

*Ciclo di webinar a cura del Comitato direttivo  
della Scuola Superiore della Magistratura*

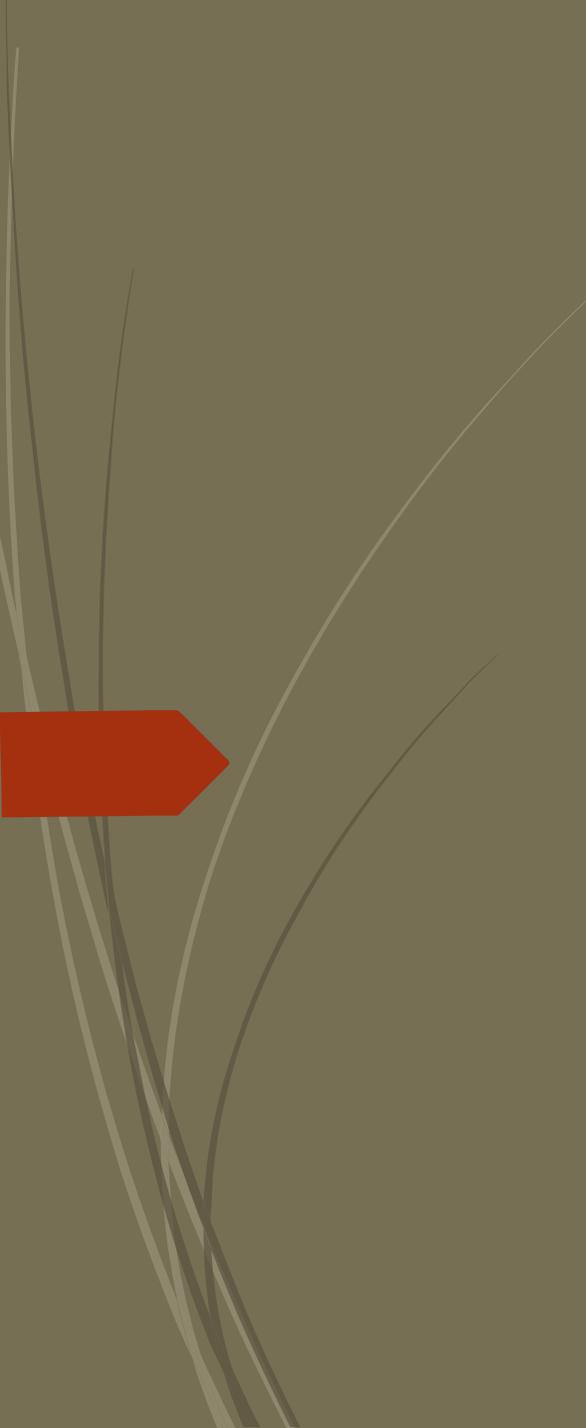
9 novembre 2022

# Riforma del Processo e del sistema sanzionatorio Penale

Le novità in tema di indagini preliminari  
e udienza preliminare

*Dott.ssa Federica Tondin – Magistrato, Segretario Generale SSM*





- ▶ **La neutralizzazione degli effetti in *malam partem* dell'iscrizione nel registro notizie di reato**

- ▶ Una volta ridefinita nell'art. 335 c.p.p. la notizia di reato, delimitandone l'ambito oggettivo e soggettivo, il delegante ha inteso circoscrivere al procedimento penale la rilevanza della valutazione compiuta dal pubblico ministero nel momento dell'iscrizione, dettando un fondamentale criterio di delega all'art. 1, comma 9, lett. s) della legge n. 134 del 2021

- ▶ *Art. 1, comma 9, lett. s della legge delega*

*Prevedere che la mera iscrizione del nome della persona nel registro di cui all'art. 335 del codice di procedura penale non determini effetti pregiudizievoli sul piano civile e amministrativo.*



Molte norme connettono effetti pregiudizievoli alla mera iscrizione, facendo, per lo più, riferimento alla posizione di «indagato» o di «persona sottoposta ad indagini».

