



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto

Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario

Corso di Laurea Magistrale in

Giurisprudenza

a.a. 2023/2024

**L'iscrizione della notizia di reato e il suo controllo
giudiziale alla luce della riforma Cartabia**

Relatore: Prof. Marcello Daniele

Laureando: Alberto Bellamio

Matricola: 1176149

Ai miei genitori, ai miei nonni, a Greta.

Caelum, non animum mutant qui trans mare currunt.

Quinto Orazio Flacco, Epistulae Libro I (11, v. 27).

INDICE

Introduzione	7
--------------------	---

Capitolo I

La notizia di reato e la sua iscrizione nel sistema previgente

1. La nozione di <i>notitia criminis</i> nel quadro antecedente al d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150.	11
1.1 (Segue) Le modalità di acquisizione della notizia di reato: la ricezione e l'apprensione.	14
1.2 (Segue) La modalità di iscrizione della notizia di reato: la funzione e il contenuto del registro delle notizie di reato.	16
1.3 (Segue) Le pseudo notizie di reato e la prassi della 'cestinazione'	20
2. Criticità emerse nel sistema pre-Cartabia.	23
3. I lavori della Commissione Lattanzi.	30
4. Criteri direttivi della legge delega 27 settembre 2021, n. 134.	33

Capitolo II

La Riforma Cartabia: la nuova nozione di notizia del reato e i cambiamenti nel procedimento di iscrizione

1. Il nuovo art. 335 c.p.p.: la nozione di notizia di reato e i presupposti dell'iscrizione. 37	
1.1. L'iscrizione "oggettiva" (comma 1).	41

1.2. (Segue) Criticità delle iscrizioni “oggettive”	44
1.3. L’iscrizione “soggettiva” (comma 1- <i>bis</i>).	46
1.4. (Segue) Criticità delle iscrizioni “soggettive”.	51
2. Tutela dell’indagato, in seguito all’iscrizione della notizia di reato, dagli effetti pregiudizievoli in ambito civile e amministrativo (335- <i>bis</i> c.p.p.).	53

Capitolo III

Il controllo sulla iscrizione della notizia di reato dopo la riforma Cartabia e gli effetti di tale meccanismo sulla giustizia penale

1. Il meccanismo della retrodatazione: revisione dei poteri di controllo delle autorità competenti.	61
2. La retrodatazione ufficiosa del Pubblico Ministero.	66
3. L’iscrizione <i>iussu iudicis</i>	69
4. La retrodatazione del giudice su istanza di parte.	76
5. (Segue) La retrodatazione su domanda: il procedimento.	84
6. (Segue) Conseguenze dell’accoglimento dell’istanza: la sorte degli atti tardivi (art. 407 comma 3) e degli atti compiuti prima della originaria iscrizione.	91
7. (Segue) L’impugnazione e i rimedi alla decisione.	96
Conclusioni	102
Bibliografia	106

Introduzione

La Relazione al Progetto Preliminare del codice di procedura penale specificava come la fase delle indagini preliminari fosse «volutamente incompleta», in quanto vi era l'esigenza di conferire centralità e una maggiore consistenza alla fase dibattimentale quale sede di formazione della prova in contraddittorio fra le parti. Con il tempo la c.d. fase “che non conta e non pesa” ha acquisito sempre maggior rilevanza, tanto da diventare uno snodo fondamentale per lo sviluppo del processo.

Fra l'ampio e articolato intervento di riforma del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 (c.d. “Riforma Cartabia”), in attuazione della legge delega 27 settembre 2021, n. 134, è ricompresa una rivisitazione della suddetta ‘fase preliminare’ che mira, fra le altre cose, anche a ridefinirne i contorni.

In particolare, il *leitmotiv* delle modifiche apportate dalla riforma è tratteggiato nel segno del rispetto dei canoni di «efficienza» e «celerità», i quali, in coerenza con il principio di ragionevole durata del processo e con il pressante raggiungimento degli obiettivi prefissati dal P.N.R.R. (in particolare la riduzione del 25% della durata media massima del processo penale entro il 2026), sono stati considerati i punti di riferimento nella delineazione delle nuove previsioni normative.

Il presente elaborato si prefigge il compito di analizzare solo un segmento delle modifiche apportate dalla ‘Riforma Cartabia’ alle indagini preliminari: l'analisi, infatti, verrà concentrata sul momento che sta all'origine della ‘fase preliminare’, ovvero l'iscrizione della notizia di reato nell'apposito registro *ex art. 335 c.p.p.*

Nello specifico, si vedrà come la riforma da ultimo intervenuta (c.d. ‘Riforma Cartabia’), relativamente a tale aspetto, abbia in qualche modo modificato la fisionomia delle indagini preliminari *in parte qua* intervenendo su due profili rilevanti: quello

“temporale”, volto ad assicurare l’efficiente svolgimento del procedimento in un intervallo di tempo ragionevole; quello delle “garanzie”, finalizzato alla realizzazione di un meccanismo di controllo attraverso l’apertura di quelle c.d. “finestre di giurisdizione” volte a mitigare i poteri del magistrato inquirente.

Nella prima parte del lavoro si procederà ad esaminare com’era disciplinato il momento dell’iscrizione della notizia di reato prima della riforma introdotta con d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150. Si noterà, in *primis*, come l’inesistenza di una sua definizione codicistica portasse talvolta all’utilizzo di prassi ambigue e devianti o quantomeno ad applicazioni assolutamente discrezionali che generavano “zone grigie” nelle quali gli organi inquirenti si muovevano senza sottostare ad alcuna forma di controllo del giudice. Si descriverà, quindi, come operavano tali prassi sottolineando come incidessero negativamente sul corretto calcolo del periodo di svolgimento delle indagini. In seguito, si vedrà qual è stata l’evoluzione legislativa che ha portato all’odierna disciplina dell’iscrizione della *notitia criminis*.

Nella parte centrale dello scritto verranno illustrati quelli che sono i presupposti che delineano la nuova definizione di notizia di reato e si vedrà come la novità legislativa apporti degli evidenti vantaggi al procedimento di iscrizione, in quanto la *notitia criminis* gode ora di parametri oggettivi ai quali il giudice potrà fare riferimento per provvedere alla tempestiva iscrizione. Verranno comunque messi in risalto alcuni profili di criticità relativi al nuovo meccanismo di iscrizione e illustrate le tutele in capo alla persona sottoposta alle indagini.

L’analisi si concentrerà poi sui tre nuovi strumenti di controllo (il primo in capo al Pubblico Ministero, il secondo in capo al GIP e il terzo spettante al giudice procedente in seguito all’istanza del soggetto interessato) che consentono di ottenere la c.d.

retrodatazione della notizia di reato. Sarà trattato, infine, il procedimento che porta alla pronuncia di retrodatazione in seguito all'istanza di parte esaminandone gli effetti e i rimedi esperibili in seguito all'ordinanza di retrodatazione.

In chiusura, si metteranno in evidenza i profili di maggiore criticità emersi e verranno tratteggiate alcune ipotesi che, *de iure condendo*, potrebbero essere adottate per superarli.

CAPITOLO I

LA NOTIZIA DI REATO E LA SUA ISCRIZIONE NEL SISTEMA PREVIGENTE

SOMMARIO: 1. La nozione di *notitia criminis* nel quadro antecedente al d.lgs. 10 ottobre 2022, n.150. 1.1. (Segue) Le modalità di acquisizione della notizia di reato: la ricezione e l'apprensione. 1.2. (Segue) La modalità di iscrizione della notizia di reato: la funzione e il contenuto del registro delle notizie di reato 1.3 Le pseudo notizie di reato e la prassi della 'cestinazione'. 2. Criticità emerse nel sistema pre-Cartabia. 3. I lavori della Commissione Lattanzi. 4. Criteri direttivi della legge delega 27 settembre 2021, n. 134.

1. La nozione di *notitia criminis* nel quadro antecedente al d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150

Nel quadro legislativo precedente alla 'Riforma Cartabia', la *notitia criminis*, pur se messa al centro di una serie di previsioni normative (artt. 330-335 e 347 c.p.p.) e concretizzando comunque l'inizio delle indagini preliminari, non trovava una sua specifica ed espressa definizione nel codice di rito. È grazie alla dottrina, infatti, che si ebbe una ricostruzione del concetto di notizia di reato, la quale venne definita come una «informazione [scritta o orale¹, appresa dalla polizia o dal pubblico ministero], concreta e specifica, sui tratti fondamentali di una ipotesi di reato»².

In particolare, è bene precisare che tale informazione, ai fini dell'avvio delle indagini preliminari, non deve necessariamente ricomprendere al suo interno subito tutti gli

¹ G. Aricò, (voce) *Notizia di reato*, in *Enc. dir.*, vol. XXVIII, Giuffrè, Milano, 1978, p. 756.

² A. Camon, *Le indagini preliminari*, in AAVV, *Fondamenti di procedura penale*, III edizione, Cedam, 2021, p. 394.

elementi costitutivi della fattispecie astratta di reato³. Questo lo si ricava dall'art 347 c.p.p. (attività di informazione a iniziativa della polizia giudiziaria), in cui viene indicato il contenuto minimo dell'atto, ovvero gli elementi essenziali del fatto di reato (la condotta, l'evento naturalistico e il relativo nesso eziologico)⁴. In breve, quindi, «è sufficiente che l'informazione delinei soltanto gli elementi materiali in ordine a un fatto specifico, non importa se in maniera, più o meno dettagliata, escludendo comunque ogni elemento di anti giuridicità».⁵

Importante, inoltre, per delineare al meglio e in modo completo la figura della notizia di reato, è la sua doppia classificazione (rimasta attuale anche a seguito delle recenti riforme): la prima consistente nella distinzione tra notizie 'qualificate' e 'non qualificate', la seconda tra notizie 'nominative' e notizie 'contro persona ignota'.

³ Infatti, una simile interpretazione della norma finirebbe col paralizzare l'attività di indagine del P.M. (il quale potrebbe iniziare le indagini preliminari solo nei rarissimi casi in cui sia pervenuta una *notitia criminis* sufficientemente completa da poter essere trasposta in un capo di imputazione) e si porrebbe in contrasto con il principale scopo della c.d. "fase procedimentale": verificare se sussistano o meno elementi idonei a consolidare l'iniziale sospetto di reato. V. G. Aricò, voce *Notizia di reato* in *Enc. Dir.*, XXVII, Milano, 1979, p. 760 citato da S. Alvares in *Codice di procedura penale commentato*, IV edizione, Utet giuridica, 2012 p. 2183.

⁴ Cfr. A. Marandola, *La notizia di reato*, in *Manuale teorico-pratico di diritto processuale penale*, II edizione, Cedam, 2018, p. 13.

⁵ A. Marandola, *La notizia di reato, l'iscrizione e l'avvio del procedimento* in G. Spangher, *Procedura penale. Teoria e pratica del processo*, Utet Giuridica, 2015, p. 465; in tal senso (con riferimento al problema delle indagini sotto copertura), v. P. Paulesu, *Notizia di reato e scenari investigativi complessi: contrasto alla criminalità organizzata, operazioni «sotto copertura», captazione di dati digitali*, in *Rivista di diritto processuale*, 2010, p. 787 s., dove emerge, con particolare riferimento alla condotta dell'agente provocatore che «pur integrando sotto il profilo oggettivo gli estremi di un reato, risulti coperta da una causa di giustificazione speciale o generale [...]». [Si può sostenere inoltre che] La condotta dell'agente provocatore potrebbe precludere in radice l'emersione di una notizia di reato così che il pubblico ministero sarebbe sollevato dall'obbligo di iscrivere l'informazione pervenuta (e il nome dell'agente) nel registro delle notizie di reato [...]. Appare preferibile la soluzione per cui il sindacato sull'anti giuridicità di tale condotta andrebbe sottratto al pubblico ministero, il quale sarebbe in ogni caso tenuto a procedere agli adempimenti di cui all'art. 335 c.p.p.[...] e spetterebbe al giudice [per le indagini preliminari], investito di tale istanza, il compito di valutare la posizione dell'agente provocatore e, segnatamente, la sussistenza o meno del requisito dell'anti giuridicità del fatto compiuto da quest'ultimo [...].»

Per quanto attiene alle notizie di reato nominative e quelle contro ignoti, soltanto per le prime il presunto autore del fatto è già quantomeno individuato. Le prime andranno così iscritte nel registro c.d. ‘modello 21’, mentre quelle contro persona ignota nel registro c.d. ‘modello 44’. Le notizie qualificate, invece, sono un numero chiuso e sono previste in «veicoli di conoscenza del reato»⁶ regolati dalla legge: la denuncia da parte di pubblici ufficiali e incaricati di un pubblico servizio (art 331 c.p.p.), la denuncia da parte dei privati (art 333 c.p.p.), il referto (art 334 c.p.p.), la comunicazione della polizia giudiziaria al P.M. (art 347 c.p.p.) e, limitatamente al profilo della funzione informativa comunque svolta, la querela (art 336 c.p.p.), l’istanza (art 341 c.p.p.) e la richiesta (art 342 c.p.p.)⁷. Sono, invece, notizie non qualificate quelle informazioni che riguardano un ipotetico fatto di reato ma non sono disciplinate dalla legge, ad esempio rientra in tale categoria un’inchiesta giornalistica o la conoscenza diretta del fatto. Il codice, poi, offre alcuni altri esempi in tal senso: le dichiarazioni auto indizianti (art. 63 comma 1 c.p.p.), le informazioni confidenziali (art. 203 c.p.p.) o il reato commesso in udienza (art. 476 c.p.p.).

Tale classificazione non è utile solo da un mero punto di vista formale e classificatorio, ma aiuta a mettere in evidenza un aspetto fondamentale. Le informazioni rientranti nella cosiddetta “sfera delle notizie di reato qualificate” giungono al pubblico ministero o alla

⁶ P. Paulesu, *Notizia di reato e scenari investigativi complessi: contrasto alla criminalità organizzata, operazioni «sotto copertura», captazione di dati digitali*, in *Rivista di diritto processuale*, 2010, p. 788.

⁷ Cfr. A. Camon, *Le indagini preliminari*, in *Fondamenti di procedura penale*, III edizione, Cedam, 2021, p. 394 in cui afferma che querela, istanza e richiesta di procedimento hanno una natura complessa: contengono una dichiarazione di scienza con la quale l’autore comunica gli elementi essenziali del fatto e una dichiarazione di volontà con la quale l’interessato (un soggetto privato o pubblico) richiede che si proceda per quel fatto.

polizia giudiziaria, che fungono da “passivi recettori”; le altre, invece, sono il frutto di una condotta più attiva dei medesimi soggetti⁸.

1.1 (Segue) Le modalità di acquisizione della notizia di reato: la ricezione e l'apprensione

È noto, quindi, che il legislatore delinea due differenti modalità di acquisizione della *notitia criminis*: la ricezione e l'apprensione (art. 330 c.p.p.). Nel primo caso, la polizia giudiziaria e il pubblico ministero fungono da semplici collettori di notizie di reato provenienti da canali qualificati. Nel secondo caso, come anticipato, gli organi inquirenti risultano direttamente coinvolti nella costruzione della notizia⁹.

