

**A PROPOSITO DI NOTIZIA DI REATO, CRITERI DI PRIORITÀ'****E RAGIONEVOLI PREVISIONI DI CONDANNA:****IL "FATTO" NELLA RIFORMA CARTABIA**

di Antonello MADEO<sup>1</sup>

*Lo scritto persegue la finalità di rassegnare le più rilevanti modifiche introdotte dalla c.d. Riforma Cartabia nella fase delle indagini preliminari, di imminente entrata in vigore, essendo stato approvato lo scorso 4.8.2022 dal C.d.M. all'unanimità lo schema di decreto attuativo della Legge 134 del 2021. La moltitudine di articoli del codice di rito oggetto di riforma impongono di dar conto in tale sede solo di quelle norme da cui emerge una mutata incidenza del "fatto" nelle fasi cruciali del procedimento e del processo.*

### **1. Premessa sulle modifiche introdotte dalla "Riforma Cartabia" nella fase delle indagini preliminari.**

Com'è noto, la riforma della giustizia approvata con la Legge 27 settembre 2021 n. 134 – denominata giornalmisticamente "Riforma Cartabia" – opera seguendo un doppio binario di efficacia: da una parte l'articolo 1 (costituito da 28 commi, a loro volta ripartiti in diffusi sotto commi) prevede una serie di deleghe al Governo da implementare entro un anno dall'entrata in vigore dell'art. 1 della Legge, stabilito per il 19.10.2022; dall'altra, l'articolo 2 (composto da 24 commi, compresi quelli relativi alle disposizioni di accompagnamento della riforma) contiene novelle al codice penale ed al codice di procedura penale immediatamente precettive.

Particolarmente rilevante è l'articolato normativo che modifica la fase delle indagini preliminari, incidendo in maniera dirompente su istituti fondamentali che pertengono non solo al momento "genetico" dell'iscrizione della notizia di reato e del soggetto – persona fisica o giuridica - cui esso è da attribuire, ma anche al momento "conclusivo" delle determinazioni sull'esercizio dell'azione penale.

Il *novum* investe una molteplicità di disposizioni seguendo l'ispirazione di fondo della Riforma: tendere ad una maggiore efficienza e speditezza del processo penale senza rinunciare alla salvaguardia delle garanzie.

Nell'ambito di tali obiettivi la Riforma ha previsto: da un lato, la precisazione dei presupposti per la iscrizione della notizia di reato prima, e la "selezione dei criteri di priorità" nel perseguimento dei fatti di reato da parte del Pubblico Ministero, poi; dall'altro, un diverso parametro di giudizio dei fatti oggetto di indagine ai fini dell'esercizio dell'azione penale.

L'art. 1 comma 9 l. 134/2021 ha introdotto modifiche su snodi affatto rilevanti delle indagini preliminari, e segnatamente:

- i presupposti dell'iscrizione e il sindacato del giudice sulla iscrizione del nome della persona nel registro di cui all'art. 335 c.p.p. (lett. *p, q, r, s*);
- i criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato (lett. *i*);

- la durata delle indagini preliminari (lett. c);
- i presupposti e la durata della proroga (lett. d);
- i rimedi contro la “stasi” del procedimento (lett. e, f, g, h);
- i presupposti per la richiesta di archiviazione (lett. a) e, *mutatis mutandis*, per il rinvio a giudizio (lett. m);
- l’individuazione di “criteri più stringenti” per la riapertura delle indagini ai sensi dell’art. 414 c.p.p. (lett. t).

Lo stesso articolo 1 – ma al comma 24 – prevede poi la possibilità di impugnazione autonoma del decreto di perquisizione cui non abbia fatto seguito il sequestro, novità affatto rilevante per le investigazioni della polizia giudiziaria, che rientra però nel pacchetto di norme “ad efficacia differita”.

## 2. Un focus sul “fatto” a seguito della Riforma.

Una indagine sul “peso” del fatto all’interno del processo rilasciato dalla Riforma Cartabia richiede due distinte scansioni:

- la prima, afferente il momento in cui nasce il procedimento, ovvero (trascurando il fenomeno delle c.d. pre-investigazioni) l’iscrizione di fatti nel registro delle notizie di reato e la selezione dei fatti rilevanti perché il P.M. (e quindi la polizia giudiziaria e le difese) possano investigarvi;
- la seconda, afferente il momento genetico del *processo*, cui il fatto può accedere solo se vi sono *ragionevoli previsioni di condanna*.