Tra di esse, ad esempio:

**Art. 463-bis (Sospensione dalla successione).** - Sono sospesi dalla successione il coniuge, anche legalmente separato, nonché la parte dell'unione civile *indagati* per l'omicidio volontario o tentato nei confronti dell'altro coniuge o dell'altra parte dell'unione civile, *fino al decreto di archiviazione o alla sentenza definitiva di proscioglimento*. In tal caso si fa luogo alla nomina di un curatore ai sensi dell'articolo 528. *In caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, il responsabile è escluso dalla successione ai sensi dell'articolo 463 del presente codice.*

Le disposizioni di cui al primo comma si applicano anche nei casi di persona indagata per l'omicidio volontario o tentato nei confronti di uno o entrambi i genitori, del fratello o della sorella.

Il pubblico ministero, compatibilmente con le esigenze di segretezza delle indagini, comunica senza ritardo alla cancelleria del tribunale del circondario in cui si è aperta la successione l'avvenuta iscrizione nel registro delle notizie di reato, ai fini della sospensione di cui al presente articolo».

- Il criterio di delega è stato trasposto quasi testualmente nell'art. 335-*bis* c.p.p.
- **Art. 335-*bis*. Limiti all'efficacia dell'iscrizione ai fini civili e amministrativi.**
- 1. *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.*

Nel contempo, è stato introdotto l'art. 110- quater delle disposizioni di attuazione per non vanificare la tutela di altri interessi, pubblici o privati, apprestata dalle norme che oggi riconnettono effetti pregiudizievoli alla mera iscrizione.

**Art. 110-*quater* disp. att. Riferimenti alla persona iscritta nel registro delle notizie di reato contenuti nelle disposizioni civili e amministrative**

- 1. *Le disposizioni da cui derivano effetti pregiudizievoli in sede civile o amministrativa per la persona sottoposta ad indagini devono intendersi nel senso che esse si applicano comunque alla persona nei cui confronti è stata emessa misura cautelare personale o è stata esercitata l'azione penale.*
- Si è optato, così, per innalzare la soglia di tutela della persona sottoposta ad indagini, operando una sorta di "conversione" delle norme che fanno riferimento alla mera iscrizione come norme che producono l'effetto loro proprio solo se nel procedimento penale vi siano atti di significato più pregnante, quali l'esercizio dell'azione penale o l'emissione di misura cautelare personale.



## **Il controllo giurisdizionale sulla legittimità della perquisizione**

- ▶ Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice di procedura penale in materia di controllo giurisdizionale della legittimità della perquisizione sono adottati nel rispetto del seguente principio e criterio direttivo: prevedere il diritto della persona sottoposta alle indagini e dei soggetti interessati di proporre opposizione al giudice per le indagini preliminari avverso il decreto di perquisizione cui non consegua un provvedimento di sequestro.

- ▶ Il criterio di delega è stato attuato introducendo l'art. 252 -bis e modificando l'art. 352

- ▶ **Art. 252-bis Opposizione al decreto di perquisizione emesso dal pubblico ministero**

- ▶ 1. Salvo che alla perquisizione sia seguito il sequestro, contro il decreto di perquisizione emesso dal pubblico ministero la persona nei cui confronti vengono svolte le indagini e la persona nei cui confronti la perquisizione è stata disposta o eseguita possono proporre opposizione sulla quale il giudice provvede a norma dell'art. 127.
- ▶ 2. L'opposizione è proposta, a pena di decadenza, entro dieci giorni dalla data di esecuzione del provvedimento o dalla diversa data in cui l'interessato ha avuto conoscenza dell'avvenuta perquisizione.
- ▶ 3. Il giudice accoglie l'opposizione quando accerta che la perquisizione è stata disposta fuori dai casi previsti dalla legge.

- ▶ **Art. 352 Perquisizioni**

- ▶ [...]