Nel caso in cui la notizia di reato venga ricercata di propria iniziativa dal P.M. o dalla polizia giudiziaria si parla quindi di “apprensione della notizia di reato”. Gli inquirenti in questo caso, muovendo dalle sollecitazioni più diverse (circostanze emerse in altri procedimenti, la lettura di articoli di stampa, le dichiarazioni di un confidente), «per acquisire ogni elemento utile alla sua comprensione in un’ottica penalistica, possono legittimamente procedere ad una (minimale) attività info-investigativa con funzione esclusivamente endoprocedimentale e priva di valore probatorio, onde verificare se taluni fatti storici [...] presentino i requisiti minimi per poter offrire il plausibile sospetto che dei reati siano stati commessi[...]»¹⁰. Più in particolare, in questo caso si parla di una fase

⁸ V. infra Cap I, Par 1.1. e 1.2.

⁹ P. Paulesu, *Notizia di reato e scenari investigativi complessi: contrasto alla criminalità organizzata, operazioni «sotto copertura», captazione di dati digitali*, in *Rivista di diritto processuale*, 2010, p. 794.

¹⁰ A. Leopizzi, *Iscrizione della notizia, attività investigativa, durata delle indagini*, in B. Romano e A. Marandola, *Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Utet Giuridica, 2020, p. 518 e 519.

“pre-procedimentale” o “pre-investigativa” dove vengono, in gergo, svolte le cosiddette “pre-indagini” che consistono in un insieme di attività tese a raccogliere dati da cui ricavare la notizia di reato e poiché sono precedenti all’acquisizione della *notitia criminis* vera e propria, non soggiacciono alla disciplina codicistica¹¹.

Ora, come sopra citato, oltre al ruolo attivo nella ricerca di elementi penalisticamente rilevanti che è fisiologicamente connaturato all’attività svolta dalla polizia giudiziaria, anche il P.M. può attivarsi allo scopo di ricercare autonomamente la *notitia criminis*, e in quest’ultimo caso «è evidente che viene a svolgere una funzione nella quale inevitabilmente s’annidano sacche di discrezionalità, che possono risultare difficilmente compatibili con il principio di legalità e con il principio di obbligatorietà dell’azione penale statuito nell’art. 112 della Costituzione»¹². Prima della recente riforma, sul punto la dottrina era (e una minima parte lo è ancora oggi) discorde. Alcuni ritengono che, se si considera come premessa che il P.M., nella ricerca autonoma della notizia di reato, disponga di «spazi temporali di estensione imprevedibile, privi di disciplina normativa, pericolosamente silenti, affidati alla mera discrezionalità»¹³ e «se si hanno a cuore le sorti dell’art. 112 Cost., [...] il pubblico ministero non può operare in ambiti sottratti al dominio della legge»¹⁴. È stato scritto, tuttavia, che la logica che deve ispirare l’attività autonoma di ricerca della *notitia criminis* del P.M. «non deve essere né quella del colpo di dadi, né quella di un precostituito intento persecutorio nei confronti di determinate categorie di

¹¹ Cfr., O. Mazza, *La fase delle indagini preliminari nel "progetto Alfano" e il suo impatto sul sistema processuale vigente*, in *Cass. pen.*, 2009, p. 3265 s.

¹² A. Camon, *Le indagini preliminari*, in AAVV, *Fondamenti di procedura penale*, III edizione, Cedam, 2021, p. 395. Tra gli altri, analogamente, cfr. F. Caprioli, *La ricerca della notizia di reato da parte dell’accusatore*, in *Criminalia*, 2011, p. 439 s.

¹³ A.A. Dalia e M. Ferraioli, *Manuale di diritto processuale penale*, XII edizione, Cedam, 2018, p. 410.

¹⁴ F. Caprioli, *La ricerca della notizia di reato da parte dell’accusatore*, in *Criminalia*, 2011, p. 452.

persone»¹⁵: «vale sempre il canone della legalità e dell'imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 comma 2 Cost.) e se indubbiamente l'attività pre-procedimentale non può essere neutrale, posto che si indaga sempre in una certa direzione con certi obiettivi, è altrettanto certo che la discrezionalità nella ricerca della notizia di reato non deve trasformarsi in arbitrio»¹⁶.

Un punto fermo, comunque, in questo dibattito dottrinale, rimane: nel corso delle pre-indagini non possono essere compiute attività che comportino una compressione dei diritti costituzionalmente garantiti i quali sono comprimibili solo nei casi e modi previsti *dalla legge* e dietro provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria¹⁷.

Qualora, poi, al termine della cosiddetta fase "pre-procedimentale", il P.M. abbia effettivamente appreso una *notitia criminis*, si deve procedere "immediatamente" alla relativa iscrizione e gli elementi raccolti confluirebbero nel fascicolo del P.M.; qualora, invece, il sospetto iniziale non abbia trovato alcun riscontro sopravverrebbe il problema di stabilire se la (pseudo) notizia di reato possa essere subito scartata dal P.M. (prassi della c.d. 'cestinazione') o se debba essere archiviata tramite provvedimento del GIP¹⁸.

1.2 (Segue) La modalità di iscrizione della notizia di reato: la funzione e il contenuto del registro delle notizie di reato

¹⁵ Così N. Triggiani, *Legalità opaca: raccolta atipica e pre-investigazioni*, in *Archivio Penale*, 2021, n.1, p. 3.cita P. Ferrua, *L'iniziativa del pubblico ministero nella ricerca della notitia criminis*, in *Leg. Pen.*, 1986, p. 320.

¹⁶ N. Triggiani, *Legalità opaca: raccolta atipica e pre-investigazioni*, in *Archivio Penale*, 2021, n.1, p. 3.

¹⁷ Così A. Bitonti in *La notizia di reato*, in G. Spangher, *Atti processuali penali*, Ipsoa, 2013, p. 1865.

¹⁸ V. infra par 1.3.

Così come all'esito della suddetta fase "pre-procedimentale", laddove cioè l'organo inquirente abbia effettivamente "appreso" autonomamente una *notitia criminis*, anche nel caso in cui l'autorità giudiziaria funga da mero "passivo recettore" di notizie qualificate si avrà l'immediata iscrizione nel registro delle notizie di reato.

Secondo la versione antecedente dell'art. 335, 1° co., c.p.p., in vigore prima della 'Riforma Cartabia', il P.M. provvedeva "immediatamente" (in altri termini, all'esito del cosiddetto "esame della posta"¹⁹, salvo i casi di acquisizione di propria iniziativa) all'iscrizione, nell'apposito registro di ogni notizia di reato e, contestualmente o dal momento in cui risultava, del nome della persona alla quale il reato stesso era attribuito.

Il registro delle notizie di reato si articola, ad oggi, in diversi tipi: "ordinario", "contro ignoti", "degli atti non costituenti notizia di reato", "delle notizie anonime"²⁰.

Nel registro ordinario, definito comunemente 'Modello 21' e disciplinato dall'art. 335 c.p.p. (registro delle notizie di reato a carico di soggetti noti)²¹, il Pubblico Ministero, solo quando ritiene di essere in grado di formulare un'accusa a una persona identificata, dispone al proprio ufficio di iscrivere il nome dell'indagato. «Nel registro delle notizie di reato deve essere annotata altresì la notizia dell'illecito amministrativo dipendente da reato commesso dall'ente, indicando gli elementi identificativi dell'ente e, ove possibile,

¹⁹ B. Romano e A. Marandola, *Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Utet Giuridica, 2020, p. 519.

²⁰B. Romano e A. Marandola, *Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Utet Giuridica, 2020, p. 519.

²¹ È presente anche il "modello 21-bis" per i reati di competenza del giudice di pace. Per quanto riguarda, invece, le procure minorili hanno in uso l'analogo "modello 52".

le generalità del suo legale rappresentante e il reato da cui dipende l'illecito (art. 55, d.lgs. 8.6.2001, n. 231)»²².

Le iscrizioni nei confronti di soggetti non ancora identificati sono effettuate nel distinto “registro delle notizie di reato relative ad ignoti” (cosiddetto ‘modello 44’, che non distingue tra i procedimenti di competenza del tribunale e quelli di competenza del giudice di pace). All’interno di tale registro vengono iscritti i procedimenti penali con indagati ignoti. Nel caso in cui durante l'indagine preliminare l'autore del reato sia identificato, si procederebbe a una nuova registrazione nel registro ordinario ‘modello 21’.

Le segnalazioni che non possano in alcun modo essere ricondotte ad una astratta fattispecie di reato e siano pertanto prive di qualsiasi rilevanza penale (si parla in questo caso di ‘pseudo-notizie’ di reato, come ad esempio, quelle riguardanti questioni meramente amministrative, quale la semplice illegittimità di un atto emesso da una P.A.), sono iscritte in un ulteriore registro, fisiologicamente diverso da quello previsto dall’art. 335 c.p.p. e dedicato per l'appunto all'iscrizione dei “fatti non costituenti reato” (il cosiddetto ‘modello 45’). In esso il P.M. ordina siano iscritti quei fatti da cui non si può dedurre in alcun modo la commissione di un reato; in tale ipotesi, il rappresentante della Procura della Repubblica può svolgere accertamenti – ma senza l'esercizio di poteri coercitivi – e se all'esito di questi ultimi risulta confermata l'insussistenza di fatti suscumbibili in ipotesi di reato, ordina la ‘cestinazione’²³.

²² B. Romano e A. Marandola, *Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Utet Giuridica, 2020, p. 519.

²³ V. infra Par 1.3.

Va infine menzionato anche del “registro delle notizie anonime” previsto dall’art. 108 delle disposizioni attuative del codice di procedura penale (detto anche ‘Modello 46’); com’è noto, «tali particolari tipi di notizie non possono trovare utilizzo nel procedimento penale, mancando di uno dei requisiti essenziali richiesti dall’art. 333 c.p.p. e cioè la conoscenza del suo autore, a meno che non ricorra l’ipotesi eccezionale prevista dall’art. 240 c.p.p., ossia che la notizia anonima costituisca corpo del reato o provenga comunque dall’imputato. Decorsi cinque anni dall’iscrizione della *notitia criminis* anonima nell’apposito registro, i documenti anonimi e il registro stesso devono essere distrutti con provvedimento adottato annualmente dal Procuratore della Repubblica, come previsto dall’art. 5 del regolamento per l’esecuzione del codice (D.M. 30 settembre 1989, n. 334)»²⁴.

L’iscrizione della notizia di reato negli appositi registri costituisce, quindi, l’incipit formale del procedimento penale, tant’è che infatti, «la funzione essenziale che svolge il registro delle notizie di reato è quella di attestare il *dies a quo* per la decorrenza di svariati termini procedurali»²⁵. Nello specifico, emerge dal codice di rito che la decorrenza del periodo entro il quale è concesso al P.M. di svolgere le indagini, varia a seconda che l’annotazione in questione sia oggettiva o soggettiva²⁶. «Dall’iscrizione meramente

²⁴ A. Madeo e V. Cianchella in, *Guida pratica operativa alle investigazioni*, Cedam, giugno 2022, p. 127.

²⁵ F. Cordero in *Codice di procedura penale commentato*, Torino, 1990, p. 383.

²⁶ Così A. Leopizzi, *Iscrizione della notizia, attività investigativa, durata delle indagini*, in B. Romano e A. Marandola, *Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Utet Giuridica, 2020, p. 520 definisce «l’iscrizione [come] un atto processuale pienamente espressivo della funzione giudiziaria, “a struttura complessa”, in cui simbioticamente convivono una componente oggettiva quale è la configurazione di un determinato fatto («notizia») come sussumibile nell’ambito di una determinata fattispecie criminosa («di reato»), con un suo *nomen iuris* ben definito come risulta evidenziato dalla circostanza che se nel corso delle indagini preliminari muta la qualificazione giuridica del fatto[...] il p.m. cura l’aggiornamento delle iscrizioni, nonché di una componente soggettiva rappresentata dal nominativo dell’indagato» richiamando Cass., S.U., 24.9.2009, n. 40538, Lattanzi, in *Giur. it.*, 6-2010, 1401 s. Fra gli altri, v. A. Zampaglione, *La nuova disciplina della retrodatazione: un “adattamento necessario” frutto di condivisibili scelte valoriali*, in *Diritto penale e processo*, 2024, p. 401, il quale afferma che “al fine di

oggettiva della notizia nel modello 44, decorre il termine di sei mesi entro il quale il pubblico ministero deve optare tra la richiesta di archiviazione, per essere rimasto ignoto l'autore del reato, e quella di autorizzazione a proseguire le indagini (art. 415, comma 1, c.p.p.), nonché quello di novanta giorni entro i quali formulare la richiesta di giudizio immediato (art. 454, comma 1, c.p.p.)»²⁷. Dall'iscrizione soggettiva della notizia nel modello 21, invece, con annotazione del nome della persona a cui è attribuito il reato, decorrono i termini entro cui poter formulare richiesta di rinvio a giudizio o di archiviazione (art. 405, comma 2, art. 408, comma 1, art. 553, comma 1), di emissione del decreto penale di condanna (art. 459, comma 1, c.p.p.), di giudizio direttissimo (art. 449, comma 1, c.p.p.) o di proroga delle indagini preliminari²⁸.

1.3 Le pseudo-notizie di reato e la prassi della ‘cestinazione’

La disciplina delle pseudo-notizie di reato è tra le più scivolose e dibattute nella prassi giudiziaria, nella quale spesso vengono adottate soluzioni che possono variare a seconda della singola procura della repubblica.

La norma di riferimento da tenere in considerazione, in assenza di una specifica disciplina all'interno del codice, è l'art. 109 disp. att. c.p.p., che impone alla segreteria

soddisfare le esigenze di garanzia, certezza e uniformità delle iscrizioni, determinanti nell'individuazione del momento in cui le indagini hanno inizio”, il D.Lgs. n. 150/2022 è intervenuto nell'ambito normativo dell'art. 335 c.p.p., prevedendo espressamente i criteri in base ai quali è possibile procedere all'iscrizione “oggettiva” e “soggettiva” della *notitia criminis*. V. infra capitolo II par 1.

²⁷ A. Marandola, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, Cedam, 2001, p. 393.

²⁸ Cass. pen., Sez. IV, 16 maggio 2017, n. 42351, § 4, secondo cui “i termini di durata delle indagini preliminari decorrono, infatti, dall'iscrizione nell'apposito registro non della notizia di reato bensì del nominativo dell'indagato”.

della procura della Repubblica di “annotare gli atti che possono contenere notizie di reato, la data e l’ora in cui sono pervenuti in ufficio e li sottopone immediatamente al procuratore della Repubblica per l’eventuale iscrizione nel registro delle notizie di reato”. «Da tale disposizione emerge che l’esistenza di atti, depositati o comunque pervenuti in procura, che solo apparentemente contengono notizie di reato, possono non venire iscritti nei registri di cui all’art. 335 c.p.p. perché secondo la valutazione del procuratore della Repubblica non contengono una vera e propria notizia di reato»²⁹.

