

## Capitolo Primo

# PROFILI SISTEMATICI

SOMMARIO: 1. Premessa generale. – 2. L'estensione dell'ambito applicativo del procedimento a citazione diretta. – 3. L'impatto della "Riforma Cartabia" sul rito: uno sguardo d'insieme. – 4. La fase investigativa: il preventivo invio dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari. – 5. L'applicabilità dei rimedi "antistasi" ex art. 415-ter c.p.p.

### 1. Premessa generale

Come noto, la riforma "Cartabia" voluta dal Governo Draghi si è innestata sul disegno di legge delega n. 2435 presentato dal Ministro della Giustizia della precedente compagine governativa<sup>1</sup> attraverso una serie di articolati emendamenti, elaborati per lo più sulla base dei lavori della Commissione ministeriale presieduta da Giorgio Lattanzi<sup>2</sup>, e approvati, infine, con la legge delega 27 settembre 2021, n. 134. Quest'ultima, attuata successivamente con il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, si è preoccupata non soltanto di riformare il dettato processuale, ma ha anche inciso sul sistema sanzionatorio penale ed ha posto le basi per l'introduzione di una disciplina organica della giustizia riparativa.

Si tratta, dunque, di un intervento di riforma della giustizia penale particolarmente ampio e articolato, dotato di una sua sistematicità, pur essendo il frutto di una mediazione tra le diverse forze coinvolte<sup>3</sup>, che si pone il fondamentale scopo

---

<sup>1</sup> Si tratta del disegno di legge A.C. n. 2435 presentato il 13 marzo 2020 alla Camera dei deputati dall'allora Ministro della giustizia Alfonso Bonafede (*Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le Corti d'appello*).

<sup>2</sup> Con d.m. 16 marzo 2021 è stata istituita la «Commissione di studio per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di emendamenti al 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 d'appello*». I lavori della Commissione sono stati diretti dal Presidente Giorgio Lattanzi, affiancato dai vice presidenti Ernesto Lupo e Gian Luigi Gatta.

<sup>3</sup> Così si esprime G. GATTA, *Riforma della Giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della "Legge Cartabia"*, in *Sist. pen.*, 2021, 15 ottobre 2021, p. 3. L'Autore rileva come «tutti han-

di ridurre drasticamente i tempi di definizione dei giudizi. Nello specifico, il traguardo indicato è stato fissato nella riduzione del 25% in cinque anni della durata media del processo penale nei tre gradi di giudizio<sup>4</sup>. Sotto la spinta delle numerose condanne riportate dall'Italia per l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari<sup>5</sup>, il nostro Paese ha assunto impegni con l'Europa mediante il P.N.R.R.<sup>6</sup>, nel quale è stato inserito l'obiettivo di realizzare la deflazione del carico giudiziario pendente. Infatti, secondo quanto attestato da svariati *report* sia europei che internazionali<sup>7</sup>, l'Italia non presenta livelli del servizio Giustizia competitivi con i sistemi giudiziari degli altri Paesi. In tali fonti si rimarca come alla radice delle lentezze delle procedure, delle pendenze pluriennali e dell'arretrato – e perciò dell'intrinseca debolezza del sistema giudiziario italiano – vi siano fattori organizzativi, ricomprendenti la scarsità di risorse umane e finanziarie e l'incompiuta digi-

---

no dovuto rinunciare a qualcosa, facendo così prevalere l'interesse comune all'approvazione di una riforma essenziale per il Paese, anche e proprio in considerazione del suo carattere strumentale agli obiettivi del P.N.R.R.». In senso più dubitativo si esprime E. MARZADURI, *La Riforma Cartabia e la ricerca di efficaci filtri dibattimentali: effetti deflattivi e riflessi sugli equilibri complessivi del processo penale*, in *Relazione al Convegno degli studiosi del processo penale*, 20-21 gennaio 2022, in *studiosiprocessopenale.it*, il quale, pur riconoscendo l'importanza della riforma, è più cauto nel ritenere che la legge delega «sia effettivamente in grado di determinare una vera e propria riforma organica in materia di giustizia penale. D'altro canto, a tal proposito non si poteva trascurare il fatto che si trattava di intervenire non attraverso un'autonoma iniziativa, bensì attraverso emendamenti al testo del progetto elaborato dal precedente Guardasigilli, l'on. Bonafede [...]».

<sup>4</sup> In tal senso la stessa M. CARTABIA, *Ridurre del 25% i tempi del giudizio penale: un'impresa per la tutela dei diritti e un impegno con l'Europa, per la ripresa del Paese*, in *www.sistemapenale.it*, 31 maggio 2021.

<sup>5</sup> Cfr. ancora G. GATTA, *Riforma della Giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della "Legge Cartabia"*, cit., p. 3, il quale riferisce che i tempi medi dei processi sono generalmente superiori ai termini di ragionevole durata individuati dalla legge Pinto e di gran lunga superiori agli standard europei. Lo dimostra il fatto che, nella storia della Corte di Strasburgo (1959-2021), l'Italia vanta l'imbarazzante primato internazionale del numero di condanne per violazione dell'art. 6 Cedu, relativamente alla durata dei processi. Il numero in questione (1202) è il doppio di quello riportato dal Paese al secondo posto di questa triste "classifica", ossia delle 608 condanne rivolte alla Turchia. Molto distaccati i Paesi a noi vicini, anche per tradizione giuridica, e con i quali siamo soliti confrontarci: se a carico della Francia sono state pronunciate 284 condanne, 102 sono quelle indirizzate alla Germania e appena 16 quelle riportate dalla Spagna.

<sup>6</sup> La Riforma della giustizia, civile e penale, finalizzata a perseguire la riduzione della durata dei processi, è stata posta come condizione di accesso per l'Italia ai fondi *NextGenerationEU*. Il testo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, piano di finanziamenti attraverso il quale ingenti fondi europei entrano nell'economia pubblica italiana anche e proprio per facilitare il raggiungimento degli obiettivi del piano stesso, è reperibile sul sito <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

<sup>7</sup> Tra i quali l'*European Judicial Systems 2020* della Commissione europea per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ), *Country Specific Recommendations* indirizzate dalla Commissione Europea al nostro Paese negli anni 2019 e 2020, *Doing Business* della Banca Mondiale e di *WJP Rule of Law Index*, elaborato dal *World Justice Project* così come riportati da G. CANZIO, *Il modello "Cartabia". Organizzazione giudiziaria, prescrizione del reato, improcedibilità*, in *www.sistemapenale.it*, 14 febbraio 2022, pp. 1-2.

talizzazione, nonché l'inadeguatezza della gestione amministrativa degli uffici<sup>8</sup>. Si rileva, quindi, che gli obiettivi perseguiti potranno essere raggiunti con successo solamente accompagnando gli interventi endoprocessuali di riforma dei riti, le assunzioni e la digitalizzazione a una contestuale revisione della dimensione organizzativa degli uffici<sup>9</sup>.

La Riforma ha effettuato un'ampia rivisitazione dell'intero procedimento penale, nelle sue diverse fasi, avendo di mira principalmente due scopi. In primo luogo, quello di ridurre i tempi delle indagini, incidendo sui termini di durata e introducendo nuovi rimedi giurisdizionali per superare l'eventuale stasi del procedimento così detta "patologica", ossia determinata dalla prolungata inerzia del pubblico ministero nell'assumere le determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale al termine della fase investigativa. In secondo luogo, il legislatore ha coltivato l'aspirazione a selezionare con maggiore efficacia i procedimenti meritevoli di essere portati all'attenzione del giudice del dibattimento.

