7. Prevedere l'abrogazione dell'art. 421-bis.**

Per i medesimi motivi esposti precedentemente, l'udienza preliminare deve funzionare da filtro rispetto ad accuse infondate e non da sede privilegiata per il completamento delle indagini preliminari. La supplenza del giudice in questa sede snatura lo stesso passaggio dell'udienza preminare che, indulgendo in attività di integrazione investigativa, non è più in grado di selezionare, attraverso l'opera di un giudice imparziale, le accuse fondate da quelle inconsistenti. Del resto, se il Gup non riesce a decidere "allo stato degli atti" significa che la pubblica accusa ha fornito elementi insufficienti e contraddittori a supporto della sua richiesta; si tratta solo di prendere atto dell'esistenza di una regola di giudizio e, coerentemente, permettere al giudice di uniformarsi. Sono da contrastare ed impedire certamente eventuali dinamiche elusive dell'obbligo di esercitare l'azione penale, che portino il pubblico ministero a confezionare ad arte un fascicolo delle indagini preliminari lacunoso. Tuttavia la soluzione di questo problema non può passare né attraverso lo snaturamento delle funzioni del giudice, portandolo ad approfondire filoni investigativi, né attraverso il pervertimento delle funzioni dell'udienza preliminare: da filtro per eliminare le accuse infondate a sede per ultimare ed approfondire l'indagine; da momento di garanzia dell'imputato a ulteriore *chance* per l'accusa di ultimare e rifinire l'ipotesi d'accusa.

#### **8. Prevedere la modifica dell'art. 422 nel senso che il giudice possa disporre l'assunzione delle prove delle quali appare evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere solo su richiesta di parte, e quando la prova sia idonea a dare dimostrazione negativa di un elemento della fattispecie penale o introdurre un accertamento positivo di un elemento negativo, ossia le scriminanti, o di cause di non punibilità.**

Questa apertura probatoria in udienza preliminare va preservata, in un'ottica garantista che al contempo miri a ridurre il numero dei dibattimenti: l'art. 422 dovrebbe però contemplare una iniziativa non ufficiosa ma di parte. Le parti vanterebbero, quindi, un diritto alla prova modulato sulla decisività della fonte ai fini del non luogo a procedere. Tale decisività va circostanziata, per sottrarla all'arbitrio interpretativo: la prova decisiva ricorre quando incide sul *thema probandum* dirimendo la questione dell'esistenza dei singoli elementi della fattispecie. Il giudice sarà chiamato ad ammettere solo una prova che, se avesse successo, darebbe dimostrazione negativa di un elemento della fattispecie penale o positiva di un elemento negativo, e con tali parole la decisività va resa nella disposizione dell'art. 422 c.p.p.



**9. Prevedere che, nei procedimenti con udienza preliminare, la costituzione di parte civile possa avvenire, a pena di decadenza, fino al compimento degli accertamenti relativi alla regolare costituzione delle parti a norma dell'art. 420. La sentenza di non luogo a procedere dovrà avere forza preclusiva nel giudizio di danno, riguardo ai temi in essa affrontati, e comuni alla fattispecie aquiliana.**

La scelta del danneggiato di far valere le sue pretese nel processo penale deve rivelarsi alle soglie del processo, e la possibilità di costituirsi anche nel dibattimento denota un *favor* del tutto opposto al resto della disciplina riguardante nella sede propria. Senza perdita di chance, la parte civile dovrà valutare la sostanza dell'accusa fin dal momento dell'udienza preliminare, e privilegiare l'esercizio dell'azione civile nella sede propria quando la fondatezza dell'accusa penale le appaia dubbia. Sarebbe forse da integrare, simile previsione, con una preclusione di qualche tipo legata alla sentenza di non luogo a procedere. È vero che questo provvedimento nulla ci dice sull'accertamento, ma è vero anche che la parte civile deve iniziare a valutare responsabilmente la sede della sua iniziativa e assumersene i rischi. Solo così si potranno alleggerire i processi dal tema civile, di per sé estraneo in un processo penale d'ispirazione accusatoria.