In altre parole, quindi, l’assumere come “eventuale” un’ipotetica iscrizione nel registro ordinario ‘modello 21’, implica la possibilità che un determinato atto non consista in alcuna *notitia criminis*. Da qui è nata l’esigenza della costituzione di un registro delle “non notizie di reato”, soddisfatta con l’introduzione (grazie al D. M. 334 del 1989, art. 2) del registro “degli atti non costituenti notizia di reato” (c.d. modello 45, appunto). Il contenuto di questo si ricava per sottrazione dagli altri, poiché «in esso verranno iscritti con l’indicazione della data e del contenuto, tutti gli atti ed informative che non debbano essere iscritti nei registri delle notizie di reato relativi a persone note o ignote: tutti gli atti ed informative, cioè, del tutto privi di rilevanza penale (esposti o ricorsi in materia civile o amministrativa; esposti privi di senso, ovvero di contenuto abnorme o assurdo; atti riguardanti eventi accidentali, ecc.)»³⁰.

La circolare appena citata, tuttavia, nel definire il contenuto del ‘modello 45’, non autorizza a qualificare come pseudo-notizie di reato anche le informazioni che sono

²⁹ S. Sottani, *Il controllo giudiziale sulle pseudo notizie di reato*, in *Archivio penale*, 2021 n. 3, p. 1.

³⁰ Circolare ministeriale sulla tenuta dei registri (n. 533 del 18 ottobre 1989) consultabile in ministerodellagiustizia.it. Il “modello 45” viene contemplato anche dalla circolare n. 533 del 18 ottobre 1989 emanata dal Ministero di (Grazia e) Giustizia; solo concretamente è stato istituito con il D. M. 334 del 1989. Cfr. altresì A. Carchietti *Fascicoli iscritti ex art. 11 del codice di procedura penale: appunti in materia di indagini* in sistema penale, aprile 2020, p. 21.

manifestamente infondate (e quindi del tutto prive di consistenza), le quali andranno obbligatoriamente iscritte nel registro noti o ignoti. La linea di demarcazione (apparentemente sottile), quindi, tra infondatezza della notizia di reato e totale assenza di rilevanza penale dell'informazione pervenuta all'autorità giudiziaria, rileva ai fini di determinare, rispettivamente, quando è notizia o pseudo-notizia di reato e, quindi, quando iscrivere a modello 21 o 45. Tale operazione non è di poco conto in quanto l'iscrizione all'uno o all'altro registro attesta il momento in cui inizia a decorrere il termine per le indagini preliminari. Tale termine non inizia a decorrere se il fatto è iscritto a modello 45, in quanto, in tal caso, non è possibile compiere indagini.

Va segnalato inoltre che «nei casi più semplici, quelli in cui l'esposto appare manifestamente abnorme, illogico e privo di senso, mutuando il lessico della disciplina anteriore al 1989 per i fatti non costituenti notizie di reato, l'atto viene iscritto a mod. 45 e “cestinato” o, con terminologia meno greve e più ortodossa, “auto archiviato” dall'organo inquirente, senza alcun controllo esterno. Analoga disciplina avviene anche per tutti gli altri casi in cui l'esposto rappresenti, pur in maniera logica e coerente, fatti che non evidenzino una rilevanza penale»³¹.

Qualora, quindi, non emergano profili di penale rilevanza, per la definizione di tali procedimenti, non si applica lo schema ordinario “richiesta del P.M. e conseguente provvedimento del giudice per le indagini preliminari”, previsto solamente per l'archiviazione delle *notizie di reato* strettamente intese. La cosiddetta “cestinazione” o “auto archiviazione” dei fatti iscritti a modello 45 è «atto di stretta ed esclusiva

³¹ S. Sottani, *Il controllo giudiziale sulle pseudo notizie di reato*, in *Archivio penale*, 2021 n. 3, p. 2.

competenza del P.M. e risulta inapplicabile l'intera disciplina prevista dagli artt. 408-415 c.p.p. [...]»³².

La valutazione nel capire se è effettivamente una notizia di reato o una pseudo-notizia è necessariamente affidata alla discrezionalità del P.M., lasciando aperto lo spazio, in concreto, a prassi eterodosse e talvolta devianti³³.

Va segnalato infine che, nella prassi, non è rara l'iscrizione della *notitia criminis*, nel c.d. registro delle pseudo-notizie, anche di fatti penalmente illeciti in quanto non ritenuti (secondo una valutazione discrezionale del P.M., non soggetta a controllo da parte del giudice) sufficientemente rilevanti³⁴. Il risultato che porta tale "errore" è la c.d. 'auto archiviazione' ('cestinazione') di notizie di reato che non avrebbero neanche dovuto essere iscritte nel registro modello 45, ma che, invece, avrebbero dovuto seguire il classico iter: iscrizione della notizia (nel registro modello 21 o 44), indagini preliminari e relativa richiesta di rinvio a giudizio o archiviazione pronunciata dal G.I.P.

2. Criticità emerse nel sistema pre-Cartabia

La prassi invalsa nei tribunali, negli anni, ha messo in evidenza diverse problematiche in merito all'iscrizione della *notitia criminis* nei vari registri.

³² B. Romano e A. Marandola, *Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Utet Giuridica, 2020, p. 517.

³³ Per la trattazione delle criticità si rimanda al par. 2, cap. 1.

³⁴ Questo entra in contrasto con la già citata Circolare ministeriale sulla tenuta dei registri (n. 533 del 18 ottobre 1989) (V. nota 30), la quale delinea che nel registro modello 45 confluiscono quei fatti che seppur rispondenti al vero, non son riconducibili ad alcun illecito penale. Quindi, nel caso in esame, si fa riferimento a quei fatti, penalmente rilevanti ma non considerati tali, che sono sfuggiti all'obbligo di immediata iscrizione nel registro noti o ignoti.

Un primo problema è quello di un “eccessivo numero di iscrizioni a modello 21 anche in assenza di un quadro indiziario soggettivamente indirizzato”³⁵, ovvero di iscrizioni di notizie generiche (in cui l’autore del reato quindi sia da indentificare, sconosciuto o indicato con generalità incomplete) che comunque non rientrano nel paradigma della nozione di notizia di reato elaborata nel tempo da dottrina e giurisprudenza. Tale problematica è dovuta essenzialmente alla coesistenza di due fattori: il primo è l’assenza di una definizione codicistica di notizia di reato, il secondo è quell’automatismo dell’iscrizione della *notitia criminis* nell’apposito registro una volta acquisita secondo la logica del c.d. ‘atto dovuto’, per timore della sanzione disciplinare.

Per quanto concerne l’inesistenza di una definizione legislativa di notizia di reato, come anticipato, essa generava incertezza su quelli che erano i presupposti per iscrivere nell’apposito registro e dava vita, per l’appunto, ad iscrizioni generiche, le quali sarebbero dovute essere iscritte più correttamente nel mod. 45, in quanto, l’eccessiva genericità della notizia (sia sotto il profilo oggettivo che soggettivo), talvolta, generava dubbi sull’effettiva sussistenza della rilevanza penale del fatto.

L’eccessivo numero di iscrizioni a modello 21 è possibile constatarlo grazie a dei dati numerici da tempo raccolti dalla Direzione Generale di statistica e analisi organizzativa (DG-Stat) del Ministero della Giustizia³⁶ dove viene attestata, appunto, l’evidente

³⁵ V. Circolare della Procura di Bologna n. 9116/2022 p. 3. V. *infra* Capitolo II par 1.2.

³⁶ Su tutti, cfr. C. Valentini, *Riforme, statistiche e altri demoni* in *Archivio Penale*, 2021, n.3, p. 4 s. e C. Valentini, *The untouchables: la fase delle indagini preliminari, l’ufficio del pubblico ministero e i loro misteri*, in *Archivio penale*, 2022, n.2, p 7 s. «se si prende in considerazione l’anno 2019 (preso come parametro per convenienza in quanto l’anno successivo si hanno valori che sono condizionati dall’avvento della pandemia), sommando le iscrizioni della notizie di reato nel registro noti e quelle iscritte a mod. 45, si ottiene un totale complessivo di oltre un milione e mezzo di notizie criminis, un quinto delle quali esita immediatamente in quella forma di subprocedimento di potenziale archiviazione senza controllo che è configurata dall’invio a registro mod. 45 [cestinazione]. [Per dare dei numeri che riguardano anche la “prassi della cestinazione” (v. supra par. 1.3)] nell’anno 2019 si è dato un totale di 1.765.552 ipotesi in cui l’ufficio del pubblico ministero ha deciso di chiedere l’archiviazione o cestinare, a fronte di 479.335 casi di esercizio dell’azione penale nelle sue varie forme; il che significa che, sul (vero) totale nazionale di tutte le notizie

sovraabbondanza di iscrizioni a mod. 21 con una conseguente congestione del sistema e difficoltà nello smaltire tutte le notizie di reato. In particolare, se si prende in considerazione l'anno 2019 (preso come parametro per convenienza in quanto l'anno successivo si hanno valori inaffidabili dovuti alla pandemia e alle relative interruzioni nelle regolari attività del sistema giustizia) “i procedimenti iscritti nel registro noti ammontavano a oltre 1.198.000[...]”³⁷.

Da tale criticità ne conseguiva che il PM, in mancanza di presupposti specifici per iscrivere la notizia di reato, aveva elevati margini di discrezionalità nello scegliere quale iscrivere, e questo è confermato anche dall'art. 109 disp. att. c.p.p.³⁸, laddove si utilizza l'espressione “eventuale iscrizione”, in quanto spetterà appunto, discrezionalmente, al P.M. valutare se quei fatti non costituiscono *notitia criminis*³⁹.

La questione è di estrema delicatezza ed è molto dibattuta in dottrina e giurisprudenza. Giova a tal fine ricordare due sentenze cardine della materia, dove la più recente pare smentire quello che era l'orientamento della più risalente. Secondo la sentenza *Tammaro* delle Sezioni Unite⁴⁰ della Corte di cassazione, infatti, «l'apprezzamento della tempestività dell'iscrizione, il cui obbligo nasce solo ove a carico di una persona emerga

di reato che giungono alle Procure, oltre il 78% delle definizioni costituiscono rinuncia all'esercizio dell'azione penale ovvero ‘cestinazione’ *brevi manu*. [Scendendo nel] particolare: su questa massa complessiva di rinunce all'azione, quasi la metà (per l'esattezza il 46%) finisce con richiesta d'archiviazione perché non è stato possibile identificare l'autore del reato [...]».

³⁷ C. Valentini, *Riforme, statistiche e altri demoni*, cit., p. 5.

³⁸ Esso ordina alla segreteria della procura della Repubblica di “*annotare gli atti che possono contenere notizie di reato la data e l'ora in cui sono pervenuti in ufficio e li sottopone immediatamente al procuratore della Repubblica per l'eventuale iscrizione nel registro delle notizie di reato*”.

³⁹ V. *supra* par. 1.3.

⁴⁰ Cfr. Cass. pen., Sez. Un., 21.6.2000, n. 16.

l'esistenza di specifici elementi indizianti e non di meri sospetti, rientra nell'esclusiva valutazione discrezionale del P.M. [...]».

Orientamento smentito e confutato dalle successive Sezioni Unite *Lattanzi*⁴¹ in cui viene sancito che «il pubblico ministero, non appena riscontrata la corrispondenza di un fatto di cui abbia avuto notizia ad una fattispecie di reato, è tenuto a provvedere alla iscrizione della *notitia criminis* senza che possa configurarsi un suo potere discrezionale al riguardo». «Le S.U. Tammaro e le S.U. Lattanzi giungevano, sostanzialmente, al medesimo esito; ad evolvere era, al contrario, il percorso argomentativo: mentre la motivazione offerta nella pronuncia del 2000 si sostanziava nel riconoscimento, in capo al magistrato inquirente, di un ampio margine di discrezionalità in ordine al *tempus inscriptionis*, la successiva sentenza ne confutava l'esistenza, statuendo, piuttosto, un ruolo neutro del p.m., volto al mero riscontro dei presupposti che impongono l'iscrizione stessa»⁴². Ed infatti a tal riguardo acquistano sicuramente centralità le “pre-indagini”, il cui scopo principale non sarebbe più ricercare informazioni riguardanti fatti di rilevanza penale, bensì raccogliere gli elementi che consentono di valutarne la consistenza probatoria, in vista dell'eventuale adempimento degli obblighi previsti dagli art. 347 e 335 c.p.p.⁴³.

Per quanto concerne la cd. logica dell'“atto dovuto”, con una circolare emessa dal Dott. Giuseppe Pignatone, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma, che aveva

⁴¹ Cfr. Cass. pen., Sez. Un., 24.9.2009, n. 40538.

⁴² M. Beconcini, *Verso Il Potenziamento Del Giudice Per Le Indagini Preliminari: Una Effettiva Ridefinizione Dei Controlli?* In *Legislazione penale*, che richiama R. Del Coco, *Il controllo sui tempi delle indagini: tra lacune normative e ritrosie giurisprudenziali*, in *Procedura penale in action. Materiali per una critica della giurisprudenza*, a cura di L. Marafioti, G. Fiorelli, F. Centorame, Giappichelli, Torino 2022, p. 8-9.

⁴³ Cfr. A. Marandola, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, CEDAM, 2001, p. 369 ss.

come oggetto «l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato»⁴⁴ in seguito alla Legge n.103/2017 (cd. Riforma Orlando)⁴⁵, mette in guardia dalla logica dell'«atto dovuto» anche quando è doveroso iscrivere. Così nella c.d. «circolare Pignatone» si legge che è un errore ritenere che in seguito ad una querela o ad una denuncia si debba per forza iscrivere. Tale errore viene probabilmente fatto consapevolmente per evitare il rischio di incorrere in potenziali responsabilità disciplinari per ritardo nell'iscrizione (da questa, infatti, decorrono i termini di durata delle indagini, pertanto un ritardo in questo adempimento può essere potenzialmente sanzionato disciplinarmente).

Secondo Pignatone, tuttavia, prendendo in considerazione anche quanto sancito nelle due sentenze della Cassazione SU *Tammaro e Lattanzi*, emerge che l'iscrizione è «atto dovuto» soltanto quando emergono indizi specifici a seguito dell'altrettanto doverosa valutazione del PM sul contenuto delle notizie di reato. Sempre secondo la circolare, «per una più approfondita verifica della completezza delle iscrizioni e della loro coerenza con i fatti oggetto della notizia di reato» va valutata quella che è la natura della notizia di reato.

La conseguente iscrizione nell'apposito registro, dunque, dovrà essere fatta tenendo in considerazione che nel modello 21 le iscrizioni non vanno fatte «in modo affrettato e

⁴⁴ V. Circolare della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma n. 3225/17 Prot. Gab. TAB. in in www.questionegiustizia.it.