Tali propositi sono stati perseguiti soprattutto rafforzando il ruolo del giudice all'interno delle indagini preliminari, tramite l'introduzione delle così dette "finestre di giurisdizione"<sup>10</sup>, che dovrebbero consentire di approntare soluzioni di fronte all'eventuale stasi delle indagini o alle imputazioni formulate in termini non chiari né precisi. Contemporaneamente, si è rivisitata la durata delle indagini<sup>11</sup> e resa più stringente la disciplina della proroga dei termini.

Ma soprattutto il legislatore ha preso atto dell'inefficienza dell'udienza preliminare, della sua scarsa capacità di filtro e della sua incidenza negativa sui tempi complessivi del processo. Invero, «nonostante i plurimi interventi di modifica, dopo trent'anni i dati statistici sono impietosi e dimostrano che, nei casi in cui l'udienza preliminare si conclude con un rinvio a giudizio (ossia nel 63% dei casi), essa genera un aumento di durata del processo di primo grado di circa 400 giorni. Complessivamente, l'udienza preliminare filtra poco più del 10% delle imputazioni per i processi nei quali è prevista e non incide peraltro in modo significativo sul tasso dei proscioglimenti in dibattimento»<sup>12</sup>.

Nonostante ciò, il legislatore delegante ha scartato la soluzione più radicale, ossia quella di abolire l'udienza preliminare, come pure era stato prospettato in

---

<sup>8</sup> Sul punto cfr. G. CANZIO, *Il modello "Cartabia". Organizzazione giudiziaria, prescrizione del reato, improcedibilità*, loc. cit.

<sup>9</sup> Cfr. G. CANZIO, *Il modello "Cartabia". Organizzazione giudiziaria, prescrizione del reato, improcedibilità*, cit., p. 2.

<sup>10</sup> Così G. CANZIO, *Il modello "Cartabia". Organizzazione giudiziaria, prescrizione del reato, improcedibilità*, cit., p. 5.

<sup>11</sup> Per approfondimenti sul tema delle modifiche apportate dalla Riforma Cartabia con riguardo alle indagini preliminari si veda R. APRATI, *Le nuove indagini preliminari fra obiettivi deflattivi ed esigenze di legalità*, in *giustiziainsieme.it*, 20 dicembre 2022.

<sup>12</sup> *Relazione finale e proposte di emendamenti al d.d.l. A.C. 2435*, in *Sist. pen.*, 15 ottobre 2021, p. 21. Nel proseguo del presente lavoro questo testo sarà indicato come "Relazione Lattanzi".

dottrina<sup>13</sup>; si è preferito, viceversa, articolare l'intervento riformatore in una duplice direzione, tenendo conto anche che la modalità più diffusa di esercizio dell'azione penale, a livello statistico, è data dalla citazione diretta in giudizio<sup>14</sup>.

Da una parte, la Riforma ha ridotto l'ambito applicativo dell'udienza preliminare, ampliando non di poco l'operatività del procedimento con citazione diretta a giudizio. Come diremo meglio più avanti, il catalogo dei reati perseguibili tramite il rito a citazione diretta è stato esteso, arrivando a includere delitti che «non presentino rilevanti difficoltà di accertamento, puniti con la pena della reclusione non superiore nel massimo a sei anni, anche se congiunta alla multa» (art. 1, comma 9, lett. l, legge n. 134 del 2021).

Al tempo stesso, il legislatore ha dovuto prendere atto che il rito a citazione diretta ha disatteso le aspettative, dimostrandosi incapace di rendere più efficiente il sistema: troppo spesso tale rito ha condotto a dibattimenti culminati con l'epilogo assolutorio, a volte originati da addebiti mal formulati dal pubblico ministero<sup>15</sup>. D'altro canto, l'efficienza del sistema processuale non può sacrificare i diritti della difesa dell'imputato, come ha ben chiarito la Corte costituzionale: «la ragionevole durata del processo (in particolare penale) è sempre il frutto di un bilanciamento delicato tra i molteplici – e tra loro confliggenti – interessi pubblici e privati coinvolti, in maniera da coniugare l'obiettivo di raggiungere il suo scopo naturale dell'accertamento del fatto e dell'eventuale ascrizione delle responsabilità, nel pieno rispetto delle garanzie della difesa, con l'esigenza, pure essenziale, di raggiungere tale obiettivo in un lasso di tempo non eccessivo»<sup>16</sup>.

Il riformatore ha così introdotto un'inedita udienza predibattimentale da svolgersi davanti al giudice monocratico per i casi di citazione diretta a giudizio. Proprio l'udienza predibattimentale rappresenta l'istituto processuale su cui convergono le più alte aspettative di razionalizzazione dei procedimenti innescati con tale forma peculiare di esercizio dell'azione penale<sup>17</sup>, da cui dovrebbero scaturire i più rilevanti effetti deflattivi per il giudizio di primo grado.

---

<sup>13</sup> In questo senso si veda M. DANIELE, *L'abolizione dell'udienza preliminare per rilanciare il sistema accusatorio*, in *Sist. pen.*, 2020, 1, p. 131 ss.

<sup>14</sup> Nella *Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2022* del primo Presidente della Corte di Cassazione P. Curzio, p. 59, si legge: «[...] per quello che concerne le modalità di definizione dei procedimenti da parte degli uffici di Procura [...] per oltre il 41% dei procedimenti, l'ufficio requirente formula la richiesta di archiviazione», mentre «gli atti di esercizio dell'azione penale sono in larga parte costituiti dalla citazione diretta a giudizio (20% nell'anno giudiziario 2021/2022; 18% nell'anno giudiziario 2020/2021), che costituisce, a sua volta, più del doppio delle richieste di rinvio a giudizio davanti al GUP (9% nell'anno giudiziario 2021/2022, al pari del precedente)». La Relazione può essere consultata al seguente link: [https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2023/01/Cassazione\\_Relazione\\_2023.pdf](https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2023/01/Cassazione_Relazione_2023.pdf).

<sup>15</sup> Così F. TRAPPELLA, *La citazione diretta a giudizio*, in *Cass. pen.*, 2020, p. 3030 ss.

<sup>16</sup> Cfr. Corte cost., sent. 9 maggio 2022, n. 111, in *Cass. pen.*, 2022, p. 2988.

<sup>17</sup> Cfr. la *Relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione n. 2/2023*, in

Da un'altra parte, si è proceduto alla modifica della regola volta a selezionare le vicende penali che meritano di essere trattate nella fase dibattimentale. Il legislatore ha previsto un'unica identica regola "decisoria" (in senso lato) per quanto concerne l'archiviazione e la pronuncia che arresta il rito subito dopo l'udienza preliminare e quella predibattimentale, stabilendo che il giudice possa adottare la sentenza di non luogo a procedere quando gli elementi acquisiti non consentono «una ragionevole previsione di condanna». Questo canone, divenuto oramai uniforme per i diversi punti di svolta dell'*iter* procedimentale, va a sostituire il parametro valutativo precedentemente previsto agli artt. 408 c.p.p. e 125 disp. att. c.p.p., che facendo, invece, perno sulla inidoneità degli elementi acquisiti a sostenere l'accusa in giudizio, non ha favorito alla prova dei fatti un'effettiva contrazione dei carichi dibattimentali.