**10. Prevedere che il giudizio abbreviato subordinato alla richiesta di integrazione probatoria venga ammesso all'unica condizione che le prove richieste risultino rilevanti e non vietate dalla legge.**

Il rito abbreviato è un rito cognitivo, ciò non va mai dimenticato. La rinuncia al dibattimento è compensata dallo sconto di pena nel caso di condanna. Questo però non vuole dire che condanna ci debba necessariamente essere o che un accertamento negativo sull'accusa debba essere in pratica impedito da severe regole probatorie. Il criterio di ammissione della prova nel rito abbreviato condizionato è oggi inquinato da un indebito sindacato sulla sua compatibilità con esigenze di economia: l'economia si è già realizzata, il risultato è stato incassato dal sistema, perché l'imputato, con la sua scelta, ha reso utilizzabili per il giudizio tutti gli atti dell'indagine formati dall'accusatore e ha rinunciato alla fase dibattimentale. È eccessivo chiedergli di subire le prospettive indagate dal pubblico ministero e di non poter verificare i sentieri ricostruttivi da questi tralasciati, anche con prove dispendiose come, tipicamente, le perizie. Se questa ipotesi si realizzasse non ci sarebbe alcun vantaggio indebito per l'imputato e nulla minerebbe l'accordo originario: la fase del dibattimento, oramai, è in ogni caso inaccessibile. Inoltre, la necessità, quale rilevanza "rafforzata", consegna al giudice una enorme discrezionalità valutativa, in grado di frustrare iniziative probatorie del tutto infondate. Anzi, una applicazione dell'art. 190 c.p.p. al giudizio abbreviato condizionato preserverebbe la natura cognitiva del rito, che oggi spesso non viene scelto a causa delle restrizioni probatorie e della certezza dell'imputato di subire una condanna.

**11. Prevedere che, salvo quanto previsto dall'art. 415-bis, il pubblico ministero richieda il rinvio a giudizio entro un anno (un anno e sei mesi, quando si procede per taluno dei delitti indicati nell'art. 407 comma 2 lett. a) dalla data in cui il nome della persona alla quale il reato è attribuito è iscritto nel registro delle notizie di reato. Prevedere che il pubblico ministero possa chiedere la proroga al giudice una sola volta, prima della scadenza di tale termine, per un tempo non superiore a sei mesi.**



**12. Prevedere che, in caso di richiesta di proroga del termine delle indagini preliminari, il pubblico ministero sia tenuto a depositare gli atti compiuti fino a quel momento, con facoltà per la difesa di prenderne visione ed estrarne copia. Prevedere che, a seguito della richiesta, il giudice fissi sempre l'udienza in camera di consiglio nelle forme previste dall'art. 127. Prevedere che siano fatte salve le ipotesi previste dall'art. 406 comma 5-bis.**

**13. Prevedere che la proroga del termine delle indagini preliminari sia concessa solo qualora l'esigenza di prosecuzione delle indagini, dovuta a ragioni di natura esclusivamente investigativa, sia emersa da un atto di indagine specifico, che trasmette per la prima volta conoscenze che rendono necessaria la prosecuzione delle indagini. Il pubblico ministero sarà vincolato a chiedere la proroga entro venti giorni dal compimento di tale atto, anche se il termine originario non è spirato. Prevedere che la proroga sia altresì concessa quando le investigazioni risultino particolarmente complesse per le seguenti cause, tra loro alternative: molteplicità dei fatti tra loro collegati, elevato numero di persone sottoposte alle indagini, esigenza di compimento di atti all'estero, necessità di mantenere il collegamento tra più uffici del pubblico ministero a norma dell'art. 371.**

Le tre direttive che precedono hanno una funzione specifica e tutelano, in modo davvero efficace e coerente con la tutela costituzionale della persona, un'esigenza che il legislatore stesso ha assecondato, prevedendo l'interruzione definitiva della prescrizione a partire dal provvedimento di primo grado. Quella scelta è del tutto disfunzionale e determina una compressione intollerabile dei diritti individuali. Ponendo un termine alle indagini e all'azione penale stessa, invece, è più facile che la durata dell'indagine e, per conseguenza, del processo tutto, sia contenuta nella ragionevolezza pretesa dalla Costituzione. Del resto è questo uno dei metodi, ma non il solo, che gli ordinamenti che prevedono l'interruzione della prescrizione con l'esercizio dell'azione penale adottano per scongiurare che i processi si protraggano troppo a lungo.

Interloquire sulla proroga in una udienza è un'esigenza imprescindibile dell'indagato che deve poter sottoporre al giudice la propria visione critica degli elementi che comprimono il suo diritto ad una indagine contenuta nei tempi legalmente prefissati.