⁴⁵ Così A. Marandola *Notizia di reato, tempi delle indagini e stadi procedurali nella (prossima) riforma del processo penale* in *Diritto penale e processo* 12/2021 p. 1567 citando A. Cabiale - M. Gialuz - J. Della Torre, *Riforma Orlando: le modifiche attinenti al processo penale, tra codificazione della giurisprudenza, riforme attese da tempo e confuse innovazioni*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2017, p. 177 dà un brevissimo quadro su quella che è la legge n. 103 del 2017, c.d. riforma Orlando, «ha agito [fra le altre cose, anche] attraverso il rafforzamento del monitoraggio dell'andamento delle iscrizioni delle notizie di reato, le indicazioni da riportare nella relazione annuale sull'attività giudiziaria, che proprio il Procuratore generale è tenuto a predisporre ed inviare al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, o della segnalazione a cui lo stesso è tenuto sempre al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione o il Ministro di Giustizia di condotte potenzialmente riconducibili ad illeciti disciplinari».

senza i necessari presupposti» e dovranno ricorrere «specifici elementi indizianti e non meri sospetti». Quando, invece, «un fatto non è descritto nei suoi termini minimi o è irrimediabilmente confuso ovvero quando neppure in astratto è configurabile la sussunzione di questo fatto in una fattispecie incriminatrice», si procede a iscrivere la notizia nel modello 45. L'iscrizione nel modello ignoti è residuale.

Infine, la circolare della Procura di Roma prende in considerazione un altro aspetto a sostegno della propria tesi (ovvero la non doverosità dell'iscrizione in ogni caso): dall'iscrizione come indagato, infatti, possono derivare effetti pregiudizievoli, sul piano «professionale e reputazionale [...]». La circolare ricorda infatti che spesso l'iscrizione è «strumentalmente utilizzabile, dai denunciati o da altri, per fini diversi rispetto all'accertamento processuale, specie in contesti di contrapposizione di carattere politico, economico, professionale, sindacale ecc.»⁴⁶.

Dall'altro lato, per contro, all'eccessivo numero di iscrizioni nel modello 21 si contrapponeva il problema «[del]la tardività dell'iscrizione, o peggio, [del]la mancata iscrizione, pur in presenza delle condizioni di legge, con il conseguente abuso della dilatazione del termine di decorrenza delle indagini preliminari e, prima ancora, con conseguente violazione del diritto alla conoscenza delle indagini a proprio carico, quale momento essenziale del diritto di difesa»⁴⁷. Tale assunto lo si può ricavare dal vecchio testo dell'art 335 c.p.p. dal quale si ricava che il pubblico ministero «deve iscrivere immediatamente nell'apposito registro custodito presso il suo ufficio, ogni notizia di reato che gli perviene o che ha acquisito di propria iniziativa nonché, contestualmente o dal

⁴⁶ Per il testo completo della circolare, cfr. Circolare della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma n. 3225/17 Prot. Gab. TAB. in *www.questionegiustizia.it*.

⁴⁷ V. Circolare della Procura di Bologna n. 9116/2022 p. 3.

momento in cui risulta, il nome della persona alla quale il reato stesso è attribuito». È proprio l'avverbio 'immediatamente' che genera problemi poiché, alla luce di quanto appena detto, e quindi della necessità di una previa valutazione sulla natura della notizia di reato, è difficile provvedere all'iscrizione entro le strette scadenze temporali evocate dall'avverbio appena menzionato⁴⁸. Ecco quindi che il PM, svolgendo un'attività tesa a verificare la consistenza probatoria dell'informazione appresa o passivamente ricevuta in vista della sua eventuale iscrizione, va a generare una indebita dilatazione del lasso di tempo che intercorre tra il momento in cui la notizia è acquisita e il *dies a quo* dei termini di durata delle indagini preliminari.

In riferimento alla prassi elusiva della tardiva o mancata iscrizione appena citata, ne esiste un'altra, più marginale, avente lo stesso fine, ovvero quello della dilazione del termine di decorrenza delle indagini preliminari. Si tratta dell'iscrizione della notizia di reato nel registro modello 45 anche quando il P.M. è consapevole che vi siano elementi che consentano di iscrivere a modello 21⁴⁹. In questo caso, il P.M., conscio del fatto che l'iscrizione nel registro modello 45 preclude la possibilità di compiere indagini (infatti qualora si volesse procedere allo svolgimento delle stesse, l'informazione dovrà prima essere trasferita a modello 21 o 44), non inizierà a decorrere neanche il termine per la conclusione delle stesse, disponendo, in questo modo, di un lasso di tempo maggiore per portarle a termine.

⁴⁸ N. Triggiani, *Legalità opaca: raccolta atipica e pre-investigazioni*, in *Archivio penale*, 2021, n.1, p. 5.

⁴⁹ In tal senso cfr. C. Valentini, *Riforme, statistiche e altri demoni*, in *Archivio penale*, 2021 n.3, p. 11; inoltre V. S. Sottani, *Il controllo giudiziale sulle pseudo notizie di reato*, in *Archivio penale*, 2021 n. 3, p. 1 ss.

3. I lavori della commissione Lattanzi

Al fine di “permettere di 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 d.d.l. A.C. 2435⁵⁰” (presentato il 13 marzo 2020 dal ministro Bonafede), la Ministra della Giustizia Marta Cartabia istituì, con decreto del 16 marzo 2021, una Commissione di studio presso l’Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia, presieduta da Giorgio Lattanzi (Presidente emerito della Corte costituzionale e Presidente della Scuola Superiore della Magistratura). Per quanto di specifico interesse per il tema trattato, la relazione finale di tale commissione, contiene dei parametri sufficientemente dettagliati che andranno a costituire il riferimento principale per la legge delega 27 settembre 2021, n. 134, la quale, a sua volta, provvederà ad indicare specificamente al legislatore delegato le modifiche al codice penale e di procedura penale da introdurre *in parte qua* (esse saranno attuate con il d.lgs. n. 150 del 10 ottobre 2022).

Prima di affrontare nel dettaglio il lavoro svolto dalla ‘Commissione Lattanzi’, occorre sottolineare che in tema di indagini preliminari, e più in particolare di notizia di reato, in passato vi erano stati altri interventi e altri progetti di riforma. Oltre alle famose sentenze delle Sezioni unite della Cassazione già citate (*Tammaro e Lattanzi*), va ricordato il tentativo di puntuale definizione della notizia di reato contenuto nel Progetto di delega legislativa al Governo della Repubblica per l’emanazione del nuovo codice di procedura penale, presentato nel 2008 dalla Commissione presieduta dal Prof. Giuseppe Riccio e quella del 2004 presieduta dal Prof. Dalia⁵¹ che ricostruivano il concetto di notizia di reato

⁵⁰ Per l’intero testo della relazione finale della commissione Lattanzi Cfr. *Riforma del processo penale, del sistema sanzionatorio e della prescrizione del reato: la relazione finale della Commissione Lattanzi* (25 maggio 2021) in *sistemapenale.it*.

⁵¹ Per i testi delle due commissioni si rinvia a www.MinisterodellaGiustizia/Commissionidistudio.it.

come la «rappresentazione non manifestamente inverosimile di uno specifico accadimento storico attribuito o meno a soggetti determinati, dalla quale emerga la possibile violazione di una disposizione incriminatrice contenuta nel codice penale o in leggi speciali»⁵².

Il rinvio va, inoltre, alla L. n. 103 del 2017, c.d. ‘riforma Orlando’, che ha agito attraverso il «rafforzamento del monitoraggio dell’andamento delle iscrizioni delle notizie di reato, attraverso le indicazioni da riportare nella relazione annuale sull’attività giudiziaria, che proprio il Procuratore generale è tenuto a predisporre ed inviare al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, o della segnalazione a cui lo stesso è tenuto sempre al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione o il Ministro di Giustizia di condotte potenzialmente riconducibili ad illeciti disciplinari»⁵³.

Venendo ora ai lavori della ‘Commissione Lattanzi’, nelle premesse del decreto istitutivo della medesima erano specificati i compiti che questa era chiamata a svolgere: l’esame del disegno di legge n. 2435 presentato dal Ministro Alfonso Bonafede il 13 marzo 2020 e la formulazione di eventuali emendamenti allo stesso; la commissione era chiamata a redigere anche un documento nel quale fossero delineate, anche mediante la prospettazione di alternative, le misure più idonee ad assicurare maggiore efficienza ed efficacia al processo penale⁵⁴. Le premesse del decreto istitutivo della Commissione

⁵² A. Marandola, *Notizia di reato, tempi delle indagini e stadi procedurali nella (prossima) riforma del processo penale* in *Diritto penale e processo*, 12/2021.

⁵³ Sul punto, *ex plurimis*, cfr. A. Cabiale - M. Gialuz - J. Della Torre, *Riforma Orlando: le modifiche attinenti al processo penale, tra codificazione della giurisprudenza, riforme attese da tempo e confuse innovazioni*, in *Dir. Pen. Cont. - Riv. Trim.*, 3, 2017, p. 177. Cfr., inoltre, A. Cabiale, *I nuovi controlli giudiziali sui tempi della fase investigativa: una riforma tanto attesa quanto indispensabile*, in *www.lalegislazione penale*, 4 marzo 2022, p. 3.

⁵⁴ Per l’intero testo della relazione finale della commissione, cfr. *Riforma del processo penale, del sistema sanzionatorio e della prescrizione del reato: la relazione finale della Commissione Lattanzi*, in *www.sistemapenale.it*, 25 maggio 2021.

contenevano, inoltre, direttive volte ad un intervento di carattere deflativo, sia di natura sostanziale che processuale, per far fronte all'esigenza di uniformarsi alla durata media europea dei tempi di definizione dei procedimenti penali.

Focalizzando ora l'attenzione su come la Commissione è intervenuta concretamente in tema di iscrizione e definizione della notizia di reato, alla lettera l) del riformulato art. 3 del d.d.l. A.C. 2435, essa indicava che dovevano essere «precisa[ti] i presupposti per l'iscrizione nell'apposito registro della notizia di reato e del nome della persona cui lo stesso è attribuito, in modo da soddisfare le esigenze di garanzia, certezza e uniformità delle iscrizioni»⁵⁵. Viene dunque proposto di introdurre una definizione di notizia di reato precisandone i presupposti per l'iscrizione, tanto di natura oggettiva quanto soggettiva, come del resto già sottolineato dalla giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, la quale richiede “specifici elementi indizianti” e non “meri sospetti”⁵⁶.

La Commissione, poi, sempre alla lettera l), ha aggiunto tre specificazioni fondamentali, alle lettere l-bis), l-ter) e l-quater).

Così alla lettera l-bis), viene indicato che, su istanza dell'interessato, deve essere previsto un meccanismo di retrodatazione dell'iscrizione della *notitia criminis*, che sarà adottato da parte del giudice in caso di ingiustificato ed inequivocabile ritardo dell'iscrizione nell'apposito registro da parte del P.M.; a pena di inammissibilità, inoltre, la richiesta dell'interessato dovrà essere presentata entro un termine (che decorrerà dalla data in cui l'interessato prende visione degli atti che imporrebbero la retrodatazione) con le relative ragioni che sorreggono la stessa.

⁵⁵ *Relazione finale della Commissione Lattanzi*, in www.sistemapenale.it, 25 maggio 2021, p. 18.

⁵⁶ Cfr., in particolare, Cass., sez. un., 21.6.2000, n. 16, Tammaro.

Viene richiesta dalla Commissione, poi, la previsione di un potere d'ufficio in capo al G.I.P. di imporre l'iscrizione nel registro delle notizie di reato (art. 335 c.p.p.) al P.M. se questo non dovesse aver ancora iscritto la notizia (lettera l-ter)); e la previsione di un sistema di tutela in capo alla persona che vedrà iscritta nel registro di reato il proprio nominativo, ovvero che la mera iscrizione nel registro delle *notitiae criminis* non rechi effetti pregiudizievoli sul piano civile e amministrativo (lettera l-quater))⁵⁷.

4. Criteri direttivi della legge delega 27 settembre 2021, n. 134

Non resta che trattare ciò che la legge delega, raccogliendo il lavoro svolto dalla 'Commissione Lattanzi', ha voluto delineare per il futuro decreto legislativo.

Prima di entrare nello specifico andando ad analizzare come concretamente il legislatore delegato abbia recepito il contenuto della relazione finale della commissione Lattanzi, è utile una breve premessa. Tutto ciò attorno a cui ruota la 'Riforma Cartabia' lo si può racchiudere in una parola chiave: *efficienza*. Efficienza sì del processo, ma di conseguenza anche del complessivo sistema-giustizia, e questo vale sia per il processo civile che per il processo penale. Chiaro è il rapporto tra efficienza e ragionevole durata del processo e, quindi, compito primario della 'Riforma Cartabia' è stato quello di introdurre strumenti volti ad assicurare «efficienza, appunto, ed efficacia dei termini delle indagini preliminari, quale forma di controllo sull'effettività del principio di obbligatorietà dell'azione penale, della completezza investigativa e del diritto della

⁵⁷ V. *infra* cap. II, par. 2.

persona sottoposta alle indagini ad una verifica, in termini ragionevoli, della fondatezza della notizia di reato»⁵⁸.

La necessità di migliorare l'efficienza processuale è mossa dall'esigenza di raggiungere i precisi e concreti obiettivi del P.N.R.R., concordati dal Governo con la Commissione dell'Unione Europea. Essi consistono nella «riduzione dei tempi del processo entro i prossimi cinque anni, pari, nei tre gradi di giudizio, al 25% nel settore penale e al 40% in quello civile. Dal raggiungimento di questi obiettivi, inoltre, dipendono i fondi europei legati al P.N.R.R., essenziali per la ripresa del Paese [...]»⁵⁹.

Nello specifico, in tema di indagini preliminari, la legge delega attua una serie di modifiche⁶⁰ tra cui l'introduzione di una nozione di notizia di reato e un meccanismo di controllo giudiziale sulla stessa (in applicazione della relazione finale della 'Commissione Lattanzi').

In quest'ultimo senso la legge di delega 27 settembre 2021, n. 134 si muove in una tripla direzione:

- 1) definire in maniera più precisa la nozione di notizia di reato [...];
- 2) ridisegnare la regola che disciplina l'iscrizione del nominativo;
- 3) introdurre, infine, un meccanismo di controllo da parte del giudice per verificare se l'iscrizione è stata tempestiva⁶¹.

⁵⁸ Cfr. A. Marandola, *Notizia di reato, tempi delle indagini e stadi procedurali nella (prossima) riforma del processo penale*, in *Diritto penale e processo*, 2021, 12, p. 1567.

⁵⁹ Cfr. G. Gatta, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della legge Cartabia*, in www.sistemapenale.it, 2021, p. 1.

⁶⁰ Per una completa disamina sulle innovazioni apportate dalla legge delega, v. G. Gatta, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della legge Cartabia*, in www.sistemapenale.it, 2021, p. 1 ss.

⁶¹ V. G. Gaeta *Inseguendo l'Europa. La riforma delle indagini preliminari tra problemi risolti e irrisolti* in *Archivio penale*, 2022 n.2, p. 8.