## ***2. L'estensione dell'ambito applicativo del procedimento a citazione diretta***

Nella proposta elaborata dalla Commissione Lattanzi era previsto il mantenimento dell'udienza preliminare per i procedimenti di competenza della corte di assise, del tribunale collegiale e per un numero limitato di reati attratti alla cognizione del tribunale monocratico<sup>18</sup>. Per tutte le altre fattispecie incriminatrici la Commissione prevedeva il ricorso al rito della citazione diretta, "arricchito" dalla nuova udienza predibattimentale<sup>19</sup>. Tuttavia, tali suggerimenti sono stati accolti soltanto in parte dalla legge delega n. 134 del 2021.

È noto che i due modelli processuali di esercizio dell'azione penale dinanzi al tribunale monocratico sono tra loro alternativi.

Il rito con citazione diretta è previsto per tutte le fattispecie contravvenzionali – a prescindere dalla entità della pena stabilita al riguardo – e per i 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 (art. 550, comma 1, c.p.p.)<sup>20</sup>.

---

*cortedicassazione.it*, 5 gennaio 2023, nella quale si richiamano le riflessioni di G. CANZIO, *Il modello "Cartabia": una riforma di sistema tra rito e organizzazione*, in *Guida dir.*, n. 42, 2022, p. 8 ss., che così descrive l'essenza dell'udienza predibattimentale: «a tale udienza è demandata, oltre l'esercizio di poteri di controllo sulla legalità delle indagini e sulla chiarezza e precisione delle imputazioni, la funzione strategica di temperare l'incontrollato dispiegarsi dell'obbligatorietà dell'azione penale, precludendo l'accesso ai processi inutili e superflui secondo il più rigoroso criterio prognostico di condanna dell'imputato, così da sollecitarne il ricorso ai riti alternativi».

<sup>18</sup> Si veda l'art. 3, lett. i, *Relazione finale*, cit., p. 17.

<sup>19</sup> Cfr. art. 6, *Relazione finale*, cit., p. 30.

<sup>20</sup> Il testo attuale della norma, ben più chiaro del precedente, è dovuto alla modifica apportata dal d.l. 7 aprile 2000, n. 82, convertito con modificazioni dalla legge 5 giugno 2000, n. 144, che ha eliminato le incertezze originarie dalla versione originaria. Quest'ultima si riferiva alla «pena della re-

Per la determinazione della pena si tiene conto della disciplina dettata dall'art. 4 c.p.p.<sup>21</sup>. Quest'ultima norma è richiamata in modo espresso, dal momento che non si sarebbe potuto far leva sul principio di sussidiarietà ex art. 549 c.p.p. a fronte della profonda diversità esistente tra la distribuzione di competenza tra giudici diversi e le questioni attinenti al riparto delle attribuzioni del tribunale monocratico.

Come hanno chiarito le Sezioni unite della cassazione, il rinvio contenuto nell'art. 550 c.p.p. a limiti edittali previsti da norme sostanziali «deve essere inteso come rinvio “fisso”, apprezzabile nel momento dell'applicazione della norma, e non “mobile”, in quanto correlato alla pena applicabile secondo il criterio di cui all'art. 2 c.p.<sup>22</sup> [...]. Di conseguenza, ai fini dell'individuazione delle modalità di

---

clusione non superiore nel massimo a quattro anni, anche se congiunta con la pena pecuniaria». La formulazione appariva infelice, perché pareva escludere il rito con citazione diretta a giudizio per i delitti puniti con la sola pena pecuniaria. Per superare l'incongruenza, in dottrina si affermava che il limite indicato rappresentasse la soglia massima e che per i reati puniti con pena inferiore – quindi anche solo con la pena pecuniaria – si dovesse seguire il rito con citazione diretta a giudizio: in tal senso, tra gli altri, cfr. C. RIVIEZZO, *Il procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica*, in AA.VV., *Il nuovo processo penale davanti al giudice unico*, Milano, 2000, p. 189.

<sup>21</sup> Pertanto, oltre alla pena prevista per ciascun reato, consumato o tentato, rilevano le circostanze aggravanti per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa o ad effetto speciale, mentre restano indifferenti continuazione, recidiva e circostanze comuni. Al riguardo, di recente, Cass., Sez. III, 27 ottobre 2023, Suares, in *Ced Cass.*, n. 285952-01 ha ritenuto che «è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 550 c.p.p., per contrasto con gli artt. 3, 24, 27 e 111 Cost., nella parte in cui prevedono che si proceda con citazione diretta, anziché con richiesta di rinvio a giudizio, anche nel caso in cui il limite di pena di quattro anni, previsto dall'art. 550 c.p.p., sia superato in ragione della contestata recidiva qualificata, trattandosi di scelta legislativa non irragionevole, posto che la recidiva, pur quando si delinea come circostanza ad effetto speciale, resta un'aggravante peculiare, inerente alla persona del colpevole, sicché, se ritenuta applicabile, può legittimamente riverberarsi sul solo trattamento sanzionatorio e non sull'accertamento della competenza o dell'individuazione della pena ai fini cautelari, ove vengono in rilievo criteri che prescindono dalla biografia criminale dell'indagato». Deve ancora ribadirsi che, in presenza di una circostanza attenuante anziché di fattispecie autonoma, la stessa non rileva ai fini della determinazione della pena. Deve ritenersi abnorme, dunque, l'ordinanza con la quale il g.u.p. abbia trasmesso gli atti al pubblico ministero sull'erroneo presupposto che la richiesta riguardi un reato punito con la pena della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni: cfr. Cass., Sez. III, 20 aprile 2011, Romiti, in *Cass. pen.*, 2012, p. 661; Cass., Sez. III, 26 giugno 2008, p.m. in c. L.L., in *Ced Cass.*, n. 240246. In applicazione delle prescrizioni dell'art. 4 c.p.p., la giurisprudenza ha sostenuto il ricorso alla citazione diretta per la fattispecie di abuso di mezzi di correzione quando sia derivata una lesione personale perché le pene applicabili sono ridotte a un terzo ex art. 571 comma 2, c.p.: Cass., Sez., II, 5 aprile 2012, n. 28415, in *Dir. giust. online*, 16 luglio 2012.

<sup>22</sup> In tal senso Cass., Sez. II, 12 marzo 2021, Macri, in *Ced Cass.*, n. 280724-01, secondo cui «in tema di esercizio dell'azione penale con citazione diretta a giudizio, il rinvio previsto dall'art. 550 c.p.p. alla pena della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, è “fisso” in quanto, stante l'inderogabilità del principio “*tempus regit actum*” in ambito processuale, va riferito alla norma vigente al momento dell'esercizio dell'azione penale e non già a quella di diritto sostanziale concretamente applicabile all'imputato, sulla base dei criteri che regolano la successione delle leggi penali del tempo». Il caso di specie riguardava un fatto di reato sussumibile nella fattispecie del fraudolento

esercizio dell'azione penale e, dunque della verifica della necessità o meno della fissazione dell'udienza preliminare, si deve avere riguardo alla disciplina desumibile dall'art. 550 c.p.p. al momento di quell'esercizio»<sup>23</sup>.

Il rito a citazione diretta, inoltre, è ricollegato ad un'ampia fascia di reati indicati espressamente e in modo tassativo dal secondo comma dell'art. 550 c.p.p.