Come anticipato, la Legge 134 del 27.9.2021 è intervenuta con diverse norme sul tema – da un lato - delle iscrizioni delle notizie di reato, sui criteri di selezione e trattazione delle stesse, e – dall’altro - sulla valutazione in chiave prognostica dei fatti oggetto di indagine ai fini dell’esercizio dell’azione.

Per quanto concerne la genesi del *procedimento* sono particolarmente rilevanti:

- la previsione di cui all’art. 1 comma 9 lett. p), che attribuiva al Legislatore il compito di <<... *precisare i presupposti per l’iscrizione nel registro di cui all’articolo 335 del codice di procedura penale della notizia di reato e del nome della persona cui lo stesso è attribuito, in modo da soddisfare le esigenze di garanzia, certezza e uniformità delle iscrizioni...*>>;
- l’art. 1 comma 9 lett. i), a tenore del quale <<...*gli uffici del pubblico ministero, per garantire l’efficace e uniforme esercizio dell’azione penale, nell’ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, individuano criteri di priorità trasparenti e predeterminati, 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...*>>.

Per quanto riguarda invece la genesi del *processo*:

- l’art. 1 comma 9 lett. a) attribuiva al Legislatore il compito di <<...*modificare la regola di giudizio per la presentazione della richiesta di archiviazione, prevedendo che il pubblico ministero chieda l’archiviazione quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non consentono una ragionevole previsione di condanna...*>>;

- l’art. 1 comma 9 lett. m) disponeva di <<...*modificare la regola di giudizio di cui all’articolo 425 comma 3, del codice di procedura penale nel senso di prevedere che il giudice pronunci sentenza di non luogo a procedere quando gli elementi acquisiti non consentono una ragionevole previsione di condanna...*>>.

Le disposizioni *de quibus* hanno trovato una prima attuazione nello schema di decreto legislativo approvato all’unanimità dal Consiglio dei Ministri il 4.8.2022, il cui tenore conferma come nell’architettura del rito rilasciato dalla Riforma il tema del *fatto* all’interno del processo – nelle scansioni sopra rassegnate - assume un ruolo non di poco momento.

Tale circostanza alimenta dubbi circa la idoneità della fattispecie di reato (il c.d. *Tatbestand*) a fungere da filtro tanto nella fase genetica del *procedimento* – da intendersi appunto nell’accezione della iscrizione nel registro delle notizie di reato – quanto del *processo* – da intendersi come momento in cui il P.M. esercita l’azione penale - rilasciati dalla Riforma, che pare invece ritornare al *constare de corpore delicti* di matrice inquisitoria.

Ci si riferisce all’enorme divario osservato in alcune fattispecie di parte speciale tra il numero ingente di procedimenti iscritti, il numero sensibilmente ridotto di procedimenti pendenti in fase dibattimentale e sparute sentenze di condanna, fenomeno da cui originano trends negativi quali la *medicina difensiva* nella colpa medica (art. 590 sexies c.p.), la *burocrazia difensiva* e la *giustizia difensiva* nell’abuso d’ufficio (art. 323 c.p.).

In attesa della piena entrata in vigore del *novum*, pare stagliarsi dalla coltre di norme ed istituti oggetto di modifica un nuovo principio, la “*meritevolezza di procedimento*”, il quale: “a monte” incide sui (nuovi) presupposti per la iscrizione di un *fatto* nel registro degli indagati, ed onera il Pubblico Ministero – invariato l’art. 112 della Costituzione e l’esercizio obbligatorio dell’azione - a selezionare e trattare con un nuovo criterio i fatti penalmente rilevanti, secondo valutazioni oggi più che mai intrise di profili anche processuali, non solo sostanziali; “a valle” della selezione poi, incide sul criterio di valutazione prognostica dei fatti oggetto di iscrizione, selezione e trattazione durante le indagini preliminari, consentendo di valicare il confine tra *procedimento* e *processo* non più ai fatti “idonei a sostenere l’accusa in giudizio” bensì ai fatti che sia ragionevole prevedere conducano alla condanna, al di là di ogni ragionevole dubbio.