In questo contesto, il legislatore delegante ha agito per garantire modalità accurate e precise di registrazione sui vari registri, secondo i principi specificati nell'articolo 1, comma 9, lettere da p) ad s)., in forza dei quali è stato conferito al Governo il mandato di, innanzitutto, «precisare i presupposti per l'iscrizione della notizia di reato e del nome della persona cui lo stesso è attribuito, al fine di soddisfare le esigenze di garanzia, certezza e uniformità delle iscrizioni» (lettera p)⁶². In quest'ottica, si è opportunamente deciso di non codificare la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione e la stessa “Circolare Pignatone”, che richiedono “specifici elementi indizianti” e «per coerenza sistematica con l'art. 63 c.p.p. (e con l'art. 403 c.p.p.) si è preferito ricollegare l'iscrizione al momento in cui sussistono indizi a carico della persona: una formula che porta ad escludere la sufficienza di meri sospetti (l'ipotesi deve essere per l'appunto concreta), ma anche la necessità di un livello di gravità indiziaria che finirebbe per determinare un'eterogenesi dei fini»⁶³.

Non si può pertanto accogliere la lettura fatta propria dal Parere reso dal CSM il 21 settembre 2022, secondo il quale «l'iscrizione del nome della persona alla quale il reato è attribuito si impone [...], quando gli elementi a carico della stessa abbiano un grado di consistenza tale da attingere la soglia della probabilità di fondatezza dell'accusa»⁶⁴. Questo è lo standard rilevante solo al termine delle indagini per l'esercizio dell'azione penale. «Se davvero l'asticella fosse così alta ci ritroveremmo in un sistema nel quale le

⁶² Per la consultazione completa del testo di legge V. *sistemapenale.it/legge-134-2021-delega-riforma-giustizia-penale*.

⁶³ M. Gialuz *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia in sistema penale*, 2 novembre 2022, p. 39-40.

⁶⁴ C.S.M., *Riforma Cartabia: il parere del CSM sulla riforma del Processo Penale in Diritto e procedura penale*, settembre 2022, p. 17.

indagini vengono fatte dal p.m. senza riconoscere alcun diritto all'interessato e il p.m. iscrive solo al termine delle stesse»⁶⁵.

Dovrà poi essere previsto un meccanismo di verifica, su richiesta motivata dell'interessato, sui presupposti per l'iscrizione, che consenta al giudice di accertare la tempestività dell'iscrizione stessa, retrodatandola nel caso di *ingiustificato* ed *inequivocabile* ritardo e inoltre anche un termine a pena di inammissibilità per la proposizione della richiesta di retrodatazione (indicando le ragioni che sorreggono la richiesta a pena di inammissibilità), a decorrere dalla data in cui l'interessato ha facoltà di prendere visione degli atti che imporrebbero l'anticipazione dell'iscrizione della notizia a suo carico (lettera q). Sarà previsto poi che il giudice per le indagini preliminari, anche d'ufficio, quando ritiene che il reato è da attribuire a persona individuata, ne ordini l'iscrizione nel registro di cui all'articolo 335 del c.p.p., se il pubblico ministero ancora non vi ha provveduto (lettera r)⁶⁶. Come era stato bene anticipato dalla Commissione Lattanzi, tenuto conto anche del parere del procuratore Pignatone nella sua circolare del 2017, viene prevista una tutela per l'indagato: la mera iscrizione del nome della persona nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale non deve determinare effetti pregiudizievoli sul piano civile e amministrativo (lettera s).

⁶⁵ M. Gialuz *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia in sistema penale*, 2 novembre 2022, p. 40.

⁶⁶ Per una più approfondita trattazione e per vedere come è stato concretamente attuato tale art. 335, V. *infra* cap. 2.

CAPITOLO II

LA RIFORMA CARTABIA: LA NUOVA NOZIONE DI NOTIZIA DEL REATO E I CAMBIAMENTI NEL PROCEDIMENTO DI ISCRIZIONE

SOMMARIO: 1. Il nuovo art. 335 c.p.p.: la nozione di notizia di reato e i presupposti dell'iscrizione. 1.1. L'iscrizione "oggettiva" (comma 1). 1.2. (Segue) Criticità delle iscrizioni "oggettive". 1.3. L'iscrizione "soggettiva" (comma 1-bis). 1.4. (Segue) Criticità delle iscrizioni "soggettive". 2. Tutela dell'indagato, in seguito all'iscrizione della notizia di reato, dagli effetti pregiudizievoli in ambito civile e amministrativo (335-bis c.p.p.).

1. Il nuovo art. 335 c.p.p.: la nozione di notizia di reato e i presupposti dell'iscrizione

La fase delle indagini preliminari è uno dei segmenti procedurali su cui il d.lgs. n. 150 del 10 ottobre 2022 ('Riforma Cartabia') si è soffermato maggiormente. «La parabola, che ha preso le mosse dal c.d. "garantismo inquisitorio", sotto il codice Rocco, ed è passata per il mito accusatorio della [c.d.] fase "che non conta e non pesa" [la fase delle indagini preliminari], si è compiuta con la presa d'atto che, ormai, il baricentro del processo si è spostato nel momento anteriore all'esercizio dell'azione penale [...]»⁶⁷.

La fase preliminare, tuttavia, sebbene oggi sia riconosciuta ormai come snodo fondamentale del processo penale e sia da sempre l'unica fase temporalmente circoscritta, è stata oggetto, nel tempo, di abusi e prassi devianti⁶⁸ che limitavano e addirittura impedivano l'imporsi dei vincoli temporali⁶⁹.

⁶⁷ C. Conti, *L'iscrizione della notizia di reato nel prisma dell'azione: nuovi requisiti e finestre di giurisdizione in Diritto penale e processo*, 2023, p. 142.

⁶⁸ V. *supra* cap. I, par. 2.

⁶⁹ Cfr. A. Camon, *La fase che "non conta e non pesa": indagini governate dalla legge?* in *Diritto penale e processo*, 4/2017, p. 426 in cui l'Autore afferma che «le indagini durano al massimo sei mesi; se però il pubblico ministero iscrive la notizia di reato dieci anni dopo, nessuno può fiatare e le indagini dureranno dieci anni e sei mesi».

Così come trattato nel precedente capitolo, si può notare che la versione previgente dell'art. 335 c.p.p. non conteneva alcuna definizione del concetto di notizia di reato, lasciata alle cure dell'interpretazione dottrinale e giurisprudenziale. «E, purtroppo, nonostante gli sforzi definitivi e le prassi, la mancanza di una puntualizzazione normativa consent[iva] personali modulazioni del tempo dell'iscrizione nel registro, collegate proprio al mimetismo ed alla difficoltà di cogliere la definizione utile a scandire il *dies a quo*»⁷⁰.

Il legislatore delegato, così, «tramite l'introduzione di una serie di nuovi istituti e la rivisitazione di altri, [ha] tentato di irreggimentare più incisivamente l'operato del pubblico ministero, al fine di incentivarlo ad iscrivere, tempestivamente, notizie di reato di migliore qualità, nonché a scegliere, secondo tempi ben scanditi, fra azione e inazione»⁷¹. Tale tentativo, inoltre, è stato sorretto anche dalla volontà della 'Riforma Cartabia' di ridurre la sproporzione che era venuta a delinearsi tra l'importanza dell'iscrizione della notizia di reato (in quanto da essa iniziano a decorrere fondamentali termini processuali), da un lato, e la debolezza dei controlli sulla sua regolarità dall'altro lato.⁷²

In particolare, accantonando temporaneamente il nuovo meccanismo di controllo della notizia di reato, al fine di soddisfare le esigenze di garanzia, certezza ed uniformità delle iscrizioni richieste dalla legge delega, l'art 335 c.p.p., al comma 1, prevede espressamente una nuova definizione di notizia di reato (art. 335 comma 1 c.p.p.) e i criteri in base ai

⁷⁰ A. De Caro, *Riflessioni sulle recenti modifiche della fase investigativa e della regola di giudizio: un percorso complesso tra criticità e nuove prospettive* in *Archivio Penale*, 2022 n.3, p. 7.

⁷¹ A. Cabiale, *Le rinnovate dinamiche dell'attività investigativa: iscrizione della notizia di reato, tempi delle indagini e rimedi 'anti-stasi'* in *La legislazione penale*, 3/12/2023, p. 2.

⁷² All'art 335 comma 1-ter è prevista una delle tre nuove forme di controllo della notizia di reato, in particolare quella "in autotutela" del pubblico ministero V. Cap III.

quali è possibile procedere ad un'iscrizione oggettiva e soggettiva della *notitia criminis* (art 335 comma 1 e 1-bis).

I presupposti delineati dalla nuova disciplina sono, *in parte qua*, il risultato ottenuto dal susseguirsi di noti e autorevoli precedenti giurisprudenziali (si pensi alle note e già citate sentenze *Tammaro* e *Lattanzi* delle Sezioni Unite⁷³, alla Circolare del Ministero della Giustizia del novembre 2016⁷⁴, alla c.d. Circolare Pignatone del 2017⁷⁵) e dottrinali. È proprio secondo l'interpretazione dottrinale del previgente art. 335 c.p.p. e dei principi della giurisprudenza appena citata che vengono a delinearsi due fondamentali orientamenti che costituiranno il punto cardine di quello che è oggi il nuovo art. 335 c.p.p.

Il primo sosteneva che «l'obbligo di annotazione nel registro operi laddove l'organo inquirente s'imbatta nella rappresentazione di un fatto verosimile [...] che possa essere sussunto in una fattispecie incriminatrice. [...]. Lo stesso ragionamento [inoltre] viene riservato all'identità dell'ipotetico autore del reato [...]»⁷⁶. A tale impostazione si contrapponeva quella secondo cui «la mera valutazione di verosimiglianza non sarebbe sufficiente e il pubblico ministero dovrebbe sottoporre l'informazione appresa a un preliminare vaglio di concreta affidabilità»⁷⁷.

⁷³ V. *retro* Cap. I par. 2.

⁷⁴ Secondo cui «l'iscrizione è un atto a struttura complessa, nel quale simbioticamente convivono una componente 'oggettiva', qual è la configurazione di un determinato fatto ('notizia') sussumibile nell'ambito di una determinata fattispecie criminosa; e una componente 'soggettiva', rappresentata dal nominativo dell'indagato, dalla cui individuazione soltanto i termini cominciano a decorrere». *Circolare 11 novembre 2016 in tema di attuazione del registro unico penale e criteri generali di utilizzo* in www.giustizia.it.

⁷⁵ V. *retro* cap. I par 2.

⁷⁶ A. Cabiale, *I nuovi controlli giudiziari sui tempi della fase investigativa: una riforma tanto attesa quanto indispensabile* in *La legislazione penale*, 2022, p. 4.

⁷⁷ A. Cabiale, *I nuovi controlli giudiziari sui tempi della fase investigativa: una riforma tanto attesa quanto indispensabile* cit. p. 5. Cfr., inoltre, la sentenza S.U. *Tammaro* e la c.d. 'Circolare Pignatone', secondo le quali le annotazioni nel registro, a maggior ragione se nominative, dovrebbero essere sorrette da specifiche evidenze già emerse "dagli atti".

Tenuto conto di tali differenti approcci, quindi, in attuazione dell'art. 1, comma 9, della legge delega, in nome delle esigenze di garanzia, certezza e uniformità dell'iscrizione, il decreto attuativo è intervenuto nell'ottica di evitare il rischio che si proceda a iscrizioni (a modello 21) arbitrarie ed eccessive, meramente "formali" o comunque troppo generiche dal punto di vista del sostrato fattuale. Al tempo stesso, il legislatore ha evitato di introdurre requisiti troppo stringenti che potrebbero comportare la tardività o la mancata iscrizione con conseguente dilatazione del termine di decorrenza delle indagini, violazione del diritto alla conoscenza delle stesse da parte dell'interessato e ritardo nell'attivazione delle garanzie difensive riconosciute all'indagato.⁷⁸

In particolare, quindi, è possibile rinvenire all'interno del nuovo art. 335 c.p.p. quelli che sono i presupposti per l'iscrizione della notizia di reato.

Per quanto riguarda la c.d. iscrizione *oggettiva*, permane in capo al pubblico ministero l'obbligo d'iscrivere immediatamente nell'apposito registro ogni notizia di reato, che gli perviene o che ha acquisito di propria iniziativa, che però è "atto dovuto" solo ove contenga «la rappresentazione di un fatto, determinato e non inverosimile, riconducibile in ipotesi ad una fattispecie incriminatrice».

Il legislatore pone poi a carico del pubblico ministero il dovere di indicare nell'iscrizione, qualora risultino, le circostanze di tempo e di luogo del fatto (art. 335, comma 1, secondo periodo, c.p.p.).

Per quanto riguarda l'iscrizione *soggettiva* invece, il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 335 c.p.p. stabilisce che l'iscrizione del nome della persona alla quale il reato (*rectius*, la

⁷⁸ Cfr. Relazione n.2/2023 a cura dell'ufficio del massimario recante oggetto "la Riforma Cartabia", in www.sistemapenale.it, p. 60.

notizia di reato) è attribuito sia subordinata alla sussistenza di indizi a suo carico e, in tal caso, il pubblico ministero provvede a tale iscrizione «non appena» essi risultino.

1.1 L'iscrizione “oggettiva” (comma 1).

Nella formulazione normativa previgente dell'art 335 c.p.p., come anticipato, la disciplina della notizia di reato non offriva «alcuna indicazione circa la sua consistenza ed il suo contenuto: intendendosi per consistenza il livello di corrispondenza a dati effettuali verificati (“notizia”) e per “contenuto” il grado di conformità ad una fattispecie tipica (“reato”)»⁷⁹.

La ‘Riforma Cartabia’, soffermandosi e lavorando principalmente sul primo aspetto, apporta delle modifiche rilevanti con le quali si afferma che per l'iscrizione è richiesta la rappresentazione di un fatto, il quale deve essere determinato e «non inverosimile», allineato ad un'ipotesi di reato. Tali sono i presupposti scanditi all'art. 335 c.p.p. per la c.d. iscrizione “oggettiva” e si è rilevato che nella definizione, seppur con qualche adattamento linguistico, riecheggia la proposta a suo tempo coniata dalla Commissione Riccio, secondo la quale la notizia di reato andrebbe definita come «rappresentazione non manifestamente inverosimile di uno specifico accadimento storico, attribuito o meno a soggetti determinati, dalla quale emerga la possibile violazione di una disposizione incriminatrice contenuta nel codice penale o in leggi speciali»⁸⁰. La proposta della

⁷⁹ T. Padovani, *Il crepuscolo della legalità nel procedimento penale* in *Indice penale* Vol. 2 n. 2, 1999, p. 531.

⁸⁰ V. il punto 55.1 della Bozza di delega legislativa (c.d. “Commissione Riccio”) del 2008 al governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale; per il testo completo v. www.MinisterodellaGiustizia/Commissionidistudio.it. Sul punto, cfr. altresì C. Morselli, *Emendabile l'iscrizione tardiva con la retrodatazione, insindacabile/non sanzionabile l'erronea iscrizione indiziaria (art.335 quater Cpp)*. *Rimedi*, in *Archivio Penale*, 2023 n. 2, p. 16.

commissione Riccio menzionava l'“accadimento storico” ma la formula era poco adatta ai reati omissivi; di qui la scelta di fare ricorso al concetto di ‘fatto’.