Proprio su quest'ultima disposizione è intervenuta la riforma "Cartabia", in attuazione dell'art. 1, comma 9, lett. l) della legge delega<sup>24</sup>, incrementando in modo considerevole il numero dei reati per i quali si procede a citazione diretta, con corrispondente compressione del modulo processuale che conduce all'udienza preliminare.

La scelta espressa nella legge delega non è stata quella di dilatare in modo indiscriminato il rito con citazione diretta a giudizio a tutti i reati puniti con la pena della reclusione non superiore nel massimo a sei anni, ma piuttosto di espandere il novero delle fattispecie incriminatrici individuate nominativamente e in modo tassativo nel secondo comma dell'art. 550 c.p.p., per le quali è stabilita una pena edittale più elevata rispetto al limite quantitativo enunciato nel primo comma del medesimo articolo<sup>25</sup>. L'ampliamento avrebbe dovuto tenere in considerazione due

---

danneggiamento di beni assicurati di cui all'art. 642 c.p. Il fatto di reato era stato commesso nel 2011, quando tale delitto era punito con pena massima di quattro anni. Nonostante l'innalzamento del tetto sanzionatorio a cinque anni a seguito di una modifica legislativa del 2012, il pubblico ministero, malgrado la sopravvenuta riforma, esercitava per quell'episodio criminoso l'azione penale nella forma della citazione diretta a giudizio; il processo aveva condotto in primo grado alla sentenza di condanna che, confermata dalla Corte di appello di Torino, è stata poi annullata senza rinvio dalla Corte di cassazione.

<sup>23</sup> Così Cass., Sez. Un., 28 aprile 2022, Scarlini, in *Ced. Cass.*, n. 283552.

<sup>24</sup> Con tale disposizione il Parlamento ha delegato il governo a «estendere il catalogo dei reati di competenza del tribunale in composizione monocratica per i quali l'azione penale è 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».

<sup>25</sup> L'ampliamento del catalogo dei reati per i quali si può procedere a citazione diretta ha avuto delle ripercussioni anche in relazione all'area applicativa del procedimento speciale della sospensione del processo con messa alla prova. L'art. 1, comma 22, lett. a) della legge 134 del 2021 ha previsto «l'estensione dell'ambito di applicabilità della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato, oltre i casi previsti dall'articolo 550, comma 2, del codice di procedura penale, a ulteriori specifici reati, puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, da parte dell'autore, compatibili con l'istituto». La direttiva sembra aver tenuto conto dell'insegnamento delle Sezioni unite, secondo cui il richiamo contenuto nell'art. 168-bis c.p. alla pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni va riferito alla pena massima prevista per la fattispecie-base, «non assumendo a tal fine alcun rilievo le circostanze aggravanti, comprese le circostanze ad effetto speciale e quelle per cui la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato»: Cass., Sez. Un., 31 marzo 2016, n. 36272, in *Cass. pen.*, 2016, p. 4340. Stando ai criteri contenuti nella legge 134 del 2021 la sospensione del procedimento con messa alla prova, disciplinata all'articolo 168-bis comma 1, c.p., avrebbe potuto riguardare ulteriori specifici reati, diversi da

criteri<sup>26</sup>: quello “formale”, ancorato ad un dato oggettivo espressivo del disvalore del fatto, che avrebbe coinvolto reati puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni, anche se congiunta con la pena della multa (quindi l'estensione poteva riguardare delitti puniti con pena detentiva ricompresa nel massimo tra quattro e sei anni); quello sostanziale della «non complessità di accertamento»<sup>27</sup>. Su quest'ultimo criterio sono state avanzate non poche riserve, data l'indeterminatezza del parametro e posto che la difficoltà di accertamento non può certo essere desunta in astratto.

Nonostante ciò, il legislatore delegato con il d.lgs. n. 150 del 2022, nel tentativo di dare concretezza a parametri normativi così poco distintivi<sup>28</sup>, ha cercato di individuare una serie di reati i quali, almeno di consueto, non richiedono indagini complesse<sup>29</sup>.

Sono state così incluse nell'ambito operativo del rito a citazione diretta le fattispecie che presuppongono una condotta commessa “alla vista” di più persone e per questa ragione di più agevole ricostruzione dei fatti storici, come gli atti osceni in luogo pubblico aggravati (art. 527, comma 2, c.p.), il danneggiamento di cose mobili o immobili in occasione di manifestazioni pubbliche (art. 635, comma 3, c.p.), l'istigazione a delinquere (art. 414 c.p.) e l'istigazione a disobbedire alle leggi (art. 415 c.p.).

Anche la violazione della pubblica custodia di cose (art. 351 c.p.) e la bigamia (art. 556 c.p.) sono stati ricompresi nella nuova elencazione dei reati perseguibili mediante citazione diretta, perché di regola si tratta di delitti di non complesso accertamento, così come i reati caratterizzati da violenza o minaccia, quali ad

---

quelli per cui è prevista la citazione diretta a giudizio. La delega, invece, è stata esercitata sincronizzando perfettamente l'area della messa alla prova con quella della citazione diretta a giudizio. Invero, l'attuale disposto dell'art. 168-bis del codice penale, nell'individuare i casi in cui può farsi ricorso a questo rito semplificato, contiene un rinvio all'art. 550, comma 2, c.p.p., con conseguente estinzione del reato qualora il procedimento si concluda con un esito positivo. In altre parole, il Governo, nel dare attuazione alla delega, ha ritenuto il gruppo di reati ivi indicato come di “non difficile accertamento” e che si prestano “a percorsi risocializzanti e riparatori da parte dell'autore”. In argomento si veda E. MATTEVI, *La sospensione del procedimento commessa alla prova dopo la riforma Cartabia: profili sostanziali*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 45 ss.; A. NATALINI, *Con la crescita della citazione diretta più spazio anche per la messa alla prova*, in *Guida dir.*, 1 aprile 2023, p. 14 ss. Più in generale, sull'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova, cfr. C. CONTI, *Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato maggiorenne*, in *Dig. disc. pen.*, Agg. IX, Torino, 2016, p. 693 ss.

<sup>26</sup> In tema cfr. M. GIALUZ, *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia (Profili procedurali)*, in *Sist. pen.*, 21 novembre 2022, p. 65.

<sup>27</sup> Così la *Relazione illustrativa al testo definitivo del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150*, in *G.U., Serie Generale n. 245*, 19 ottobre 2022, *Suppl. str. n. 5*, pp. 145-146.

<sup>28</sup> Cfr. S. LONATI, *L'udienza preliminare*, in D. CASTRONUOVO-M. DONINI-E.M. MANCUSO-G. VARRASO (a cura di), *La riforma Cartabia: la nuova giustizia penale*, Padova, 2023, p. 231.

<sup>29</sup> In tal senso la *Relazione illustrativa al testo definitivo del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150*, cit., p. 146.



esempio l'evasione aggravata da violenza o minaccia (art. 385, comma 2, prima parte, c.p.)<sup>30</sup> o la violenza o minaccia per costringere a commettere un reato (art. 611 c.p.).