### 3. Le modifiche afferenti il momento genetico del *procedimento*.

L’art. 1 comma 9 della Legge 134 del 2021 ha introdotto modifiche rilevanti in ordine al tema della iscrizione e trattazione della notizia di reato, qui di seguito passate in rapida rassegna, nella versione rilasciata dallo schema di decreto legislativo approvato il 4.8.2022 dal C.d.M.

#### 3.1. I nuovi presupposti per l’iscrizione (art. 335 c.p.p. – art. 1 c. 9 lett. p legge delega).

La *notitia criminis* è stata finalmente definita – sotto un profilo oggettivo – dal Legislatore nel comma 1 del novellato art. 335 c.p.p., che definisce la notizia di reato come <<la rappresentazione di un fatto caratterizzato da determinatezza e non inverosimiglianza e riconducibile in ipotesi a una fattispecie incriminatrice>>. Il nuovo art. 335 c.p.p. precisa che le circostanze di tempo e di luogo del fatto non sono indispensabili a integrare il requisito della determinatezza, nel senso che sono ivi indicate solo ove risultino, salvo successive integrazioni. Dal punto di vista soggettivo, i requisiti previsti per l’iscrizione

del nome della persona alla quale il reato è attribuito sono precisati nel nuovo comma 1-*bis* dell'art. 335 c.p.p.: il nominativo va iscritto quando, contestualmente all'iscrizione della notizia di reato o in epoca successiva, risultino «*indizi a suo carico*». Con il nuovo comma 2-*bis*, è stato poi attribuito al pubblico ministero - ove non si sia provveduto tempestivamente alle iscrizioni previste dai due commi precedenti - il potere di indicare la data anteriore a partire dalla quale l'iscrizione deve intendersi effettuata.

### **3.1.1. Il controllo sulla tempestività dell'iscrizione (art. 335 *quater* c.p.p. – art. 1 c. 9 lett. q legge delega).**

L'art. 335 *quater* c.p.p. prevede un meccanismo giudiziale di controllo sulla tempestività dell'iscrizione, promosso dall'indagato, con un termine di decadenza decorrente «*dalla data in cui l'interessato ha facoltà di prendere visione degli atti che imporrebbero l'anticipazione dell'iscrizione*». Come rileva la Relazione allo schema di decreto, poiché il *dies a quo* così individuato potrebbe intervenire anche nel bel mezzo dell'indagine, è stato introdotto un procedimento incidentale *ad hoc*, disciplinato nel comma 6 dell'art. 335-*quater*, di natura meramente cartolare. Se i presupposti della domanda maturano quando è in corso l'udienza preliminare o il dibattimento, si potrà discutere la questione nell'ambito della medesima udienza, come disposto dal comma 7. Durante le indagini preliminari, quando il giudice deve adottare una decisione con l'intervento del pubblico ministero e della persona sottoposta alle indagini e la retrodatazione è rilevante ai fini della decisione, la richiesta può anche essere presentata nell'ambito del relativo procedimento, così riservando all'interessato la scelta della sede più opportuna (comma 5), ferma restando l'impossibilità di avanzare la domanda in entrambe le sedi (comma 3, ultimo periodo). La domanda deve indicare le ragioni che la sorreggono e gli atti del procedimento da cui è desunto il ritardo (comma 1); nuove domande sono ammesse, ma solo se fondate su atti diversi, in precedenza non conoscibili (comma 3, ultimo periodo). L'istanza dev'essere avanzata entro venti giorni da quello in cui l'interessato ha avuto facoltà di prendere conoscenza dell'atto che giustifica la retrodatazione, che il Giudice disporrà quando il ritardo è «inequivocabile» e «ingiustificato» (comma 2). I commi finali della disposizione regolano il sindacato sulla decisione del giudice: esso può essere sollecitato sia dall'imputato (nel caso l'istanza sia stata rigettata), sia dal pubblico ministero (nel caso sia stata accolta). Per entrambe le ipotesi (comma 8) la parte interessata deve sollecitare il sindacato sulla prima decisione entro determinati termini, stabiliti a pena di decadenza.