«Si è precisato come, mentre in passato si riteneva che nella notizia fosse sufficiente l'indicazione anche dei soli elementi “nucleari” del reato (condotta e/o evento), oggi è invece necessario, proprio a causa della parola “fatto” inserita nell'art. 335 c.p.p., descrivere tutti gli elementi fattuali richiesti da una fattispecie astratta: condotta, evento, nesso causale, presupposti e modalità della condotta»⁸¹.

Dalla legge delega si era ricavato che imporre, per l'iscrizione, uno standard probatorio elevato avrebbe legittimato a “spostare” verso il modello 45 informazioni che prima venivano iscritte nei modelli 21 o 44, consentendo così al pubblico ministero di guadagnare tempi d'investigazione aggiuntivi e aumentando il volume delle c.d. pre-indagini, ossia di un'attività priva di controlli che presenta diversi e gravi interrogativi⁸².

La nuova disciplina dell'iscrizione oggettiva tiene conto di tale rilievo tant'è che «l'obbligo della registrazione scatta in presenza d'una mera rappresentazione di un fatto, non importa se e quanto plausibile; basta che non sia inverosimile, ossia in contrasto con leggi logiche o scientifiche o con fatti notori»⁸³. È importante quindi sottolineare che ad attivare il dovere di iscrizione non è un fatto meramente ipotizzato ma la «narrazione di un fatto plausibile dal punto di vista naturalistico e cioè di una condotta e/o di un evento

⁸¹ R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari fra obiettivi deflattivi ed esigenze di legalità*, in www.giustiziainsieme.it, 2022, p. 6.

⁸² Cfr. A. Marandola, *Notizia di reato, tempi delle indagini e stadi procedurali nella (prossima) riforma del processo penale*, in *Diritto Penale e Processo*, 2021, p. 1570. V. altresì Cap. I par. 4.

⁸³ V. Maffeo, *Tempi e nomina juris nelle indagini preliminari. L'incertezza del controllo*, Cacucci, 2020, p. 41.

astrattamente realizzabile»⁸⁴, «che non risulti in contrasto con la miglior scienza ed esperienza del momento storico»⁸⁵ (fatto *non inverosimile*).

Inoltre, dato che «più il racconto di un accadimento è generico, più è difficile escludere che possa essersi verificato, per questo motivo, alla “non inverosimiglianza” è stato affiancato il requisito della “determinatezza”»⁸⁶. A tal riguardo, il fatto deve risultare definito, preciso e abbastanza dettagliato da poterlo ricondurre ad una specifica realtà riconoscibile.

Infine, deve trattarsi di un fatto riconducibile, in ipotesi, ad una fattispecie incriminatrice, con un chiaro riferimento ad una prima prognosi sulla sussumibilità del fatto nella norma penale. In particolare, per espressa previsione di legge, basta una corrispondenza meramente ipotetica con la figura di reato ipotizzata. Ulteriori verifiche saranno svolte, dopo, durante la fase delle indagini preliminari⁸⁷.

«A metà strada fra “consistenza” e “contenuto” della notizia di reato»⁸⁸, nel periodo conclusivo dell’art. 335 comma 1, è specificata l’ultima e importante precisazione sui presupposti e, quindi, sul livello di determinatezza della notizia in rapporto alla fattispecie sostanziale: nell’iscrizione, infatti, le circostanze di tempo e di luogo del fatto sono indicate solamente «ove risultino».

⁸⁴ A. Cabiale, *Le rinnovate dinamiche dell’attività investigativa: iscrizione della notizia di reato, tempi delle indagini e rimedi ‘anti-stasi’*, cit., p. 3.

⁸⁵ C. Conti, *L’iscrizione della notizia di reato nel prisma dell’azione: nuovi requisiti e finestre di giurisdizione*, cit., p. 1.

⁸⁶ A. Cabiale, *Le rinnovate dinamiche dell’attività investigativa: iscrizione della notizia di reato, tempi delle indagini e rimedi ‘anti-stasi’*, cit., p. 3.

⁸⁷ Cfr. F. Cassibba E.M. Mancuso, *Le indagini preliminari fra innovazione e continuità*, in *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, a cura di AAVV, Cedam, 2023, p. 609.

⁸⁸ A. Camon, *Registrazione della notizia di reato e tempi dell’indagine*, in *Archivio Penale*, 2023, p. 6.

È la parte della disposizione in cui il legislatore si stacca maggiormente dalle precedenti proposte (e orientamenti)⁸⁹, nelle quali si riteneva che, in assenza d'indicazioni sulle coordinate spazio-temporali del fatto, il pubblico ministero non fosse tenuto ad iscrivere. «Attraverso l'inciso *ove risultino*, oggi il legislatore abbraccia l'idea opposta; qui s'intravede un certo *favor inscriptionis*, a sua volta verosimilmente legato alla diffidenza verso le registrazioni a 'modello 45'»⁹⁰.

Dunque, non si deve procedere alla iscrizione e non costituiscono notizie di reato i fatti non determinati perché generici, incompleti, descrittivi solo di parte della fattispecie incriminatrice. Non costituisce una notizia di reato l'informazione assertiva, meramente evocativa di un reato ma priva di descrizione dei fatti (es.: ho subito maltrattamenti abituali da mio marito; sono stato rapinato; quel pubblico ufficiale è corrotto). Non costituiscono notizie di reato i fatti che non hanno l'apparenza di essere reali.

1.2 (Segue) Criticità delle iscrizioni “oggettive”

Analizzando la disciplina delle iscrizioni oggettive, tuttavia, sembra permangano alcune criticità e diverse lacune.

Innanzitutto, non vengono specificati dalla norma i confini tra la “determinatezza” e le “circostanze di tempo e di luogo del fatto”: è lasciato, infatti, all'attività dell'interprete capire se la notizia di reato possa essere completamente priva di “contorni storici” o se qualche coordinata spazio-temporale - sia pure generica ed approssimativa, cioè non tale

⁸⁹ Si pensi al “progetto Dalia” secondo il quale, all'art. 365 comma 2, «L'iscrizione deve contenere [...] la data e il luogo del commesso reato» V. www.MinisterodellaGiustizia/Commissionidistudio.it; o alla nota “Circolare Pignatone”. V. Cap. 1 par. 3.

⁹⁰ A. Camon, *Registrazione della notizia di reato e tempi dell'indagine*, cit., p. 7.

da portare ad una delimitazione precisa di *tempus e locus commissi delicti* - sia comunque richiesta dall'art. 335 comma 1, primo periodo, secondo cui il fatto che forma oggetto della notizia di reato deve pur sempre essere "determinato"⁹¹.

Altro aspetto di centrale importanza non toccato dalla nuova disposizione normativa è l'assenza di un controllo effettivo sulle iscrizioni nel c.d. 'modello 45': in assenza di un controllo in tal senso, infatti, il rischio è quello di arrivare indirettamente a svuotare di significato il dovere di iscrizione della notizia di reato e di differire il decorso del termine di durata delle indagini.

È stato infatti evidenziato come proprio la mancata previsione di un controllo sulla correttezza dell'annotazione sul modello 45 può produrre effetti distonici, atteso che, «mentre la ritardata iscrizione della notizia di reato nominativa o la mancata iscrizione di ulteriori indagati nell'ambito di un procedimento la cui notizia di reato è stata già iscritta nei modelli 21 e 44 può trovare rimedio nel meccanismo ex art. 335-ter c.p.p., viceversa, resta sottratta al controllo giurisdizionale l'erronea annotazione nel modello 45 di una notizia di reato già iscrivibile e non iscritta nel modello 21 o in quello 44, che costituisce l'ipotesi maggiormente rischiosa per l'effettivo rispetto dell'obbligatorietà dell'azione penale»⁹².

Quanto evidenziato mette in luce una lacuna della nuova disciplina: l'assenza di rimedi idonei a reprimere la prassi di svolgere indagini deformalizzate (pre-indagini) pur in

⁹¹ Cfr. A. Camon *Registrazione della notizia di reato e tempi dell'indagine*, cit. p. 6-7.

⁹² P. Silvestri *Notizia di reato, effetti della iscrizione e controlli sulla tempestività della iscrizione*, in *Nuove dinamiche del procedimento penale*, a cura di AAVV, vol. II del commentario diretto da G.L. Gatta-M. Gialuz, *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, 2024, p. 12-13 ss. Cfr. altresì F. Cassibba E.M. Mancuso, *Le indagini preliminari fra innovazione e continuità*, in *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, cit., p. 610.

presenza di una notizia di reato già iscrivibile nel modello 21 o 44 ma in realtà annotata nel modello 45.

1.3 L'iscrizione "soggettiva" (comma 1-bis).

Per quanto concerne il profilo soggettivo della notizia di reato, il legislatore, ai fini dell'iscrizione del nome della persona da sottoporre alle indagini, ha previsto una regola specifica al nuovo comma 1-bis dell'art 335 c.p.p.: il «nome della persona alla quale il reato è attribuito» va inserito nel registro «non appena risultino, contestualmente all'iscrizione della notizia di reato o successivamente, indizi a suo carico».

Dalla piana lettura di tale disposizione si può subito notare la netta sofisticazione rispetto alla previgente formulazione dell'articolo 335 c.p.p., in quanto, nonostante già allora si precisava che il nominativo dell'indagato potesse essere iscritto anche dopo l'iniziale registrazione del fatto da investigare⁹³, non erano previsti i presupposti espliciti che facevano scattare l'obbligo di iscrivere. Inoltre, è da sottolineare come il legislatore giunga a tale previsione grazie anche ai già citati precedenti giurisprudenziali (S.U. *Tammaro e Lattanzi*), secondo i quali il nominativo andava iscritto solamente a seguito dell'emersione di «specifici elementi indizianti»⁹⁴.

È utile, prima di analizzare i presupposti per l'iscrizione *soggettiva*, sottolineare quale sia il problema fondamentale dell'iscrizione del nome della persona a cui il reato è attribuito.

⁹³ Cfr. D. Curtotti, *L'iscrizione della notizia di reato e il controllo del giudice*, in G. Spangher (a cura di), *La riforma Cartabia*, Pacini Giuridica, 2022, p.206.

⁹⁴ Cass., sez. un., 21.6.2000, n. 16, Tammaro.

Esso consiste nel cercar di trovare un bilanciamento tra «esigenze di garanzia (che condurrebbero ad anticipare il più possibile l'iscrizione) ed esigenze di certezza (che porterebbero a posticipare il momento dell'iscrizione a quando si è raggiunto un compendio indiziario serio)»⁹⁵. In altre parole, «individuare il momento in cui sorge l'obbligo di iscrivere il nome della persona a cui il reato è attribuito significa avere a che fare con una “coperta corta”. Da un lato vi è il diritto alla difesa, che preme per anticipare [l'iscrizione]: prima s'iscrive, prima e meglio il diritto alla difesa può essere esercitato [...]; dalla parte opposta sta una serie di diritti ed interessi extraprocessuali, che premono invece per posticipar[la]: il più evidente è il diritto alla reputazione ma ce ne possono essere altri, anche di natura economica [...]. Se si tira la coperta sul lato del diritto alla difesa, si lasciano fuori valori extra processuali, e viceversa»⁹⁶.

Chiarito ciò si tratta ora di capire che cosa il legislatore ha voluto intendere con l'espressione «indizi a suo carico» (art. 335, comma 1-*bis*, c.p.p.). In relazione al significato di tale locuzione sono state suggerite due chiavi di lettura in un documento pubblicato nel gennaio 2023 dalla Procura Generale della Corte di Cassazione recante la firma dell'Avvocato generale Pasquale Fimiani e del Procuratore generale Luigi Salvato.

Secondo una prima interpretazione, gli “indizi” avrebbero consistenza maggiore rispetto agli “specifici elementi indizianti” [evocati dalla giurisprudenza], e ciò anche alla luce del nuovo parametro per l'esercizio dell'azione penale, che va misurato sul risultato della stessa in termini di ragionevole previsione di condanna (art 408 c.p.p.).

⁹⁵ V. M. Gialuz, *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia*, cit., p. 39.

⁹⁶ A. Camon, *Registrazione della notizia di reato e tempi dell'indagine*, cit. p. 7.

Ad avviso della seconda esplicazione, la realizzazione del sopra citato ragionevole bilanciamento delle esigenze di garanzia (che condurrebbero ad anticipare il più possibile l'iscrizione) e di certezza e di tutela dell'indagato dalle conseguenze negative della iscrizione (che indurrebbero a posticipare l'iscrizione alla data in cui si è raggiunto un compendio indiziario serio), avrebbe indotto il legislatore ad escludere la necessità di uno specifico livello di concretezza indiziaria, anche per evitare di associare all'iscrizione a una sorta di pregiudizio di colpevolezza⁹⁷.

In presenza di tali contrapposte opinioni dottrinali, appare preferibile un'interpretazione che non enfatizzi l'utilizzo del termine "indizi" in luogo della locuzione (di conio giurisprudenziale) "specifici elementi indizianti".

Nel documento emesso dalla Procura generale si legge infatti che «l'obbligo di iscrizione sussiste in presenza della prospettazione di fatti 'determinati', 'non inverosimili' e 'specifici' (perché 'a carico' della persona della cui iscrizione si discute), idonei ad integrare una 'traccia di un percorso logico argomentativo', suscettibile di evocare diversi possibili scenari rispetto al *thema probandum*, che solo lo sviluppo successivo delle indagini si incaricherà di discriminare, occorrendo altresì che gli indizi siano dotati dei caratteri di certezza storica, concordanza e precisione, ma non anche della 'gravità' (necessaria a legittimare altro tipo di richieste e attività processuali)»⁹⁸.

Analizzando alcune fattispecie del codice di procedura penale, poi, si può ricavare come il termine 'indizi' del nuovo 335 c.p.p. si discosti dal punto di vista del significato.

⁹⁷ Cfr. Procura Generale della Corte di Cassazione, *D.lgs. n. 150/2022: primi orientamenti della procura generale della Corte di Cassazione* in www.sistemapenale.it, 2023, p. 8.

⁹⁸ Così Procura Generale della Corte di Cassazione, cit., p. 9.

In questo caso, infatti, non si fa riferimento alla prova indiziaria di cui all'art. 192 co. 2 c.p.p., nella quale si richiede che gli indizi siano «gravi, precisi e concordanti» ma, in maniera più ampia, alla ipotetica possibilità di attribuire il fatto al soggetto iscritto nel registro. In altre parole, in questo contesto, «gli “indizi” rappresentano un *thema probandum* e non un mezzo con cui provare»⁹⁹. Inoltre, la formula utilizzata differisce sia da quella di cui all'art. 273 co. 1 c.p.p. in materia cautelare, «gravi indizi di colpevolezza», sia dagli «indizi di reità» citati nel co. 1 dell'art. 63 c.p.p. riguardo alle dichiarazioni indizianti; nonostante ciò, sembra comunque abbastanza chiaro come il tema non possa che essere, pur sempre, la “colpevolezza”, ossia l'attribuzione della condotta di reato a una determinata persona¹⁰⁰.