Sono state inserite al comma 2 dell'art. 550 c.p.p. anche molte altre fattispecie incriminatrici, il cui accertamento si basa essenzialmente su circostanze di fatto, che non implicano particolari difficoltà investigative. L'integrazione ha riguardato numerosi delitti contro la fede pubblica, tra i quali le falsità in monete (artt. 454, 460, 461 c.p.), le contraffazioni di pubblici sigilli (artt. 467 e 468 c.p.), oltre all'indebito utilizzo, la falsificazione, la detenzione o la cessione di carte credito (493-ter c.p.). Un discorso analogo può essere svolto per alcuni casi di falsità personale (falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulle identità o qualità personali proprie o altrui – art. 495 c.p), fraudolente alterazioni per impedire l'identificazione o l'accertamento di qualità personali proprie o altrui (art. 495-ter c.p.), false dichiarazioni sulla identità o qualità personali proprie o di altri (art. 496 c.p.), possesso e fabbricazione di documenti di identificazione falsi (art. 497-bis c.p.), nonché il possesso di segni distintivi contraffatti (art. 497-ter c.p.). Viceversa, non sono perseguibili mediante citazione diretta i falsi in atti pubblici, che richiedono spesso indagini complesse.

Per quanto riguarda i reati contro il patrimonio, sono stati ritenuti riconducibili al criterio della legge delega la truffa aggravata (art. 640, comma 2, c.p.), la frode in assicurazione, (art. 642, commi 1 e 2, c.p.) e l'appropriazione indebita, (art. 646 c.p.), «tenendo anche conto che i querelanti spesso si fanno parti attive con produzioni documentali o indicando persone informate sui fatti»<sup>31</sup>.

In ordine agli illeciti penali lesivi del patrimonio, merita ricordare che la dottrina esclude l'esercizio dell'azione penale mediante citazione diretta per i delitti di furto in appartamento e di furto con strappo di cui all'art. 624-bis c.p., in quanto configurati dalla legge 26 marzo 2001, n. 128 come fattispecie autonome di reato e non di fattispecie aggravate di furto (art. 625 c.p.)<sup>32</sup>: solo per queste ultime

---

<sup>30</sup> Sono espressamente escluse le ipotesi più gravi, ossia l'evasione commessa da più persone riunite o con armi (art. 385, comma 2, secondo periodo, c.p.).

<sup>31</sup> *Relazione illustrativa al testo definitivo del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150*, cit., p. 146.

<sup>32</sup> Si veda G. AMATO, *Contro il crimine l'arma del ravvedimento operoso*, in *Guida dir.*, 2001, n. 16, p. 40; C. BONZANO, *Il nuovo assetto dei delitti di furto*, in G. SPANGHER (a cura di), *Le nuove norme sulla tutela della sicurezza dei cittadini*, Milano, 2001, p. 55. Tuttavia, la giurisprudenza prevalente tende a considerare le figure delittuose previste dall'art. 624-bis c.p. come ipotesi di furto aggravato, con conseguente esclusione dell'udienza preliminare (cfr., tra le tante, Cass., Sez. VI, 24 aprile 2012, Levakovic, in *Ced Cass.*, n. 253173-01). Altra parte della giurisprudenza ritiene che per i delitti di cui all'art. 624-bis c.p. si debba procedere con citazione diretta, in quanto il mancato riferimento ad essi nel catalogo nominativo dei delitti procedibili con tale rito sarebbe dovuto ad un mero difetto di adeguamento normativo, dal momento che le ipotesi di furto aggravato sono espressamente ricomprese nell'elenco del secondo comma dell'art. 550, comma 2, c.p.p.: così Cass., Sez. V, 28 novembre 2017, Cipoletti, *ivi*, n. 272439-01; Cass., Sez. V, 12 aprile 2011, Castriota, *ivi*, n. 250577-01. Tale indirizzo giurisprudenziale è stato ribadito anche dopo che la legge n. 103 del 2017

si applica il rito “semplificato”, essendo ricomprese espressamente nel catalogo stilato sulla base del *nomen iuris*.

Da tempo è discusso se i reati indicati nominativamente dall'art. 550, comma 2, c.p.p., ove aggravati da circostanze ad effetto speciale, siano comunque assoggettati al rito con citazione diretta a giudizio. Il dubbio è sorto perché il secondo alinea dell'art. 550 c.p.p. richiama il primo, ove a sua volta è contenuto il rinvio ai criteri di determinazione della pena di cui all'art. 4 c.p.p. A tale interrogativo, non senza difficoltà<sup>33</sup>, la dottrina ha dato risposta negativa, ritenendo che il richiamo all'art. 4 c.p.p. debba intendersi come relativo alla sola determinazione del limite dei quattro anni di reclusione e che le fattispecie elencate al comma 2 dell'art. 550 c.p.p. siano soggette a citazione diretta a giudizio solamente ove non aggravate da circostanze ad effetto speciale: in quest'ultimo caso, dato il rigore del trattamento sanzionatorio, sarà applicabile il rito più garantito comprensivo dell'udienza preliminare<sup>34</sup>.

L'orientamento dottrinale risulta ora avvalorato dalle scelte operate dalla riforma “Cartabia”, che ha cercato di razionalizzare il trattamento processuale nei casi in cui più disposizioni della medesima fattispecie incriminatrice prevedano pene diverse o circostanze aggravanti ad effetto speciale, «uniformandone la procedura attraverso l'estensione dell'ambito della citazione diretta»<sup>35</sup>, sempre nel rispetto dei criteri disposti dalla delega, ossia nei casi in cui la fattispecie aggravata non sia punita con pena superiore nel massimo a sei anni di reclusione. In tal senso si possono citare, ad esempio, l'interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità aggravata dalla qualifica di capi, promotori, organizzatori (art. 340, comma 3, c.p.); l'esercizio abusivo di una professione aggravata per chi determina o dirige l'attività (art. 348, comma 3, c.p.); la procurata inosservanza di pena in caso di delitto (art. 390 c.p.); la violazione di domicilio aggravata (art. 614, ultimo comma, c.p.) e quella commessa da pubblico ufficiale (art. 615, comma 1, c.p.); la rivelazione del contenuto della corrispondenza

---

ha modificato i limiti edittali stabiliti dall'art. 624-bis c.p.: così Cass., Sez. V, 19 maggio 2022, Caggia, *ivi*, n. 283578-01; Cass., Sez. V, 3 febbraio 2021, Gala, *ivi*, n. 280576-01; Cass., Sez. IV, 16 ottobre 2018, p.m. in c. Nastasi, *ivi*, n. 275078.

<sup>33</sup> Si veda F. RUGGIERI, *La citazione diretta a giudizio*, in G. PIERRO (a cura di), *Le recenti modifiche al codice di procedura penale, Commento alla Legge 16 dicembre 1999, n. 479 (c.d. legge Carotti)*, II, *Le innovazioni in tema di giudizio*, Milano, 2000, p. 54.

<sup>34</sup> In tal senso G. GARUTI, voce *Giudice monocratico* (dir. pen. proc.), in *Enc. giur. Treccani*, vol. XV, 2001, p. 4; F. RUGGIERI, *Il procedimento davanti al tribunale monocratico*, cit., p. 54; S. LONATI, *Il procedimento penale davanti al tribunale in composizione monocratica: aspetti problematici e soluzioni interpretative*, II ed., Torino, 2017, p. 86. La giurisprudenza ha seguito l'interpretazione opposta, sostenendo che il catalogo di cui al secondo comma dell'art. 550 c.p.p. opera una attribuzione *ratione materiae* e, pertanto, ricomprende anche le ipotesi aggravate delle fattispecie *ivi* contemplate: cfr. Cass., Sez. I, 7 ottobre 2006, Nuccio, in *Ced. Cass.*, n. 234683.