- ▶ 4. La polizia giudiziaria trasmette senza ritardo, e comunque non oltre le quarantotto ore, al pubblico ministero del luogo dove la perquisizione è stata eseguita il verbale delle operazioni compiute. Il pubblico ministero, nelle quarantotto ore successive, decide con decreto **motivato** sulla convalida della perquisizione.
- ▶ 4.bis. Salvo che alla perquisizione sia seguito il sequestro, entro dieci giorni dalla data in cui hanno avuto conoscenza del decreto di convalida, la persona nei cui confronti vengono svolte le indagini e la persona nei cui confronti la perquisizione è stata disposta o eseguita possono proporre opposizione, sulla quale il giudice provvede a norma dell'art. 127. Si applica la disposizione dell'art. 252, bis, comma 3.

- 
- 
- ▶ **Nuove regole di giudizio per l'archiviazione, per la sentenza di non luogo a procedere in udienza preliminare e in udienza predibattimentale**



## Alcuni dati statistici

- Il numero medio di fascicoli sopravvenuti per ciascun pubblico ministero in Italia è superiore alla media europea (esempio: nell'anno 2018 i sopravvenuti in Italia per ciascun pubblico ministero sono stati, in media, 1.332, a fronte di una media europea di 398)
- Il tasso di archiviazioni, dal 2007 in poi, è stato decrescente: nel 2019 solo il 35% dei fascicoli iscritti a modello 21 è stato definito con archiviazione

(I dati riportati in questa slide e in quella successiva sono stati tratti dal testo "Giustizia per nessuno" di M. Gialuz e J. Della Torre, Giappichelli, 2022)

# Raffronto percentuale dei principali esiti definitivi

## Tribunale monocratico

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
% assoluzioni art 530 c.p.p.	24	23	23	28	35	46	38	38	39
% condanne	58	59	60	52	47	38	44	44	43

## Tribunale collegiale

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
% assoluzioni art 530 c.p.p.	26	26	26	27	27	27	29	29	30
% condanne	61	61	61	53	48	46	45	43	43

## Corte d'assise

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
% assoluzioni art 530 c.p.p.	18	17	15	15	14	15	20	15	21
% condanne	69	68	7	75	75	76	64	64	56



Il pubblico ministero, oggi, deve scegliere se archiviare o se esercitare l'azione penale in base alla regola contenuta negli artt. 408 c.p.p. e 125 disp. att c.p.p.

- **Art. 408 Richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato**
- 1. Entro i termini previsti dagli articoli precedenti, il pubblico ministero, **se la notizia di reato è infondata**, presenta richiesta di archiviazione. Con la richiesta è trasmesso il fascicolo contenente la notizia di reato, la documentazione relativa alle indagini espletate e i verbali degli atti compiuti davanti al giudice per le indagini preliminari.
- [...]
- **Art. 125 disp. att. Richiesta di archiviazione**
- 1. Il pubblico ministero presenta al giudice la richiesta di archiviazione quando ritiene l'infondatezza della notizia di reato **perché gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non sono idonei a sostenere l'accusa in giudizio.**



In sede di udienza preliminare, il GUP, oggi, emette sentenza di non luogo a procedere anche quando:

- ▶ **Art. 425 Sentenza di non luogo a procedere**

- ▶ [...]

- ▶ 3. Il giudice emette sentenza di non luogo a procedere anche quando gli elementi acquisiti risultano insufficienti, contraddittori o comunque non idonei a sostenere l'accusa in giudizio.

- ▶ [...]

- 
- ▶ L'udienza preliminare si è rivelata inidonea a fungere da filtro.  
Nel triennio 2017- 2019 è stato definito con sentenza di non luogo a procedere circa il 13% dei fascicoli sopravvenuti al GUP
  - ▶ La durata media stimata della fase del rinvio a giudizio è di 400 giorni

- ▶ **Un intervento di carattere deflattivo: la modifica della regola di giudizio**
- ▶ **Art. 1, comma 9, lett. a) della legge delega:** *"modificare la regola di giudizio per la presentazione della richiesta di archiviazione, prevedendo che il pubblico ministero chieda l'archiviazione quando gli elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari non consentono una ragionevole previsione di condanna"*
- ▶ **Art. 1, comma 9 lett. m) della legge delega:** *" modificare la regola di giudizio di cui all'art. 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"*
- ▶ **Art. 1, comma 12, lettera d) della legge delega:** *"prevedere che, in assenza di richieste di definizioni alternative di cui alla lettera e) il giudice [in udienza filtro predibattimentale] valuti, sulla base degli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero, se sussistono le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere perché gli elementi acquisiti non consentono una ragionevole revisione di condanna"*