Si può dunque affermare che la soglia probatoria da raggiungere si pone a metà strada fra il sospetto e i gravi indizi: sono necessari degli indizi (e non dei meri sospetti) ma essi non devono ancora essere gravi. Si tratta di una soglia sicuramente ‘vaga’: «il passaggio dalla categoria più bassa (il sospetto) a quella intermedia (gli indizi) a quella alta (i gravi indizi) non è individuabile con precisione ed oggettivamente»¹⁰¹.

Tale aspetto di vaghezza è, tuttavia, in qualche modo “calcolato” dal legislatore, in quanto, con la previsione di nuovi meccanismi di controllo¹⁰², attribuisce (anche) al giudice la facoltà di retrodatare l'iscrizione qualora si fosse in presenza di un ritardo inequivocabile, «ovverosia che con certezza si sia passati dalla soglia più bassa a quelle

⁹⁹ Cfr C. Conti, *L'iscrizione della notizia di reato nel prisma dell'azione: nuovi requisiti e finestre di giurisdizione*, cit., p. 145.

¹⁰⁰ Cfr. A. Cabiale, *Le rinnovate dinamiche dell'attività investigativa: iscrizione della notizia di reato, tempi delle indagini e rimedi ‘anti-stasi’*, cit., p. 5.

¹⁰¹ R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari fra obiettivi deflattivi ed esigenze di legalità*, in www.giustiziainsieme.it, 2022, p. 8.

¹⁰² V. Cap. III.

più alta, o addirittura alla successiva. [Con tale ricostruzione che il giudice è tenuto a compiere] è proprio la soglia intermedia ad essere in assoluto, obiettivamente, incerta, rispetto alle altre due e, ancor di più, alle ipotesi concrete che si pongono al confine fra l'una e le altre due»¹⁰³.

La conseguenza principale di tale cambiamento nelle modalità di iscrizione della *notitia criminis* che balza subito all'attenzione, è l'allargamento delle ipotesi in cui si iscriverà a modello 44 (ignoti) e, di conseguenza, anche un allargamento di casi di cui si archiverà per via del fatto che l'indagato è rimasto soggetto ignoto.

Infatti, «in presenza di una notizia di reato nominativa ma ancora non sorretta [dal compendio probatorio appena descritto] il pubblico ministero non è legittimato a svolgere pre-indagini volte a individuare l'autore del fatto. Piuttosto, è tenuto a iscrivere immediatamente la notizia di reato contro persona ignota, a svolgere le indagini preliminari necessarie anche all'individuazione e all'identificazione dell'autore del fatto e a provvedere alla relativa iscrizione nominativa non appena queste abbiano fatto emergere indizi soggettivamente orientati»¹⁰⁴.

In conclusione, la necessità che l'iscrizione sia sorretta da un quadro probatorio indiziario minimo, permette di confermare ciò che precedentemente alla 'Riforma Cartabia' non era possibile fare: direzionare l'indagine verso un sospettato ben identificato, senza che sia necessaria la previa iscrizione soggettiva, perché quest'ultimo adempimento presuppone che già risulti quella che in precedenza abbiamo visto definirsi

¹⁰³ R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari fra obiettivi deflattivi ed esigenze di legalità*, cit., p. 8. V. altresì Cap. II par. 1.4 per verificare quale criticità è sottesa al rapporto tra indizi e retrodatazione *iussu iudicis*. Per l'analisi completa del meccanismo di retrodatazione (anche giudiziale) V. Cap. III.

¹⁰⁴ F. Cassibba, E.M. Mancuso, *Le indagini preliminari fra innovazione e continuità*, in *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, cit., p. 611.

‘soglia intermedia’: «Viene dunque invertito il meccanismo rispetto al passato: prima si indaga e solo dopo si iscrive, e non più il contrario»¹⁰⁵.

1.4 (Segue) Criticità delle iscrizioni “soggettive”

Alla luce di quanto evidenziato nel precedente paragrafo, occorre ora illustrare alcune criticità di ordine sistematico.

Già dalla relazione illustrativa al decreto delegato che ha portato a compimento la ‘Riforma Cartabia’ si poteva constatare che si voleva evitare di considerare l’iscrizione come mero adempimento formale, derivando da esso annotazioni generiche o comunque iscrizioni di soggetti raggiunti da meri sospetti, con possibili effetti pregiudizievoli nei loro confronti¹⁰⁶.

Se, dunque, come si ricava dalle affermazioni appena riportate, «il principale problema da affrontare era rappresentato dai potenziali pregiudizi ai danni dell’indagato, la soluzione infine adottata non è forse quella migliore»¹⁰⁷.

Con la previsione del comma 1-*bis* e, in particolare, con la locuzione ‘indizi a carico’, infatti, si otterrà sicuramente un minor numero di iscrizioni “affrettate” dato che comunque viene alzato lo ‘standard’, con il rischio però che alle iscrizioni compiute, invece, venga attribuito un significato travisato: «l’iscrizione “ponderata”, o “ragionata”,

¹⁰⁵ R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari fra obiettivi deflattivi ed esigenze di legalità*, cit., p. 8.

¹⁰⁶ Cfr. *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150*, in *Gazzetta Ufficiale*, 2022, p. 79; Cfr. altresì la circolare del 2017 del procuratore G. Pignatone, cit., v. cap. I par. 2.

¹⁰⁷ A. Cabiale *Le rinnovate dinamiche dell’attività investigativa: iscrizione della notizia di reato, tempi delle indagini e rimedi ‘anti-stasi’*, cit., p. 8.

che dir si voglia, potrebbe più spesso passare per un'iscrizione "meritata", elevando la frequenza di ingiuste lesioni della sfera sociale e lavorativa dell'indagato»¹⁰⁸.

La soluzione prospettata da parte della dottrina è quella di non andare tanto ad agire sui presupposti del dovere di iscrivere, bensì quella di lavorare "a valle" sull'informazione giudiziaria, innalzandone il livello di qualità e completezza al fine di costruire una più corretta percezione pubblica del significato dell'iscrizione¹⁰⁹.

È possibile poi, individuare altri profili problematici.

In *primis*, richiamando il problema solo accennato nel precedente paragrafo riguardante il nesso tra il nuovo meccanismo di retrodatazione e la locuzione «indizi a carico» (comma 1-*bis* del 335 c.p.p.), è da confermare che il (vago) termine 'indizi' non sembra adatto a garantire un efficace ed equilibrato funzionamento del meccanismo di retrodatazione ad opera del giudice in quanto lascia le iscrizioni, prima, e l'eventuale controllo giudiziale poi, in balia di valutazioni opinabili e aleatorie¹¹⁰.

È anche possibile, inoltre, individuare una certa contraddizione con il fine generale che ha ispirato l'intera riforma, ossia il contenimento dei tempi procedurali in nome dell'efficienza: i nuovi requisiti dell'iscrizione nominativa avranno senza dubbio l'effetto di allungare le investigazioni inizialmente avviate verso "ignoti", causando sistematici – e magari qualche volta indebiti – prolungamenti della fase investigativa, formalmente

¹⁰⁸ Così la Procura generale della Corte di cassazione, *D.lgs. n. 150/2022: primi orientamenti della procura generale della Corte di Cassazione*, cit., p. 8.

¹⁰⁹ Cfr. F. Cassibba, *Perduranti equivoci su notizia di reato e pseudo-notizia* in *Cassazione Penale*, 2020, p. 2081. V., inoltre, cap. II par. 2 per vedere le conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'iscrizione del nominativo nel registro delle notizie di reato.

¹¹⁰ Cfr. D. Vicoli, *Nuovi equilibri delle indagini preliminari*, in E.M. Catalano, R. Kostoris, R. Orlandi (a cura di), *Riassetto della penalità, razionalizzazione del procedimento di primo grado, giustizia riparativa*, Giappichelli, 2023, p. 80.

giustificati, appunto, dalla necessità di dover ancora reperire gli “indizi” richiesti dall’art. 335 co. 1-*bis* c.p.p.

Dall’interpretazione del rinnovato art. 335 c.p.p., le indagini possono iniziare nei confronti di “ignoti” sia nel caso in cui non sia stato individuato alcun soggetto da indagare, ma anche qualora un nome sia in effetti emerso, ma manchino “indizi a carico” sufficienti a giustificare l’iscrizione nominativa. La criticità è emersa proprio in relazione a questo secondo caso. È infatti possibile che «interi blocchi d’indagine scivol[ino] verso il modello 44 [e] lì rest[ino], fino al momento in cui l’emersione d’indizi ne autorizzi il trasferimento a modello 21, facendo così scattare, solo allora, i termini dell’indagine»¹¹¹.

Pertanto, posto che individuazione e “generalizzazione” (ovvero l’attribuire le generalità al soggetto individuato) della persona sottoposta ad indagini possono non coincidere temporalmente, il pubblico ministero sarà tenuto, pertanto, a «curare la tempestività degli adempimenti formali prodromici al passaggio del procedimento dal modello 44 al modello 21, una volta individuata con certezza la persona sottoposta ad indagini e, una volta effettuata la acquisizione delle sue generalità, l’iscrizione dovrà essere retrodatata al momento della sua individuazione, dato che è da questo momento che decorreranno i termini di indagine»¹¹².

2. Tutela dell’indagato, in seguito all’iscrizione della notizia di reato, dagli effetti pregiudizievoli in ambito civile o amministrativo (335-*bis* c.p.p.)

¹¹¹ A. Camon, *Registrazione della notizia di reato e tempi dell’indagine*, cit. p. 9.

¹¹² Procura generale della Corte di cassazione *D.lgs. n. 150/2022: primi orientamenti della procura generale della Corte di Cassazione*, cit., p. 11.

Oltre ad una protezione “interna” al procedimento (consistente nella possibilità per la persona sottoposta alle indagini di agire autonomamente avviando la procedura di accertamento della tempestività dell’iscrizione della notizia di reato, sia oggettiva che nominativa, ai sensi dell’art. 335 quater¹¹³), la persona iscritta nel registro delle notizie di reato è tutelata anche attraverso un rimedio “esterno”.

È previsto infatti dall’art. 335-*bis* che dalla semplice iscrizione nel registro del nome di un soggetto in relazione ad un determinato reato non possano derivare conseguenze pregiudizievoli sul piano civile o amministrativo.

Per comprendere al meglio tale disposizione è fondamentale partire dall’analisi di una disposizione costituzionale, l’art. 27 comma 2, il quale prevede espressamente che «l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva». Tale norma consacra la presunzione di non colpevolezza intesa dall’ordinamento come quel principio al quale sono sottese sia una regola di trattamento che di giudizio¹¹⁴.

Soffermandoci in questa sede sulla regola di trattamento, è importante sottolineare come essa esprima sia il divieto di assimilare l’imputato al colpevole, sia il divieto di anticipare ogni trattamento sanzionatorio prima della condanna definitiva¹¹⁵.

¹¹³ V. Cap III par. 3.

¹¹⁴ Cfr. A. Camon, *Le indagini preliminari*, in AAVV, *Fondamenti di procedura penale*, III edizione, Cedam, 2021, p. 126 in cui si evidenzia come dalla regola di trattamento non debba trasparire alcun anticipato giudizio di colpevolezza in rapporto al reato per cui si procede nei confronti di un determinato soggetto e, inoltre, come l’imputato vada considerato non colpevole anche laddove dovessero arricchirsi gli elementi a suo carico nel corso del procedimento; dalla regola di giudizio, invece, emerge il canone del *in dubio pro reo*, quale criterio di decisione sul fatto incerto favorevole all’imputato.

¹¹⁵ Cfr. P. P. Paulesu, *La presunzione di non colpevolezza dell’imputato*, Giappichelli, 2009, p. 30 ss. V altresì E. Fassone, *Il processo che non c’è* in *Questione Giustizia*, 1994, p.534 secondo il quale «va a recisamente respinto l’idea di identificare la condanna definitiva (e quindi il confine temporale della presunzione di non colpevolezza) con la condanna di primo grado, al fine di rendere quest’ultima provvisoriamente esecutiva e, di conseguenza, immediata l’applicazione della pena». (Paulesu, *La presunzione di non colpevolezza dell’imputato*, 2009).

Il dettato costituzionale, tuttavia, non indica il momento a partire dal quale la regola di trattamento inizia ad agire. «Si può ritenere [però] che la presunzione di non colpevolezza inizi a dispiegare i suoi effetti solo dal momento della formale acquisizione di una notizia di reato, cioè con l'avvio del procedimento penale [e quindi con l'iscrizione del nominativo dell'indagato nell'apposito registro di cui all'art. 335 c.p.p.].¹¹⁶

A sostegno di questa tesi entrano in gioco due argomenti.

Il primo è di ordine logico e garantista in quanto se l'imputato non deve essere trattato come un colpevole sino alla condanna definitiva, allora lo stesso trattamento deve essere riservato, *a fortiori*, al soggetto che non sia nemmeno imputato¹¹⁷.

Il secondo argomento invece attesta che l'esercizio dell'azione penale (e quindi l'assunzione della qualifica di imputato) avviene solo all'esito di indagini, le quali, tuttavia, non servono solo per costruire e per legittimare quell'azione, in quanto vi sono dei casi in cui è possibile compiere atti rilevanti ai fini probatori come, ad esempio, i c.d. atti irripetibili, di qui la necessità di estendere la regola di trattamento imposta dalla presunzione costituzionale anche all'indagato¹¹⁸.

Ci si è chiesti però se la regola di trattamento del principio di non colpevolezza si potesse estendere anche in ambito extra penale; in questa sede ci si riferisce ai possibili pregiudizi che possono estendersi in campo civile e amministrativo. Al fine di evitare antinomie e contraddizioni e garantire uniformità e coerenza delle decisioni, l'art. 335-

¹¹⁶ Così ancora A. Camon, *Le indagini preliminari*, in AAVV, *Fondamenti di procedura penale*, III edizione, Cedam, 2021, p. 127.

¹¹⁷ Non casualmente, il nostro codice di rito, all'art. 61, prevede una clausola generale che estende all'indagato le garanzie e i diritti previsti per l'imputato.

¹¹⁸ V. P.P. Paulesu, *La mala gestio della notizia di reato e i rimedi della "riforma Cartabia"*, tra autonomia del pubblico ministero e controlli giurisdizionali. Note a margine di un problema complesso in *Archivio Penale*, 2024 n. 2, p. 19.

bis «rappresenta un segnale culturale importante in termini di civiltà e di modernità giuridica [contribuendo] a rafforzare sensibilmente la coerenza dell'ordinamento giuridico nel suo complesso, nel segno della ragionevolezza»¹¹⁹. Questo perché esistono alcune tipologie delittuose che, per la loro particolare natura, potrebbero avere un impatto al di fuori del contesto penale (maltrattamenti in famiglia, violazione degli obblighi di assistenza familiare, violenze in contesti familiari o educativi, stalking) andando a generare interferenze suscettibili di portare ad un pericoloso e incontrollabile fenomeno di “vasi comunicanti” tra contesti giuridici profondamente diversi¹²⁰.