<sup>35</sup> *Relazione illustrativa al testo definitivo del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150*, cit., p. 147.

nel caso in cui il soggetto attivo sia l'addetto al servizio delle poste (art. 619, comma 2, c.p.)<sup>36</sup>.

Gli stessi criteri sono stati seguiti per l'estensione della citazione diretta ai reati previsti da leggi speciali.

In questo ambito sono stati selezionati alcuni reati riguardanti le armi contenuti nella legge n° 110 del 1975, come il porto di arma in riunione pubblica da parte di persona non munita di licenza (art. 4, comma 4), il trasferimento illecito di armi (art. 10, comma 3) e l'importazione di armi senza licenza (art. 12, comma 5). In relazione al Testo unico doganale (d.P.R. n. 43 del 1973) è stato ricompreso il contrabbando di tabacchi lavorati esteri (art. 291-*bis*).

All'interno del Codice antimafia (d.lgs. n. 159 del 2011) si è ritenuto che non presentino particolari difficoltà di accertamento i delitti di inosservanza di obblighi inerenti alla sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno (art. 75, comma 2), la violazione del divieto di espatrio (art. 75-*bis*), il mancato rientro nel termine stabilito nel comune di soggiorno obbligato (art. 76, comma 1), l'elusione della amministrazione giudiziaria dei beni personali (art. 76, comma 5), l'omessa comunicazione delle variazioni patrimoniali *ex art.* 80 (art. 76, comma 7) e la violazione del divieto di svolgere attività di propaganda elettorale per i sottoposti a sorveglianza speciale (art. 76, comma 8).

E ancora, sono stati considerati idonei a rientrare nei criteri stabiliti dalla legge delega: i reati di falsa attestazione della presenza in servizio e la giustificazione dell'assenza con certificato medico falso previsti dal Testo Unico sul pubblico impiego (art. 55-*quinquies*, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001); alcuni reati contemplati dal T.U. sull'immigrazione (d.lgs. n. 286 del 1998), come la contraffazione e l'alterazione del visto, del permesso di soggiorno o dei documenti necessari per il loro rilascio (art. 5, comma 8-*bis*), la seconda violazione del divieto di rientrare nel territorio dello Stato dopo un respingimento (art. 10, comma 2-*quater*) o dopo l'espulsione disposta dal giudice (art. 13, comma 13-*bis*), la produzione di documenti falsi nelle procedure di ingresso e soggiorno (art. 26-*bis*, comma 9).

Con riferimento al T.U. sugli stupefacenti (d.P.R. n. 309 del 1990) sono stati individuati i reati di «istigazione pubblica, proselitismo e induzione all'utilizzo di stupefacenti», limitatamente alle ipotesi di cui all'art. 82, comma 1 punite con la reclusione da uno a sei anni, ma non anche le fattispecie dei commi successivi per le quali sono previste pene più elevate<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> «Si è peraltro deciso di non ampliare il novero dei reati a citazione diretta al caso di omessa denuncia aggravata per un delitto contro la personalità dello stato da parte di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria (art. 363 c.p.), al reato di interferenze illecite nella vita privata commesse da un pubblico ufficiale (art. 615-*bis*, comma 3, c.p.) e reati analoghi riguardanti intercettazioni di comunicazioni telefoniche aggravate dalla qualifica di p.u. o investigatore privato. Sempre a causa della complessità e della delicatezza degli accertamenti richiesti, sono stati esclusi i delitti contro la personalità dello Stato, contro l'incolumità pubblica e contro l'ambiente»: così ancora la *Relazione illustrativa al testo definitivo del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150*, cit., p. 147.

<sup>37</sup> L'art. 82, comma 1 del T.U. n. 309 del 1990 sanziona con la reclusione da uno a sei anni e con

Infine, quanto ai reati tributari, è stata ritenuta perseguibile mediante citazione diretta in quanto di non complesso accertamento soltanto la fattispecie dell'omessa dichiarazione di cui all'art. 5, commi 1 e 1-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000<sup>38</sup>: per gli altri reati tributari e per i reati fallimentari è stata mantenuta l'udienza preliminare, al pari dei delitti contro la personalità dello Stato, contro l'incolumità pubblica e contro l'ambiente<sup>39</sup>.

Giova, infine, rammentare che l'esercizio dell'azione penale deve avvenire nella forma della richiesta di rinvio a giudizio, quando si proceda per più procedimenti connessi ai sensi dell'art. 12 c.p.p. e per alcuni soltanto sia prevista la forma della citazione diretta (art. 551 c.p.p.). Ciò vale tanto nel caso in cui i procedimenti connessi sottoposti al rito ordinario con udienza preliminare siano attribuiti al tribunale in composizione collegiale quanto nel caso in cui siano attribuiti al giudice monocratico.

### 3. *L'impatto della "Riforma Cartabia" sul rito: uno sguardo d'insieme*

Come noto, la vasta manovra legislativa che dalla legge delega del 16 luglio 1997, n. 254<sup>40</sup>, transitando attraverso il d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51<sup>41</sup>, è culmi-

---

la multa «chiunque pubblicamente istiga all'uso illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, ovvero svolge, anche in privato, attività di proselitismo per tale uso delle predette sostanze, ovvero induce una persona all'uso medesimo». La pena, tuttavia, è aumentata: a) «se il fatto è commesso nei confronti di persone di età minore ovvero all'interno o nelle adiacenze di scuole di ogni ordine e grado, di comunità giovanili o di caserme»; b) se il fatto è commesso «all'interno di carceri, di ospedali o di servizi sociali e sanitari» (comma 2); c) fino al doppio della pena indicata nel primo comma, «se i fatti sono commessi nei confronti di minore degli anni quattordici, di persona palesemente incapace o di persona affidata al colpevole per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia» (comma 3).

<sup>38</sup> L'art. 5 del d.lgs. n. 74 del 2000 sanziona con la reclusione da due a cinque anni «chiunque al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, non presenta, essendovi obbligato, una delle dichiarazioni relative a dette imposte, quando l'imposta evasa è superiore, con riferimento a taluna delle singole imposte ad euro cinquantamila» (comma 1). La stessa pena è prevista per colui che «non presenta, essendovi obbligato, la dichiarazione di sostituto d'imposta, quando l'ammontare delle ritenute non versate è superiore ad euro cinquantamila» (comma 1-*bis*). I limiti massimi di pena sono stati elevati da quattro a cinque anni dal d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, conv. con mod. dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157.

<sup>39</sup> Sul punto cfr. F. TONDIN, *L'estensione delle ipotesi di citazione diretta a giudizio*, in T. BENE-M. BONTEMPELLI-L. LUPÀRIA DONATI, *Nuove dinamiche del procedimento penale*, in *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, diretto da G.L. GATTA e M. GIALUZ, Torino, 2024, p. 322.