In attuazione dei riportati criteri di delega:

- l'art. 125 disp. att. è stato abrogato e l'art. 408 è stato modificato;
- l'art 425 è stato modificato;
- è stato introdotto, nella disciplina dell'udienza filtro predibattimentale per i reati a citazione diretta, l'art. 554-ter, comma 1, che riproduce la medesima regola di giudizio

### *Attuale formulazione*

#### **Art. 408 Richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato**

1. Entro i termini previsti dagli articoli precedenti, il pubblico ministero, se la notizia di reato è infondata, presenta al giudice richiesta di archiviazione. Con la richiesta è trasmesso il fascicolo contenente la notizia di reato, la documentazione relativa alle indagini espletate e i verbali degli atti compiuti davanti al giudice per le indagini preliminari.
2. [...]

### *Nuova formulazione*

#### **Art. 408 Richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato**

1. **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, il pubblico ministero** presenta al giudice richiesta di archiviazione
2. [...]

*Attuale formulazione*

**Art. 425 Sentenza di non luogo a procedere**

[..]

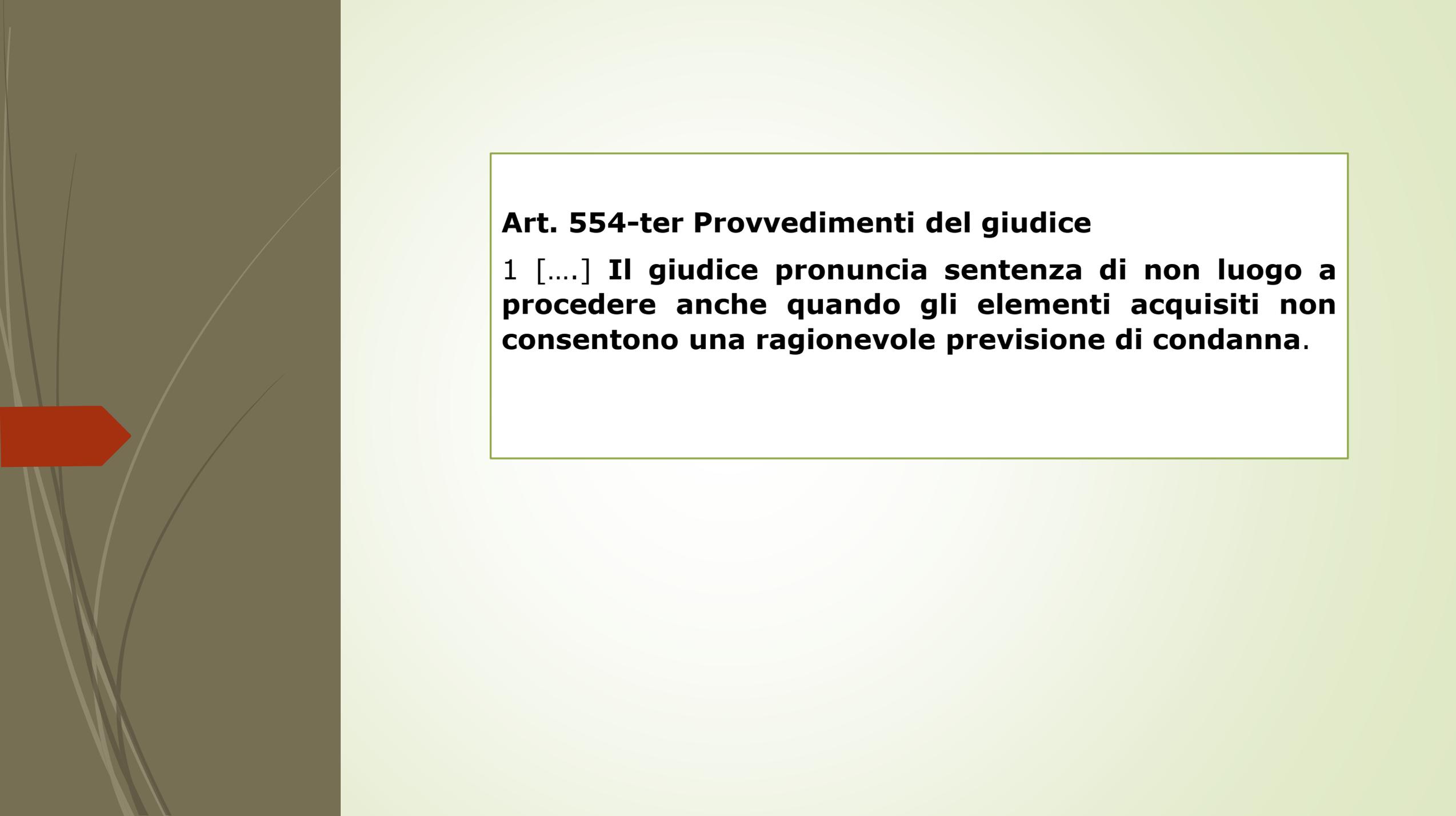
3. Il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere anche quando gli elementi acquisiti risultano insufficienti, contraddittori o comunque non idonei a sostenere l'accusa in giudizio.

