

INTRODUZIONE

di Paola Felicioni

Il procedimento penale, inteso come percorso cognitivo e decisorio, progredisce secondo un protocollo formale che costituisce l'espressione dell'equilibrio legislativo tra regole e garanzie. Più in generale, si riconosce che le forme del procedimento penale danno giustificazione a scelte epistemologicamente e assiologicamente orientate, caratterizzanti il modello processuale, volte ad esprimere un determinato metodo di conoscenza e il rispetto dei valori umani. Peraltro, va ricordata la visione tradizionale della duplice modalità di studio del processo penale, inteso come forma ossia un insieme di norme che compongono un sistema autonomo o come funzione ossia un insieme di norme considerate in relazione ai fini che perseguono.

Così per assicurare sia la protezione della società dal crimine, sia la difesa dell'accusato, il processo, costruito in chiave di garanzie e, al contempo, fonte di diritti, poteri e doveri, comporta un'organizzazione di mezzi e di persone. In altri termini, il processo, prima ancora di essere meccanismo finalizzato a vari scopi, è rito: il processo ha come caratteristica strutturale la ritualità che rappresenta, appunto, la modalità più immediata di manifestazione dello stesso. Tuttavia il processo non coincide con una cerimonia fine a sé stessa, ma, piuttosto, è un *iter* che si giustifica con la propria funzione ossia la progressiva elaborazione del provvedimento giudiziale.

È noto che la storia del processo penale è costellata di riforme, alcune settoriali altre, come appunto la riforma Cartabia, di più ampio respiro che possono incidere sui modelli di accertamento e implicano un periodo di metabolizzazione. In definitiva, nel tempo si è visto che il modello processuale, dietro la spinta della prassi, della giurisprudenza costituzionale e del legislatore, si modifica, evolvendo o involvendo, in continua oscillazione tra epistemologia garantista ed epistemologia inquisitoria, alla ricerca di nuovi equilibri e di un proprio baricentro. In un quadro di sostanziale instabilità normativa – una sorta di riforma permanente del processo, si è detto in dottrina - s'impone la ricomposizione del sistema processuale che via via perde la propria omogeneità.

Si pensi al mutamento di finalità del processo penale – una sorta di torsione da strumento di garanzia a strumento di contrasto alla delinquenza - determinato dalle modifiche normative coniate in risposta alle emergenze criminali, da quella stragista e terroristica, a quella della criminalità organizzata, alla sfida della criminalità informatica. Alla legislazione in chiave securitaria hanno fatto seguito, però, altre novelle legislative volte a predisporre nuove tutele, ad esempio, per la persona offesa in accoglimento di istanze sovranazionali ed europee. Insomma il processo penale ha fornito via via differenti risposte alla necessità di fronteggiare l'aggressività crescente della criminalità entro un contesto di garanzie costituzionali e sovranazionali. Dall'epoca della sua entrata in vigore il codice di rito ha subito molteplici cambiamenti, di maggior o minore peso e talvolta anche con una caratura strutturale. Mantenendo un approccio laico, al netto di ideologie astratte, si intravede un progressivo (e fisiologico) adattamento della normativa codicistica alla realtà e alla trasformazione dei tempi: basti pensare all'evoluzione tecnico scientifica e all'impatto della prova scientifica sul procedimento penale.

In definitiva, se nel momento genetico ogni sistema processuale penale rivela un assetto omogeneo in quanto composto da norme fondate su una determinata filosofia culturale, politica e ideologica, le successive riforme, qualora si ispirino ad un differente approccio culturale, politico e ideologico, determinano uno scontro tra diverse visioni della funzione del processo che deve cercare assestamento in rinnovati equilibri senza dimenticare la propria vocazione come strumento funzionale alla tutela di situazioni giuridiche soggettive. In sostanza più che la portata delle modifiche, conta il cambiamento di mentalità degli operatori: ogni riforma importa una questione culturale che va oltre lo scontro tra opposte posizioni integraliste.

Ancora più oggi, con l'entrata in vigore del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, occorre un ripensamento culturale da parte degli studiosi del processo penale. Si è di fronte, dopo la decisa virata verso il sistema accusatorio del 1988, ad una seconda svolta epocale: un'articolata riforma, finalizzata a ridelineare l'assetto della giustizia penale, che interviene sia sulla quasi totalità degli istituti processuali, sia sul sistema sanzionatorio aspirando a superare la logica carcerocentrica.