<sup>40</sup> Legge 16 luglio 1997, n. 254, in *Gazz. uff.*, 5 agosto 1997, n. 181. In essa era prevista la ristrutturazione degli uffici di primo grado sul modello del giudice unico (art. 1, comma 1, lett. a); la soppressione del pretore con relativo trasferimento delle competenze di quest'ultimo al tribunale (art. 1 comma 1, lett. b); la creazione di un tribunale monocratico (art. 1, comma 1, lett. d);

nata nella legge 16 dicembre 1999, n. 479 (legge “Carotti”)<sup>42</sup> ha determinato, da un lato, la soppressione della figura del pretore e la creazione della duplice artico-

---

l’impiego in tale contesto delle «norme processuali vigenti per il procedimento innanzi al pretore» (art. 1, comma 1, lett. e); l’assenza di collegamento tra l’attribuzione degli affari all’organo monocratico o collegiale e i profili attenenti alla capacità del giudice ovvero al numero dei giudici necessari per costi. L’istituzione del giudice unico di primo grado trova le sue radici in un dibattito risalente agli anni Settanta, quando il Consiglio Superiore della Magistratura, nelle relazioni al Parlamento sullo stato della giustizia, si espresse chiaramente per la monocraticità del giudice e l’eliminazione della duplicità tra pretura e tribunale: si veda sul punto G.M. FLICK, *Il giudice unico nel quadro della politica per la giustizia*, in *Doc. giust.*, 1998, 1-2, p. 2. In argomento cfr. M. BARGIS, *Il giudice unico di primo grado e la progressiva “messa a punto” del processo penale*, in M. CHIAVARIO-E. LUPO, *Commento alla normativa delegata sul giudice unico*, Torino, 2001, p. 27; G. DI CHIARA, *Giudice unico e processo penale: le linee della riforma*, in *Giur. merito*, 1999, p. 1141.

<sup>41</sup> Giova ricordare che il d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51 non ha ridisegnato il procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica, ma si è limitato a intervenire su alcune norme del libro VIII del codice di procedura penale, modificando tutte le indicazioni riferite al soppresso ufficio del pretore e mutando la denominazione dello stesso libro VIII da «Procedimento davanti al pretore» a «Procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica». Davanti a quest’ultimo si sarebbe dovuto applicare il rito pretorile che, ispirato da esigenze di semplificazione, non sembrava «idoneo ad assicurare sufficienti garanzie in rapporto a tipi di reato di rilevante gravità»: così già si esprimeva lo stesso Governo nella *Relazione d’accompagnamento al testo del d.lgs. n. 51/1998*, in *Gazz. uff.*, 20 marzo 1998, n. 66, suppl. ord. n. 2, p. 30. Con riferimento, in generale, al rito pretorile, si rinvia, fra gli altri, a N. GALANTINI, *Il rito pretorile. Forme di accertamento e principio di adeguatezza*, in N. GALANTINI-F. RUGGIERI, *Scritti inediti di procedura penale*, Università degli studi di Trento, 1998, p. 2 s.; G. NEPPI MODONA-E. SELVAGGI, *Procedimento davanti al pretore*, in *Dig. disc. pen.*, vol. X, Torino, 1995, p. 80 s.; G. UBERTIS, *Il procedimento pretorile* (1990), in *Id.*, *Sisifo e Penelope. Il nuovo codice di procedura penale dal progetto preliminare alla ricostruzione del sistema*, Torino, 1993, p. 230 s. Nel rito pretorile non solo mancava l’udienza preliminare (come oggi avviene anche nei procedimenti di competenza del giudice di pace penale ex art. 2, comma 1, lett. e) del d.lgs. n. 274/2000), ma «l’intera sequenza probatoria (dalla formazione dei due fascicoli ai poteri del giudice nell’istruttoria dibattimentale) vede prevalere sulle esigenze del contraddittorio quelle di massima semplificazione e celerità processuale»: così P. FERRUA, *Primi appunti critici sul giudice unico in materia penale*, in *Crit. dir.*, 1998, p. 21 s. La questione aveva subito allarmato la dottrina. Sul punto M. DEVOTO, *I pericoli che incombono sul giudice unico*, in *Dir. pen. proc.*, 1998, p. 103 s.; G. SPANGHER, *Urge modificare le norme del procedimento pretorile*, in *Dir. pen. proc.*, 1998, p. 336 s. e *Id.*, *Processo penale da adeguare all’istituzione del giudice unico*, *ivi*, 1998, p. 366; si veda anche P. FERRUA, *Primi appunti critici sul giudice unico in materia penale*, in *Crit. dir.*, 1998, p. 21 ss., il quale lamenta «un grave errore metodologico» rappresentato dalla «meccanica estensione delle disposizioni sul rito pretorile – che costituiscono la parte meno garantita e tecnicamente più scadente del c.p.p. 1988 – al procedimento di competenza del tribunale in composizione monocratica (organo a cui, secondo stime attendibili, dovrebbe essere deferito più del 90% del carico penale)»; G. FRIGO, *Il processo penale monocratico trova più garanzie ma l’impianto della riforma rischia il collasso*, in *Guida dir.*, 1998, n. 8, p. 29 s.; A. GIARDA, *Il «decennium bag» della procedura penale*, in *AA.VV.*, *Il nuovo processo penale davanti al giudice unico*, Milano, 2000, p. 6 ss.; E. MARZADURI, *L’introduzione del giudice unico di primo grado ed i nuovi assetti del processo penale*, in *Legisl. pen.*, 1998, p. 367 s.

<sup>42</sup> A tale legge si deve, in primo luogo, la drastica riduzione del limite edittale che segnava il «discrimen quantitativo» (così M. BARGIS, *Prefazione*, in S. NOSENGO (a cura di), *Nuovi scenari del processo penale alla luce del giudice unico*, Milano, 2002, p. 2) fra le due articolazioni del tribuna-

lazione del tribunale in composizione monocratica e collegiale; dall'altro, sono stati configurati due diversi moduli processuali<sup>43</sup> davanti al tribunale monocratico, tra loro alternativi<sup>44</sup>, contraddistinti dai diversi modi di esercizio dell'azione penale e dalla presenza o meno dell'udienza preliminare<sup>45</sup>. Il disegno innovativo, inizialmente concepito come riforma di ordinamento giudiziario, si è poco alla volta orientato a risolvere innanzi alla giurisdizione monocratica una buona parte dei processi di primo grado<sup>46</sup>, con esclusione di quelli riguardanti alcuni reati di maggiore gravità, affidati alla cognizione del giudice collegiale<sup>47</sup>.