*Nuova formulazione*

**Art. 425 Sentenza di non luogo a procedere**

[...]

3. Il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere anche quando gli elementi acquisiti **non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna.**



**Art. 554-ter Provvedimenti del giudice**

**1 [....] Il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere anche quando gli elementi acquisiti non consentono una ragionevole previsione di condanna.**

- 
- L'innalzamento della soglia di conoscenza del giudice dell'udienza predibattimentale, che dispone dell'intero fascicolo del pubblico ministero, può, di per sé, costituire un pregiudizio per l'imputato agli occhi del giudice per il dibattimento?
  - Si può ritenere di no perché:
    - - le regole processuali di utilizzabilità degli elementi di prova possono fisiologicamente portare ad una pronuncia assolutoria in dibattimento;
    - - la citazione a giudizio era e rimane un atto non motivato, per cui è, in sé, privo di capacità persuasiva nei confronti del giudice dibattimentale.

## ► La riapertura delle indagini

► **L' art. 1, co. 9, lett. t), della legge delega:**

► *"prevedere criteri più stringenti ai fini dell'adozione del decreto di riapertura delle indagini di cui all'art. 414 del codice di procedura penale."*

È stato attuato con una modifica dell'art. 414 :

► **Art. 414 riapertura delle indagini**

1. Dopo il provvedimento di archiviazione, emesso a norma degli articoli precedenti, il giudice autorizza con decreto motivato la riapertura delle indagini su richiesta del pubblico ministero motivata dalla esigenza di nuove investigazioni. **La richiesta di riapertura è respinta quando non è ragionevolmente prevedibile la individuazione di nuove fonti di prova che, da sole o unitamente a quelle già acquisite, possono determinare l'esercizio dell'azione penale.**

2. Quanto è autorizzata la riapertura delle indagini il pubblico ministero procede a nuova iscrizione a norma dell'articolo 335.

**2- bis Gli atti di indagine compiuti in assenza di provvedimento di riapertura del giudice sono inutilizzabili**

## **L'estensione delle ipotesi di citazione diretta**

### **Art. 1, comma 9, lett. I) della legge delega:**

*estendere il catalogo dei reati di competenza del tribunale in composizione monocratica per i quali l'azione penale e' esercitata nelle forme di cui all'articolo 552 del codice di procedura penale a delitti da individuare tra quelli puniti con la pena della reclusione non superiore nel massimo a sei anni, anche se congiunta alla pena della multa, che non presentino rilevanti difficoltà di accertamento*

**Art. 550. Casi di citazione diretta a giudizio**

1. Il pubblico ministero esercita l'azione penale con la citazione diretta a giudizio quando si tratta di contravvenzioni ovvero di delitti puniti con la pena della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni o con la multa, sola o congiunta alla predetta pena detentiva. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 415 bis. Per la determinazione della pena si osservano le disposizioni dell'articolo 4.