### **3.1.2. L'ordine di iscrizione da parte del G.I.P. (art. 335 *ter* c.p.p. – art. 1 c. 9 lett. r legge delega).**

Lo schema di decreto attuativo ha introdotto l'art. 335 *ter* c.p.p., il cui tenore positivizza quanto già si verificava ante Riforma in sede di delibazione della richiesta di archiviazione.

Al comma 1 si prevede infatti che «quando deve compiere un atto del procedimento, il giudice per le indagini preliminari, se ritiene che il reato per cui si procede debba essere attribuito a una persona che

non è stata ancora iscritta nel registro delle notizie di reato, sentito il pubblico ministero, gli ordina con decreto motivato di provvedere all'iscrizione>>. Al comma 2 si dispone che <<il pubblico ministero provvede all'iscrizione, indicando la data a partire dalla quale decorrono i termini delle indagini. Resta salva la facoltà di proporre la richiesta di cui all'articolo 335-quater>>.

### 3.1.3. **La riduzione della stigmatizzazione derivante dalla mera iscrizione nel registro (art. 335 bis c.p.p. – art. 1 c. 9 lett. s legge delega).**

L'art. 335 bis c.p.p. risponde ad un vero principio di garanzia: la non idoneità dell'iscrizione, in quanto tale, a generare effetti pregiudizievoli su un piano extra penale. La norma infatti – rubricata *Limiti all'efficacia dell'iscrizione ai fini civili e amministrativi* - recita che <<la mera iscrizione nel registro di cui all'articolo 335 non può, da sola, determinare effetti pregiudizievoli di natura civile o amministrativa per la persona alla quale il reato è attribuito>>. La Riforma ha introdotto poi l'art. 110 *quater* disp. att. c.p.p., quale norma di collegamento rispetto all'art. 335 bis c.p.p., a tenore della quale <<fermo quanto previsto dall'articolo 335-bis del codice, le disposizioni da cui derivano effetti pregiudizievoli in sede civile o amministrativa per la persona sottoposta a indagini devono intendersi nel senso che esse si applicano comunque alla persona nei cui confronti è stata emessa una misura cautelare personale o è stata esercitata l'azione penale>>.

### 3.2. **I criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti (art. 3 bis disp. att. c.p.p. - art. 1 c. 9 lett. i legge delega).**

Particolarmente rilevanti – per gli effetti che potrebbe sortire sulla complessiva tenuta del sistema – le modifiche afferenti i criteri di priorità nella selezione e quindi trattazione delle notizie di reato. Nello schema di decreto si è ritenuto anzitutto necessario rimarcare che i criteri di priorità non hanno valenza puramente organizzativa, ma sono destinati a incidere sulle scelte procedurali del pubblico ministero, sin dall'attività successiva all'iscrizione della notizia di reato. La sede di intervento è stata quella delle disposizioni di attuazione, dove già risultano allocati i criteri di priorità nella trattazione dei processi (art. 132-*bis* disp. att.), mediante l'art. 3 bis delle disposizioni di attuazione del c.p.p. – rubricato *Priorità nella trattazione delle notizie di reato e nell'esercizio dell'azione penale* – a tenore del quale <<nella trattazione delle notizie di reato e nell'esercizio dell'azione penale il pubblico ministero si conforma ai criteri di priorità contenuti nel progetto organizzativo dell'ufficio>>. La norma ha portata generale, da inserire in apertura del capo dedicato al pubblico ministero, che vincola quest'ultimo al rispetto dei criteri di priorità tanto nella fase delle indagini, quanto al momento dell'esercizio dell'azione penale. La modifica *de qua* ha determinato poi la conseguenziale introduzione di una ulteriore previsione, che riguarda specificamente il procuratore generale, il quale nel disporre l'avocazione facoltativa, deve tener conto dei criteri di priorità: prevede infatti l'art. 127-*bis* disp. att. c.p.p. – rubricato *Avocazione e criteri di priorità* – che <<nel disporre l'avocazione delle notizie di reato nei casi previsti dagli articoli 412 e 421-*bis*, comma 2, del codice, il procuratore generale presso la corte d'appello tiene conto dei criteri di priorità contenuti nel progetto organizzativo dell'ufficio della procura della Repubblica che ha

iscritto la notizia di reato>>>.