È noto il contesto efficientista e razionalizzatore della riforma Cartabia nella cui genesi hanno pesato più fattori. Si delinea un inedito approccio multiforme con riferimento alla nascita dell'ampia opera legislativa, approvata dopo una lunga e travagliata vicenda parlamentare e governativa. In sintesi, si sono evidenziati una spinta europea e il conseguente impegno dell'Italia a varare una riforma capace di abbattere il 25% del carico giudiziario e di ridurre i tempi del procedimento penale al fine di ottenere gli stanziamenti del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Inoltre, si è valorizzata la prospettiva pragmatica che lega la riforma all'analisi dei dati statistici sulla durata dei procedimenti penali e alla

riflessione sugli epiloghi, sovente assolutori, dei procedimenti penali. L'idea di fondo è di ridurre il numero dei processi inutili mediante un'ottimizzazione delle risorse che riporti proporzione, si è detto, tra “domanda” e risposta dell'apparato giurisdizionale, garantendo al contempo la presunzione di innocenza che, viceversa, risulta vulnerata dagli epiloghi assolutori di procedimenti protrattisi per molti anni. Infine, si è posta in rilievo la coerenza della manovra con la Costituzione: l'efficienza della macchina giudiziaria è vista come strumentale all'espletamento delle funzioni assegnate dalla Carta fondamentale al processo penale giusto tra i cui elementi nucleari, ricordiamolo, vi è la ragionevole durata dei procedimenti.

Ma la lettura della trasformazione del 2022 impone di valorizzare la novità della prospettiva in cui trova collocazione l'intervento riformatore. Poco convincenti appaiono allora sia un'esegesi che sconta il riferimento alla tipologia del modello processuale secondo la tradizionale forbice tra epistemologia garantista ed epistemologia inquisitoria, sia un approccio interpretativo mutuato dall'analisi economica del diritto e focalizzato, oggi, sulla morfologia processuale: entrambe le chiavi di lettura stigmatizzano l'economia e la celerità del rito come antitetici al cognitivismo giudiziario e al garantismo.

Sembra opportuno, invece, svolgere una riflessione che evidenzi il legame tra efficienza e garanzie per individuare un nuovo bilanciamento tra quei principi fondamentali che delineano la fisionomia costituzionale del processo e il valore dell'efficienza. Si tratta di ben considerare il fondamento culturale della manovra riformatrice per capire se vi è una prospettiva valoriale da salvaguardare. Una ulteriore riflessione attiene alle modalità con cui è perseguito tale bilanciamento.

Intanto, per la prima volta la modifica delle disposizioni processuali è accompagnata sia da un intervento organizzativo sorretto da imponenti risorse finanziarie, sia da un potenziamento della formazione professionale degli operatori e dalla predisposizione di un monitoraggio del buon funzionamento della riforma al fine di approntare solleciti interventi correttivi rispetto alle criticità emerse nelle prime applicazioni.

Inoltre, come è stato ben sottolineato in dottrina, la riforma porta in evidenza la ragionevole durata del processo così generando una vera e propria “cultura della speditezza” processuale che sollecita un cambio di passo e che va oltre il mero efficientismo. In altri termini, viene in luce la dimensione temporale del processo tra obiettivi di efficienza e imperativi di garanzie.

D'altro canto l'elemento tempo, collegando i diversi atti che compongono la sequenza procedimentale è strumento di organizzazione del processo il quale, in quanto meccanismo funzionalmente integrato trova espressione nella ragionevole durata del processo, principio che dovrebbe concretizzarsi nell'integrazione e nella reciproca combinazione dei vari segmenti processuali. Certo nell'opera di

sistemazione (o risistemazione) cronologica dei momenti del processo il legislatore oltre ad essere guidato da ragioni di efficienza (ossia dall'esigenza di razionalizzare l'attività delle parti nell'*iter* procedimentale) è condizionato dai principi e dai valori fondanti del sistema processuale espressi dalle disposizioni costituzionali nazionali e sovranazionali. In altri termini, nel definire la funzione del processo si ricorre a criteri ricostruttivi tratti da principi di rango costituzionale nonché da canoni aventi, frequentemente, un contenuto ideologico: si tratta dunque di criteri a contenuto variabile che arrivano a ridimensionare il dato normativo e la sua interpretazione. Si pensi proprio alla ragionevole durata del processo, principio che presenta anche una dimensione etica, quale canone ricavabile dall'art. 111, comma 2, Cost. e parametro su cui misurare gli snodi del processo e i comportamenti delle parti, nonché al canone dell'efficienza del sistema processuale riferita al buon andamento dell'azione amministrativa *ex* art. 97 Cost.

Con riguardo alla nozione di efficienza - delle norme giuridiche - vale la pena evidenziare come sia una nozione poco frequentata dalla teoria del diritto probabilmente perché nella riflessione dei giuristi è assimilata ai diversi concetti di effettività (riferibile all'osservanza e all'applicazione della norma) e di efficacia (riferibile, secondo un'accezione tecnico giuridica o filosofica, rispettivamente alla produzione di determinati effetti o al raggiungimento degli scopi per cui la norma è posta). Si osserva come di regola la nozione di efficienza sia oggetto di considerazione da parte dei cultori dell'analisi economica del diritto, mentre i giuristi ne prendono le distanze etichettandola come una questione ideologica legata a visioni economicistiche del diritto. In realtà, la manovra riformatrice del 2022 impone di chiedersi se l'efficienza, da più parti evocata, ma ben diversa dall'idea negativa dell'efficientismo (inteso come ostentazione di efficienza), sia un principio oppure uno scopo meritevole di tutela, oltre a considerare in quale relazione si ponga con altri principi o scopi.