**Art. 550. Casi di citazione diretta a giudizio**

2. La disposizione del comma 1 si applica anche quando si procede per uno dei seguenti reati:

a) violenza o minaccia a un pubblico ufficiale prevista dall'articolo 336 del codice penale;

b) resistenza a un pubblico ufficiale prevista dall'articolo 337 del codice penale;

2. Le disposizioni del comma 1 si applicano anche quando si procede per i reati previsti dagli articoli 336, 337, 337 -bis , primo e secondo comma, 340, terzo comma, 343, secondo comma, 348, terzo comma, 349, secondo comma, 351, 372, 374 -bis , 377, terzo comma, 377 -bis , 385, secondo comma, con esclusione delle ipotesi in cui la violenza o la minaccia siano state commesse con armi o da più persone riunite, 390, 414, 415, 454, 460, 461, 467, 468, 493 -ter , 495, 495 -ter , 496, 497 -bis , 497 -ter , 527, secondo comma, 556, 588, secondo comma, con esclusione delle ipotesi in cui nella rissa taluno sia rimasto ucciso o abbia riportato lesioni gravi o gravissime, 590 -bis , 611, 614, quarto comma, 615, primo comma, 619, secondo comma, 625, 635, terzo comma, 640, secondo comma, 642, primo e secondo comma, 646 e 648 del codice penale, nonché quando si procede per i reati previsti:

a) dall'articolo 291 -bis del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43;

b) dagli articoli 4, quarto comma, 10, terzo comma, e 12, quinto comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110;

c) oltraggio a un magistrato in udienza aggravato a norma dell'articolo 343, secondo comma, del codice penale;

d) violazione di sigilli aggravata a norma dell'articolo 349, secondo comma, del codice penale;

e) rissa aggravata a norma dell'articolo 588, secondo comma, del codice penale, con esclusione delle ipotesi in cui nella rissa taluno sia rimasto ucciso o abbia riportato lesioni gravi o gravissime;

e-bis) lesioni personali stradali, anche se aggravate, a norma dell'articolo 590 bis del codice penale;

f) furto aggravato a norma dell'articolo 625 del codice penale;

g) ricettazione prevista dall'articolo 648 del codice penale.

c) dvagli articoli 82, comma 1, del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309;

d) dagli articoli 75, comma 2, 75 -bis e 76, commi 1, 5, 7 e 8, del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159;

e) dall'articolo 55 -quinqües , comma 1, del decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165;

f) dagli articoli 5, comma 8 -bis , 10, comma 2 -quater, 13, comma 13 -bis , e 26 -bis , comma 9, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;

g) dagli articoli 5, commi 1 e 1 -bis, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74.

## ***Le modifiche in tema di costituzione di parte civile***

### ***Art. 9, lett. o), della legge delega:***

- *prevedere che, nei processi con udienza preliminare, l'eventuale costituzione di parte civile debba avvenire, a pena di decadenza, per le imputazioni contestate, entro il compimento degli accertamenti relativi alla regolare costituzione delle parti, a norma dell'articolo 420 del codice di procedura penale; prevedere che, salva contraria volontà espressa della parte rappresentata e fuori dei casi di mancanza di procura alle liti ai sensi dell'articolo 100 del codice di procedura penale, la procura per l'esercizio dell'azione civile in sede penale, rilasciata ai sensi dell'articolo 122 del predetto codice, conferisca al difensore la legittimazione all'esercizio dell'azione civile con facoltà di trasferire ad altri il potere di sottoscrivere l'atto di costituzione per garantire il potere di costituirsi parte civile.*

- 
- La prima parte della delega, che introduce uno sbarramento temporale alla costituzione di parte civile, è stata attuata con una modifica all'art. 79:

## ➤ Art. 79

### ➤ Termine per la costituzione di parte civile

- 1. La costituzione di parte civile può avvenire per l'udienza preliminare, **prima che siano ultimati gli accertamenti relativi alla costituzione delle parti, o quando manca l'udienza preliminare**, fino a che non siano compiuti gli adempimenti previsti dall'art. 484 o dall'art. 554 bis, comma 2.
- 2. **I termini previsti dal comma 1** sono stabiliti a pena di decadenza.
- 3. **Quando la costituzione di parte civile è consentita fino a che siano compiuti li adempimenti previsti dall'art. 484, se la stessa avviene dopo la scadenza del termine previsto dall'articolo 468, comma 1, parte civile non può avvalersi della facoltà di presentare le liste dei testimoni, periti e consulenti tecnici .**

- 
- ▶ La seconda parte della delega, che attiene ai modi della costituzione di parte civile, è stata attuata mediante l'introduzione di un comma 2-bis dell'art. 78

- ▶ **Art. 78**

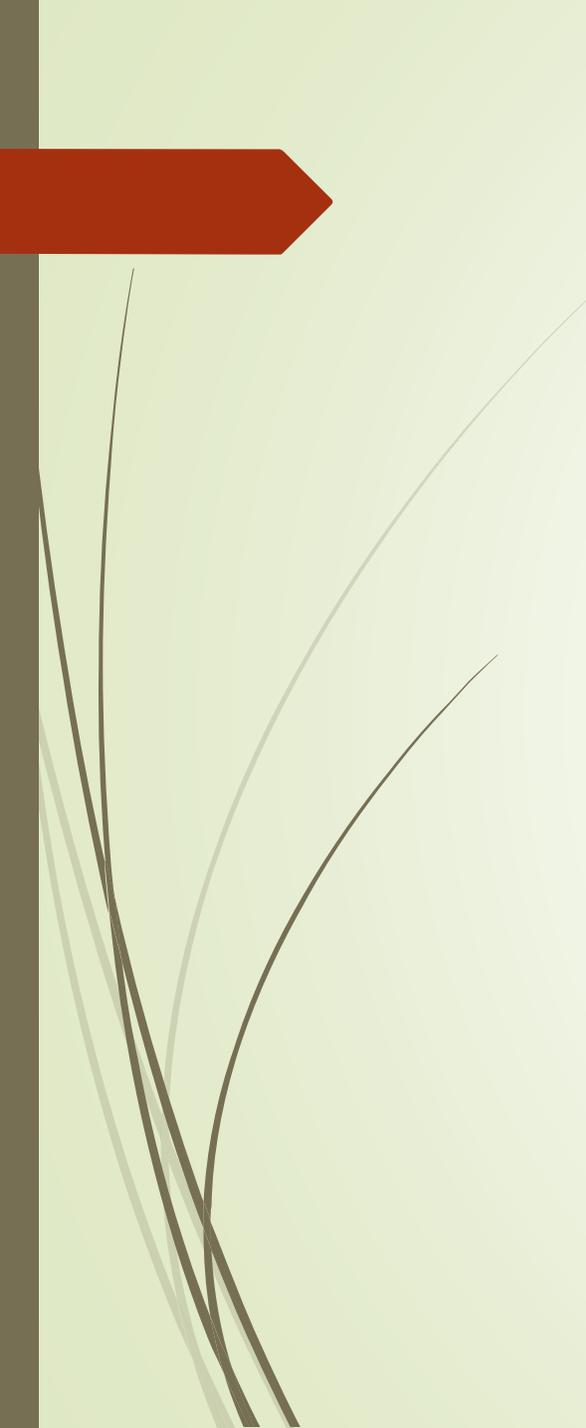
- ▶ **Formalità per la costituzione di parte civile**

1. (omissis)
2. **Bis** Il difensore cui sia stata conferita la procura speciale si sensi dell'articolo 100, nonché la procura per la costituzione di parte civile a norma dell'articolo 122, se in questa non risulta la volontà contraria della parte interessata, può conferire al proprio sostituto con atto scritto, il potere di sottoscrivere e depositare l'atto di costituzione