Nella Relazione allo schema di decreto si aggiunge come l'attuazione della *lettera i)* delega richiedeva, sotto il profilo ordinamentale, di intervenire sulla norma contenuta nell'art. 1 del d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, in materia di organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero. Nelle more della predisposizione del decreto, tuttavia, è stata approvata la legge 17 giugno 2022, n. 71, recante "Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura" (in vigore dal 21 giugno scorso), il cui art. 13, comma 1, è intervenuto sui commi 6 e 7 del citato art. 1. Nella prima disposizione si prevede l'individuazione di «*criteri di priorità finalizzati a selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre e definiti, nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, tenendo conto del numero degli affari da trattare, della specifica realtà criminale e territoriale e dell'utilizzo efficiente delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili*»; con la seconda, si è attuata la "tabellarizzazione dei progetti organizzativi", anch'essa richiesta dalla lett. i) della delega, laddove si prevede di allineare la procedura di approvazione dei progetti organizzativi delle procure della Repubblica a quella delle tabelle degli uffici giudicanti.

#### **4. Le modifiche afferenti il momento genetico del processo.**

Non meno rilevanti le modifiche introdotte dalla Riforma in relazione al momento genetico del processo, quando il "fatto" racchiuso nella notizia di reato ha ormai superato indenne la fase della iscrizione, selezione e trattazione da parte del P.M.

##### **4.1. La nuova regola per l'esercizio dell'azione penale (art. 408 c.p.p. - art. 1 c. 9 lett. a legge delega).**

Il legislatore della Riforma è intervenuto anzitutto sul criterio prognostico che deve orientare il P.M. in sede di esercizio dell'azione penale, modificando l'art. 408 c.p.p., a tenore del quale il pubblico ministero, quando gli elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna o di applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca, presenta al giudice richiesta di archiviazione. Nel dare attuazione al criterio di cui alla *lettera a)* è stato pertanto soppresso l'art. 125 disp. att. e trasferita nel corpo del codice la regola di giudizio che governa la scelta del P.M. tra richiesta di archiviazione ed esercizio dell'azione penale.

La modifica dello snodo cruciale delle indagini preliminari ne ha imposto il coordinamento con la necessaria celebrazione del dibattimento in tutti i casi in cui debba essere applicata una misura diversa dalla confisca, secondo quanto già previsto per la sentenza di non luogo a procedere in udienza preliminare, la cui pronuncia è - come noto - interdetta dall'art. 425, co. 4, del codice: disposizione, quest'ultima, destinata ad essere replicata per l'identico esito decisorio previsto per la cd. udienza filtro,

in forza del criterio di delega di cui all'art. 1, comma 12, lettera f). In ragione di ciò, a completamento della modifica prefigurata dal criterio di delega, è stata introdotta - quale ulteriore fattore ostativo alla richiesta di archiviazione - la possibilità di esprimere, sulla base degli elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari, «una ragionevole previsione [...] di applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca».

#### 4.2. La nuova regola di giudizio per l'udienza preliminare (art. 425 c.p.p. - art. 1 c. 9 lett. m legge delega).

Da ultimo, ma non per ultimo, al fine di attuare il criterio di delega di cui alla *lettera m)* il Legislatore ha ritenuto necessario sostituire la nuova regola di giudizio testè rassegnata sia alla più generale categoria della “inidoneità a sostenere l'accusa in giudizio”, sia alle figure specifiche della “insufficienza” e della “contraddittorietà” degli elementi raccolti. Ciò in quanto l'eventuale sopravvivenza di queste ultime, oltre a poter ingenerare dubbi di conformità con il criterio di delega, avrebbe creato un non giustificabile disallineamento rispetto alla regola di giudizio in tema di archiviazione. Anche in sede di udienza preliminare dunque, il fatto sarà meritevole di approdare al Giudizio solo ove sussisteranno <<ragionevoli previsioni di condanna>>.