La richiesta di proroga va disciplinata in modo che essa non si riveli un automatismo che svuota i criteri legali stabiliti per la durata delle indagini. Quindi, anche se il termine originario non è spirato, il pubblico ministero dovrà chiedere la proroga entro venti giorni dall'emergere della causa della richiesta, ossia di uno o più atti specifici di indagine che trasmettono la conoscenza di fatti che richiedono un supplemento investigativo; si tratta di un modello che prevede un termine con il *dies a quo*, si può dire mobile, sul modello oggi fatto proprio dalla disciplina delle nullità, o dall'art. 175 c.p.p. Ciò impone al pubblico ministero di circostanziare la sua richiesta, legandola a conoscenze specifiche contenute in atti determinati e dimostrando che il tempo in cui esse sono emerse impedisce di concludere le indagini nei termini previsti. Questo meccanismo, nelle mani del giudice e con il confronto con l'indagato, assicura che le richieste abbiano un fondamento e che la proroga non spinga in avanti i tempi dell'indagine sulla base di automatismi che erodono il contenuto delle disposizioni in questa materia.



**14. Prevedere che, fermi restando i termini previsti dall'art. 415-bis, il pubblico ministero si determini in ordine all'esercizio dell'azione penale o alla richiesta di archiviazione entro il termine di trenta giorni dalla conclusione delle indagini preliminari e che, in mancanza, il Procuratore della Repubblica provveda egli stesso, a pena di responsabilità disciplinare, in luogo del sostituto affidatario del procedimento.**

Contenere i tempi dell'indagine non ha alcun senso se la richiesta di rinvio a giudizio può giacere a tempo indeterminato sui tavoli dei pubblici ministeri. È proprio questo lo snodo che assicura una ragionevole durata dei procedimenti, la tutela dei diritti individuali della persona che subisce il processo, un dibattimento svolto a distanza ravvicinata dall'indagine, una preparazione delle parti maggiore nell'istruzione dibattimentale. Quando il sostituto non ottemperi, sarà il Procuratore della Repubblica ad esercitare l'azione penale, assicurando il rispetto dell'art. 112 Cost. e la garanzia che il procedimento cui l'imputato è sottoposto si svolga nella piena considerazione dei suoi diritti. Questa responsabilità, connessa a molte esigenze costituzionalmente protette, dovrà avere natura disciplinare per il Procuratore della Repubblica.

**15. Il giudice per le indagini preliminari verifica che l'iscrizione della notizia di reato nel registro disciplinato dall'art. 335 c.p.p. sia tempestiva, con il potere di retrodatare l'iscrizione nei casi in cui il sindacato sulla prontezza di questo adempimento sia negativo. Deve essere espressamente sancita l'inutilizzabilità degli atti compiuti dopo la scadenza del termine per le indagini, così come rideterminato dal giudice. La questione deve poter essere riproposta al giudice del dibattimento, in relazione alle prove lì utilizzabili.**

Come già la Commissione presieduta dal Cons. Giovanni Canzio, aveva stabilito con la direttiva n. 3.4, e con la proposta di modifica dell'art. 407, comma 3 c.p.p., il giudice deve poter verificare che l'iscrizione della notizia di reato nel relativo registro sia avvenuta tempestivamente; ogni giudice del processo, di conseguenza, deve poter dichiarare l'inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti dopo la scadenza del termine che decorre dalla data d'iscrizione così individuata. Disciplinare i tempi delle indagini impone di disinnescare i meccanismi elusivi di queste scadenze temporali, e di fissare conseguenze chiare per la violazione delle norme in materia. Inevitabile che, retrocesso il *dies a quo*, gli atti compiuti alla scadenza del termine siano inutilizzabili, e siano inutilizzabili secondo il regime dell'art. 191 c.p.p.

**16. Prevedere la esclusione di ogni condizione ostativa alla facoltà delle parti di concordare l'accoglimento, in tutto o in parte, dei motivi di appello.**

Si tratta di favorire l'implementazione dell'accordo sui motivi di appello, superando le esclusioni previste dal comma 2, dell'art 599 bis c.p.p., con evidenti ricadute positive sulla deflazione dei giudizi in carico alle Corti di Appello senza alcun pregiudizio per i diritti processuali delle parti, attesa la natura negoziale dell'istituto.

Roma, 13 marzo 2019

La Giunta