## **Il vaglio del GUP sull'imputazione**

### **Art. 1, comma 9, lett. n) della legge delega:**

*prevedere che, in caso di violazione della disposizione dell'articolo 417, comma 1, lettera b), del codice di procedura penale, il giudice, sentite le parti, quando il pubblico ministero non provvede alla riformulazione dell'imputazione, dichiarare, anche d'ufficio, la nullità e restituire gli atti; prevedere che, al fine di consentire che il fatto, le circostanze aggravanti e quelle che possono comportare l'applicazione di misure di sicurezza, nonché i relativi articoli di legge, siano indicati in termini corrispondenti a quanto emerge dagli atti, il giudice, sentite le parti, ove il pubblico ministero non provveda alle necessarie modifiche, restituire, anche d'ufficio, gli atti al pubblico ministero.*

- 
- Il primo criterio di delega è stato attuato, seguendo l'ideale sviluppo dell'udienza preliminare, modificando l'art. 421 e prevedendo un contraddittorio sull'imputazione generica subito dopo gli accertamenti sulla regolare costituzione delle parti.
  - Il secondo criterio di delega è stato, invece, attuato modificando l'art. 423, dedicato alle modifiche dell'imputazione.

## Art. 421. Discussione

1. Conclusi gli accertamenti sulla costituzione della parti, il giudice dichiara aperta la discussione.

## Art. 421. Discussione

1. Conclusi gli accertamenti relativi alla costituzione delle parti, **se rileva una violazione dell'articolo 417, comma 1, lett. b), il giudice, sentite le parti, invita il pubblico ministero a riformulare l'imputazione. Qualora il pubblico ministero non provveda, il giudice, sentite le parti, dichiara anche d'ufficio la nullità della richiesta di rinvio a giudizio e dispone, con ordinanza, la restituzione degli atti al pubblico ministero.**

**1-bis. L'imputazione modificata è inserita nel verbale di udienza e contestata all'imputato se presente in aula, anche mediante collegamento a distanza. In caso contrario, il giudice dispone che il verbale sia notificato all'imputato entro un termine non inferiore a dieci giorni dalla data della nuova udienza.**

**2. Se non dispone la restituzione degli atti al pubblico ministero, il giudice dichiara aperta la discussione.**

[invariato]

### **Art. 423. Modificazione dell'imputazione**

1. Se nel corso dell'udienza il fatto risulta diverso da come è descritto nell'imputazione ovvero emerge un reato connesso a norma dell'articolo 12 comma 1 lettera b), o una circostanza aggravante, il pubblico ministero modifica l'imputazione e la contesta all'imputato presente. Se l'imputato non è presente, la modificazione della imputazione è comunicata al difensore, che rappresenta l'imputato ai fini della contestazione

2. [...]

### **Art. 423. Modificazione dell'imputazione**

1. Se nel corso dell'udienza il fatto risulta diverso da come è descritto nell'imputazione ovvero emerge un reato connesso a norma dell'articolo 12 comma 1 lettera b), o una circostanza aggravante, il pubblico ministero modifica l'imputazione.

**1.bis Se rileva che il fatto, le circostanze aggravanti e quelle che possono comportare l'applicazione di misure di sicurezza non sono indicati nell'imputazione in termini corrispondenti a quanto emerge dagli atti o che la definizione giuridica non è corretta, il giudice invita il pubblico ministero ad operare le necessarie modificazioni. Se la difformità indicata permane, sentite le parti, il giudice dispone con ordinanza, anche d'ufficio, la restituzione degli atti al pubblico ministero.**

**1-ter. Nei casi di modifica dell'imputazione ai sensi dei commi 1 e 1-bis, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 421, comma 1-bis.**

2. [...]

# *Riforma del Processo e del sistema sanzionatorio Penale*

*Le novità in tema di indagini preliminari e udienza preliminare*

*Dott.ssa Federica Tondin – Magistrato, Segretario Generale SSM*