L'attenzione, allora, si rivolge alle modalità con cui la riforma Cartabia persegue l'efficienza e la ragionevole durata del processo penale: in generale, il pensiero va ai capisaldi della riforma consistenti nel rafforzamento del filtro dell'udienza preliminare, nel potenziamento dei riti semplificati che eliminano il dibattimento, nella cartolarizzazione delle impugnazioni e nell'improcedibilità; in particolare, il riferimento va alle indagini preliminari e al passaggio alla fase successiva dell'udienza preliminare, oggetto della riflessione del presente colloquio.

Per imprimere maggiore speditezza alla fase preprocessuale e per contrastare la discrezionalità senza limiti del pubblico ministero rispetto ai tempi e ai modi dello svolgimento delle indagini, il legislatore ha scandito i tempi e le modalità di svolgimento delle indagini preliminari entro una prospettiva di razionalizzazione. Emergono le due direttrici lungo cui si dipana la rivisitazione della fase in

questione: il maggiore rigore del tessuto normativo e la previsione di un controllo giurisdizionale in relazione ai principali snodi dell'inchiesta preliminare, operando particolarmente sul momento iniziale e su quello finale delle indagini preliminari.

Ebbene, è proprio intervenendo su tale fase che il legislatore ha perseguito l'obiettivo di abbattere il numero dei procedimenti sia con misure deflattive del carico giudiziario, sia con misure di controllo della celerità processuale. Alla prima categoria si riconducono: la nuova regola di giudizio per la richiesta di archiviazione e per l'esercizio dell'azione penale; la disciplina dei flussi di notizie di reato con l'applicazione dei criteri di priorità di trattazione. Alla seconda categoria di interventi si riconducono: la rimodulazione dei tempi di durata massima delle indagini, il mantenimento della previsione del termine per l'azione; il nuovo controllo giurisdizionale sulla tempestività dell'iscrizione della notizia di reato e i controlli del giudice per le indagini preliminari sui momenti di stasi del procedimento, anche disciplinando una *discovery* di atti in favore dell'indagato e della persona offesa. Inoltre, altri interventi della riforma, relativi a singoli atti della fase investigativa, sembrano evidenziare il legame tra garanzie ed efficienza e, più in generale, un incremento di legalità processuale: tra le modifiche cui spicca il controllo giurisdizionale sulla legittimità della perquisizione negativa non seguita da sequestro.

Uno sguardo complessivo, lasciando alla maggiore riflessione e all'approfondimento curato nei singoli preziosi contributi, rivela una disciplina complessa, a tratti farragginosa, che rende difficile ricostruire il sistema e contrasta con la linearità delle indagini preliminari, talvolta ponendo in crisi proprio l'obiettivo della ragionevole durata del procedimento.

Né tutte le criticità sono state dissolte, come emerge dai contributi dei vari Autori, dal *restyling* operato con il d.lgs. 19 marzo 2024, n. 31 recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (c.d. correttivo Cartabia per il processo penale) la cui parte più significativa sembra essere proprio quella relativa alle indagini preliminari, con le modifiche agli artt. 412, 415-*bis*, 415-*ter* c.p.p. e art. 127 disp. att. c.p.p.

Per rendere più agevole la lettura del volume si è scelto di individuare tre sezioni corrispondenti ad altrettante aree di intervento del legislatore: la prima, dedicata alla durata delle indagini preliminari e ai controlli giurisdizionali sulle attività del pubblico ministero; la seconda, tesa a delineare la fisionomia degli interventi legislativi su singoli strumenti investigativi; la terza, infine, volta ad una ricognizione critica dei nuovi parametri di giudizio in ordine alle determinazioni dell'organo dell'accusa, oltre che alla riflessione in punto di modifica dell'imputazione e di udienza predibattimentale successiva alla citazione diretta a giudizio.

In via conclusiva, merita riportare alcune considerazioni emerse nella riflessione dottrinale sulla Riforma Cartabia, con le quali non si può che concordare.

Il merito dell'ampia manovra riformatrice è quello di chiarire ancora una volta, qualora fosse stato necessario, che pur restando centrale, sul piano sistematico, il dibattimento, il vero baricentro del processo sono le indagini preliminari. Già questo spostamento del *focus* era emerso a seguito dell'irruzione nella fase investigativa degli strumenti d'indagine tecnica e scientifica capaci di cristallizzare importanti elementi di prova per il giudizio: in questa prospettiva la riforma Cartabia rappresenta un'ulteriore tappa dello sviluppo normativo della fase *de qua*. Il *leit motiv* è la continua crescita di regolamentazione delle indagini, che dalle forme minimaliste dell'originario assetto codicistico, in ragione di un modo integralista di intendere il rapporto con il dibattimento, a discapito anche del diritto di difesa dell'indagato, è giunta a delineare forme più precise in ragione del quel principio di completezza delle investigazioni che si rivela funzionale alla celebrazione di dibattimenti "utili": il peso degli atti d'indagine si fa sentire e risultano potenziati i diritti dell'accusato.