---

le, con attribuzione alla composizione monocratica dei delitti puniti con la reclusione non superiore nel massimo a dieci anni (art. 33-bis c.p.p.), anziché venti anni come prevedeva in origine il d.lgs. n. 51/1998 (cfr. G. AMATO, *Reati al collegio se la pena supera i dieci anni*, in *Guida dir.*, 2000, n. 1, p. 21; D. CARCANO, *La soglia di dieci anni di pena divide le nuove attribuzioni tra monocratico e collegiale*, in *Dir. e giust.*, 2000, n. 2, p. 50; P. GAETA-G. LEO, *Le nuove attribuzioni tra monocratico e collegiale. La verifica della competenza nell'indagine. I nuovi profili di incompatibilità del giudice*, in AA.VV., *Il nuovo processo penale davanti al giudice unico*, Milano, 2000, p. 56 s.), oltre alla ridefinizione del perimetro cognitivo del tribunale collegiale individuato per via nominativa dall'art. 33-bis c.p.p. L'ambito di cognizione del giudice monocratico veniva ridotto, ma ne veniva ribadita la centralità, mantenendo fermo il secondo comma dell'art. 33-ter, che identifica l'attribuzione del tribunale monocratico in via generale e residuale (cfr. P.P. RIVELLO, *Commento agli artt. 10-12 l. 16 dicembre 1999*, n. 479, in *Dir. pen. proc.*, 2000, p. 176). Il legislatore del 1999, inoltre, ha provveduto all'integrale riscrittura del libro VIII del codice di procedura penale, allo scopo di assicurare garanzie processuali adeguate nel procedimento innanzi al tribunale monocratico, al quale comunque sono attribuite fattispecie di reato di rilevante gravità. Si veda G. FRIGO, *Il tramonto della collegialità oscura le garanzie*, in *Guida dir.*, 2000, n. 1, p. 8, il quale osserva che «si trattava di perseguire tre obiettivi: recuperare una posizione di rilievo al giudice collegiale; disciplinare il procedimento davanti al giudice monocratico in modo coerente alla sua natura "ordinaria"; quindi, non più come rito speciale, quale era quello pretorile, ma unificandolo il più possibile a quello previsto per le attribuzioni collegiali e, in particolare, introducendovi la garanzia dell'udienza preliminare (fatta eccezione, semmai, per i procedimenti relativi a reati minori); realizzare compiutamente le implicazioni della direttiva della legge-delega circa la distinzione delle funzioni del giudice dell'udienza preliminare da quelle del giudice per le indagini preliminari, essenzialmente riqualficando le prime in modo netto rispetto alle seconde».

<sup>43</sup> Così G. GARUTI, *Il procedimento per citazione diretta a giudizio davanti al tribunale*, Milano, 2003, p. 51.

<sup>44</sup> In tal senso cfr. E. MARZADURI, *Rito monocratico anche senza udienza preliminare*, in *Guida dir.*, 2000, n. 1, LXXIV. Si veda anche A. BUCCI-G. ARIOLLI, *Manuale pratico del giudice unico nel processo penale*, Padova, 2000, p. 148.

<sup>45</sup> In merito all'abbandono di una prospettiva unitaria del processo in favore della concezione del processo come «un'entità polimorfa», capace di adattare le proprie forme in relazione alle specifiche fattispecie oggetto del processo, al fine di realizzare esigenze di efficienza e di economia processuale, si veda G. PIZIALI, *Pluralità di riti e giudice unico*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, p. 971 ss. L'adozione di modelli processuali differenziati è stata ritenuta conforme tanto alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo quanto alla nostra Costituzione dalla giurisprudenza eurounitaria e della Corte costituzionale: sul punto cfr. S. LONATI, *Il procedimento penale davanti al tribunale in composizione monocratica*, cit., p. 43 ss.

<sup>46</sup> In senso critico cfr. G. VARRASO, *Il procedimento davanti al giudice di pace*, in G. UBERTIS-G. P. VOENA (diretto da), *Trattato di procedura penale*, vol. XXXVI.2, Milano, 2006, p. 19, il quale

Si è trattato senza alcun dubbio «del più rilevante progetto di trasformazione delle strutture giudiziarie del nostro Paese»<sup>48</sup>, con ampie ricadute in relazione alla composizione degli organi giudicanti e sul versante procedimentale. Nell'economia del presente lavoro ci soffermeremo unicamente su quest'ultimo aspetto.

Il primo modulo processuale è stato definito “formale”<sup>49</sup> o “ordinario”<sup>50</sup> dalla dottrina e scaturisce da una richiesta di rinvio a giudizio a cui segue l'udienza preliminare. Il secondo, qualificato come “sommario”<sup>51</sup> o “semplificato”<sup>52</sup> o “speciale”<sup>53</sup>, praticabile soltanto per una determinata fascia di reati, si caratterizza per l'assenza dell'udienza preliminare e per la possibilità concessa al pubblico ministero – nelle ipotesi in cui non deve chiedere l'archiviazione – di citare direttamente a giudizio l'imputato (art. 550 c.p.p.), a differenza di ciò che avviene nel rito ordinario in cui tale compito spetta ad un organo giurisdizionale. La soluzione

---

osserva che «ampliare i reati del giudice singolo, non significa incidere sulle carenze strutturali della macchina-giustizia causa vera della irragionevole durata del processo». P. TONINI, *Manuale di procedura penale*, Milano, 2015, p. 69, sottolineava che, «una volta fatta la scelta di non aumentare il numero dei magistrati, come sarebbe stato necessario in rapporto alla crescita dell'economia e del tasso di litigiosità, si sono voluti ridurre i costi nei casi nei quali la decisione doveva essere pronunciata da un collegio giudicante».

<sup>47</sup> Appare emblematico quanto si legge nella Relazione di accompagnamento al d.lgs. n. 51 del 1998: «Il Parlamento (ha) decisamente abbandonato l'idea secondo cui al giudice singolo andrebbe riservata soltanto l'amministrazione della giustizia “minore”. Il riparto delle attribuzioni tra giudice collegiale e monocratico è stato infatti ridefinito dalla legge delega nel segno di un evidente favore per il giudice singolo, alla cui cognizione sono stati devoluti i reati puniti con la reclusione fino a venti anni, salva la previsione di espresse “riserve di collegialità”, integrabili da parte del Governo con l'indicazione di ulteriori fattispecie “caratterizzate da particolare allarme sociale o rilevanti difficoltà di accertamento (articolo 1, comma 1, lettera c) della legge delega». Cfr. *Relazione di accompagnamento al d.lgs. 51/1998*, in *Guida dir.* (Dossier mensile n. 3), 1998, p. 36.

<sup>48</sup> Si veda P.P. RIVELLO, voce *Giudice unico*, in *Dig. disc. pen.*, Agg. I, Torino, 2000, p. 312. In senso analogo C. RIVIEZZO, *Nuove disposizioni in tema di giudice unico di primo grado*, in *Dir. pen. proc.*, 1999, p. 821, il quale osserva che «sin dall'epoca in cui le Commissioni parlamentari esaminarono lo schema di decreto legislativo predisposto dal Governo in attuazione della legge delega 16 luglio 1997, n. 254, era chiaro a tutti che intanto la ristrutturazione degli uffici giudiziari avrebbe potuto apportare un miglioramento alle condizioni della giustizia nel nostro Paese».

<sup>49</sup> Così E. AMODIO, *Lineamenti della riforma*, in E. AMODIO-N. GALANTINI, *Giudice unico e garanzie difensive*, Milano, 2001, p. 18.

<sup>50</sup> G. UBERTIS, *Il procedimento di fronte al tribunale in composizione monocratica*, cit., p. 2141.

<sup>51</sup> In tal senso cfr. E. AMODIO, *Lineamenti della riforma*, ult. loc. cit.

<sup>52</sup> Si veda E. APRILE, *Giudice unico e processo penale*, Milano, 2000, p. 244; S. CORBETTA, *Il procedimento dinanzi al tribunale in composizione monocratica*, in F. PERONI (a cura di), *Il processo penale dopo la riforma del giudice unico*, Padova, 2000, p. 595, il quale osserva che la richiesta di rinvio a giudizio rappresenta la modalità ordinaria attraverso la quale il pubblico ministero esercita l'azione penale nel procedimento monocratico, a cui fanno difetto quei caratteri di semplificazione e di speditezza caratterizzanti il precedente rito pretorile.

<sup>53</sup> G. UBERTIS, *Il procedimento di fronte al tribunale in composizione monocratica*, cit., p. 2141.