Analizzando ora nel dettaglio l'inciso dell'art. 335-*bis* secondo il quale «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», emerge come non possa essere valorizzato in ambito extra-penale «il solo “fatto” della iscrizione, ossia di far discendere automaticamente effetti negativi per l'indagato a seguito di una valutazione caratterizzata [...] da componenti valutative molto ampie [...] e da variabili legate a criteri particolarmente labili, perché funzionali alle specifiche esigenze procedurali»¹²¹.

Dalla nuova disciplina, tuttavia, emerge un problema in ambito applicativo legato all'inciso ‘da sola’. Infatti, nonostante sia chiaro lo scopo del divieto, ovvero evitare automatismi ‘sanzionatori’ in ambito extra-penale in seguito alla ‘mera’ iscrizione, l'espressione ‘da sola’ è pericolosamente allusiva in quanto lascia intendere che

¹¹⁹ P.P. Paulesu, *La mala gestio della notizia di reato e i rimedi della “riforma Cartabia”, tra autonomia del pubblico ministero e controlli giurisdizionali. Note a margine di un problema complesso*, cit., p. 19.

¹²⁰ Cfr. ancora P.P. Paulesu, *La mala gestio della notizia di reato*, cit., p.19.

¹²¹ P. Silvestri, *Notizia di reato, effetti della iscrizione e controlli sulla tempestività della iscrizione*, in G.L. Gatta e M. Gialuz (diretto da), *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale* (vol. II, *Nuove dinamiche del procedimento penale*), 2024, p. 16.

unitamente ad altri atti del procedimento l'iscrizione soggettiva potrebbe legittimamente dispiegare un effetto pregiudizievole automatico per l'indagato¹²².

Parte della dottrina ha cercato di risolvere tale problema considerando che, comunque, il legislatore della riforma ha scelto di non abrogare espressamente tutte le norme dell'ordinamento che fanno discendere effetti pregiudizievoli dalla sola sottoposizione a procedimento penale o dallo *status* di indagato, ma ha introdotto una norma di interpretazione autentica nell'art. 110-*quater* disp. att. c.p.p., in forza della quale queste disposizioni «devono intendersi nel senso che esse si applicano comunque alla persona nei cui confronti è stata emessa una misura cautelare personale o è stata esercitata l'azione penale».

«In sostanza, ferma restando la possibilità, desumibile dall'art. 335-*bis* del codice, di far discendere effetti pregiudizievoli da una valutazione basata sulla sottoposizione a procedimento penale più altri elementi, quando la disposizione preveda un effetto pregiudizievole automatico (il caso più emblematico è forse quello dell'art. 463-*bis* c.c., secondo il quale «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»), questo va ricondotto alla sottoposizione a una misura cautelare personale o al processo vero e proprio»¹²³.

Inoltre, da citare, vi sono altre incognite applicative che sono emerse: non è chiaro se il pregiudizio vietato in sede civile e amministrativa riguardi anche i provvedimenti

¹²² In tal senso, cfr. F. Cassibba, E.M. Mancuso, *Le indagini preliminari fra innovazione e continuità, in Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, cit., p. 612; M. Gialuz *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia*, cit., p. 40.

¹²³ Così M. Gialuz, *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia*, cit., p. 40.

disciplinari; non sono specificate, poi, quali possano essere le conseguenze e le tutele eventualmente spettanti al soggetto che si è visto applicare dall'autorità civile o amministrativa un provvedimento sfavorevole e pregiudizievole a cagione dell'esistenza di un procedimento penale a suo carico¹²⁴.

Da ultimo, rimane da citare un problema che emerge nella prassi quando la responsabilità del fatto vada ricercata all'interno di un gruppo di persone, si pensi, ad esempio, ad un collegio sindacale, un consiglio comunale, o un'*equipe* medica. In tali casi, infatti, non è affatto agevole riuscire a distinguere le posizioni per verificare quali soggetti vadano iscritti nel registro e quali no.

In merito a tale problematica, si è pronunciata la già citata Procura Generale presso la Corte di Cassazione¹²⁵ secondo la quale «il dato indiziario 'determinato' e 'specifico', idoneo alla iscrizione, tende tanto più a degradarsi quanto è più ampia, sul piano numerico, la platea dei soggetti semplicemente indicati (nell'esposto, querela, denuncia, o altra forma di comunicazione)»¹²⁶. Ad ogni modo, conclude il documento, «spetta al pubblico ministero l'attento e prudente apprezzamento delle situazioni volta per volta emergenti dalla comunicazione, al fine di verificare la sussistenza di elementi (risultanti,

¹²⁴ Cfr. ancora V. P.P. Paulesu, *La mala gestio della notizia di reato e i rimedi della "riforma Cartabia", tra autonomia del pubblico ministero e controlli giurisdizionali. Note a margine di un problema complesso*, cit., p. 20-21.

¹²⁵ Ma anche gran parte della dottrina sempre sulla stessa linea di pensiero V. su tutti, P. Piras, *La riforma Cartabia per prevenire la 'sindrome clinico- giudiziaria'. A proposito d'indizi e d'iscrizione nel registro degli indagati*, in www.sistemapenale.it, 8 febbraio 2023, p. 4. V, altresì, A. Cabiale, *I nuovi controlli giudiziari sui tempi della fase investigativa: una riforma tanto attesa quanto indispensabile*, cit., p. 12; A. Camon *Registrazione della notizia di reato e tempi dell'indagine*, cit., p. 9; P. Silvestri *Notizia di reato, effetti della iscrizione e controlli sulla tempestività della iscrizione*, in *Nuove dinamiche del procedimento penale*, cit., p. 15; A. Cabiale, *Le rinnovate dinamiche dell'attività investigativa: iscrizione della notizia di reato, tempi delle indagini e rimedi 'anti-stasi'*, cit., p. 6.

¹²⁶ Procura generale della Corte di cassazione, *D.lgs. n. 150/2022: primi orientamenti della procura generale della Corte di Cassazione*, cit., p. 9-10.

se sorretti da precise indicazioni o allegazioni, anche dalle dichiarazioni dell'esponente) potenzialmente oltrepassanti la soglia dei meri 'sospetti'»¹²⁷.

Nella prassi, infatti, può accadere che vengano denunciate nominativamente persone che, invece, non sono da iscrivere¹²⁸. In questi casi, anche se la denuncia è nominativa e circostanziata, l'iscrizione presuppone comunque «un'attività di controllo d'indagine e di verifica logica. È un atto che non è frutto di puro recepimento, ma è frutto di ricerca di dati e di creazione intellettuale»¹²⁹.

¹²⁷ Procura generale della Corte di cassazione, *D.lgs. n. 150/2022: primi orientamenti della procura generale della Corte di Cassazione*, cit., p. 9-10.

¹²⁸ «Si pensi al caso dei medici del reparto dove il paziente era ricoverato, sostenendo l'inappropriatezza del trattamento antibiotico, che invece risulta appropriato, già dalla sola lettura della cartella clinica. L'attribuzione in denuncia del reato è talvolta frutto non di un trattamento medico inappropriato, ma di un trattamento umano inadeguato del paziente e dei familiari. La reazione aggressiva esplose nella denuncia, che è il precipitato di fattori emotivi che nulla hanno a che vedere con l'accertamento di un illecito penale, ma solo con l'accertamento di un illecito disciplinare». Così P. Piras, *La riforma Cartabia per prevenire la 'sindrome clinico- giudiziaria'. A proposito d'indizi e d'iscrizione nel registro degli indagati in Sistema Penale*, 2023, p. 4.

¹²⁹ P. Piras, *La riforma Cartabia per prevenire la 'sindrome clinico- giudiziaria'. A proposito d'indizi e d'iscrizione nel registro degli indagati*, in www.sistemapenale.it, 8 febbraio 2023, p. 4.

CAPITOLO III

IL CONTROLLO SULLA ISCRIZIONE DELLA NOTIZIA DI REATO DOPO LA RIFORMA CARTABIA E GLI EFFETTI DI TALE MECCANISMO SULLA GIUSTIZIA PENALE

SOMMARIO: 1. Il meccanismo della retrodatazione: revisione dei poteri di controllo delle autorità competenti. 2. La retrodatazione ufficiosa del Pubblico Ministero. 3. L'iscrizione *iussu iudicis*. 4. La retrodatazione del giudice su istanza di parte. 5. (Segue) La retrodatazione su domanda: il procedimento. 6. (Segue) Conseguenze dell'accoglimento dell'istanza: la sorte degli atti tardivi (art. 407 comma 3) e degli atti compiuti prima della originaria iscrizione. 7. (Segue) L'impugnazione e i rimedi alla decisione.

1. Il meccanismo della retrodatazione: revisione dei poteri di controllo delle autorità competenti

Come già anticipato, i termini di conclusione delle indagini preliminari iniziano a decorrere da quando il pubblico ministero provvede ad iscrivere la notizia di reato, o comunque il nome dell'indagato, nell'apposito registro. Si è visto, tuttavia, che tale *dies a quo* non è sempre di facile definizione in quanto vi possono essere dei casi in cui la notizia di reato si manifesta con chiarezza e casi invece in cui la notizia di reato è a «formazione progressiva»¹³⁰ (casi in cui l'approdo al procedimento penale vero e proprio e di conseguenza anche il momento dell'iscrizione nel registro sono sfumati).

¹³⁰ Espressione utilizzata da A. Camon, *Le indagini preliminari*, in AAVV, *Fondamenti di procedura penale*, III edizione, Cedam, 2021, p. 404.

Capita spesso, inoltre, che la notizia di reato o comunque il nome dell'indagato vengano iscritti in ritardo¹³¹.

Prima della 'Riforma Cartabia', ci si chiedeva se il giudice, nel verificare la tempestività dell'iscrizione, potesse 'retrodatare' la stessa "spostandola" indietro nel tempo; così facendo, i termini delle indagini non sarebbero iniziati a decorrere dal momento di effettiva iscrizione ma dal momento in cui essa sarebbe dovuta avvenire.

Le SU della Cassazione nel 2009 avevano escluso la possibilità di prevedere tale meccanismo essenzialmente per due motivi: il primo legato al fatto che la categoria delle notizie di reato non ha contorni ben definiti, rendendo talvolta molto difficoltoso determinare l'esatto momento in cui sarebbe dovuta avvenire l'iscrizione; il secondo attiene, invece, al fatto che le funzioni affidate al giudice per le indagini preliminari sono tassative (art. 328 comma 1) e non ci sarebbe dunque una struttura normativa dalla quale poter far derivare e alla quale poter ancorare questo potere¹³².

Nessuno dei due argomenti appariva, però, del tutto convincente: «la difficoltà di determinare il momento in cui la notizia di reato emerge o quello in cui acquista una direzione verso un preciso individuo, non è un buon motivo per consegnare al pubblico ministero il monopolio delle decisioni al riguardo; semmai è vero il contrario, [ossia che] proprio la fluidità delle valutazioni reclama un controllo giurisdizionale»¹³³.

¹³¹ V. *supra* Cap. I par. 3 in cui si evidenzia come prima della riforma vi fosse il problema di comportamenti abusivi da parte del Pubblico Ministero che volutamente non iscriveva tempestivamente la notizia di reato per sfruttare un maggior lasso di tempo per svolgere le indagini; spesso il ritardo dell'iscrizione, tuttavia, si è visto che può dipendere anche da un sovraccarico degli uffici.

¹³² Cass., Sez. un., 24 settembre 2009, Lattanzi, n. 40538.

¹³³ Così, ancora, A. Camon, *Le indagini preliminari*, in AAVV, *Fondamenti di procedura penale*, III edizione, Cedam, 2021, p. 405.

Infatti, sarebbe proprio una norma codicistica (art. 407 comma 3 c.p.p.) a giustificare l'ammissibilità del meccanismo di retrodatazione: «il dovere di dichiarare l'inutilizzabilità degli atti tardivi sarebbe derisorio se il giudice non potesse anche controllare il momento dal quale i termini sono stati fatti partire»¹³⁴. Più in generale, inoltre, la Corte costituzionale ha chiarito che «l'iscrizione nel registro ha effetti solo dichiarativi, non costitutivi, dello *status* di indagato: alla persona sostanzialmente soggetta all'investigazione (anche se non ancora iscritta) competono le garanzie che il codice riconosce all'indagato»¹³⁵.

Sulla scia di queste interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali, pur ponendosi in una linea di netta discontinuità rispetto alla giurisprudenza delle Sezioni unite che affermava l'incompatibilità sistematica del potere giurisdizionale di retrodatare le iscrizioni, il d.lgs. n. 150/2022 allestisce una 'rete di controlli' dalla portata generale che introducono un vero e proprio potere di retrodatazione dell'iscrizione¹³⁶.

Il primo strumento, disciplinato dall'art. 335 comma 1-*ter*, è affidato al pubblico ministero e gli consente di retrodatare l'iscrizione già effettuata, recependo una prassi talvolta emersa presso gli uffici di Procura, permettendogli di eliminare l'errore senza dover necessariamente attendere l'attivazione del procedimento giurisdizionale di nuovo conio (art. 335-*quater* c.p.p.), pensato per raggiungere lo stesso obiettivo.

Per quanto riguarda, invece, il nuovo potere che spetta al giudice, è previsto un meccanismo più ampio di quello già previsto dal vecchio art. 415, co. 2, c.p.p. riguardante

¹³⁴ D. Vicoli, La "ragionevole durata delle indagini", Giappichelli, 2012, p. 162; V. *infra* cap. III par. 6.

¹³⁵ Corte cost., ordinanza n. 307 in *cortecostituzionale.it*, 22 luglio 2005.

¹³⁶ Cfr. F. Cassibba E.M. Mancuso, *Le indagini preliminari fra innovazione e continuità*, in *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, cit., p. 613.

l'ordine di iscrizione del giudice per le indagini preliminari in dissenso col pubblico ministero e, soprattutto, nasce all'art. 335-*quater* c.p.p. un procedimento incidentale su istanza di parte per far accertare la tempestività dell'iscrizione «quando il ritardo è inequivocabile e non è giustificato»¹³⁷.

Prima di affrontare nello specifico i tre nuovi strumenti di controllo sulla tempestività dell'iscrizione, è importante stabilire quali sono l'oggetto del controllo, la sua legittimazione attiva e quando è il momento di intervento.

Per quanto concerne l'oggetto, si è rilevato come debba essere tenuto distinto il controllo sulla mancata iscrizione soggettiva, che può condurre alla c.d. iscrizione per ordine del giudice, ex art. 335-*ter* c.p.p., dal sindacato sulla data di iscrizione oggettiva e soggettiva, che condurrà invece alla retrodatazione di iscrizioni già avvenute, ex art. 335-*quater* c.p.p.¹³⁸

Riguardo al primo aspetto, tale l'omissione può nascondere, come già detto¹³⁹, sia lo scopo di differire il *dies a quo* di decorrenza del tempo investigativo, ovvero può «rivelare la volontà di continuare a tenere “coperta” l'indagine, fino a quel momento condotta nei riguardi di fittizi “ignoti”, evitando in tal modo le doverose garanzie partecipative e informative spettanti alla difesa in ragione della assunzione della qualità di indagato»¹⁴⁰. In questi casi l'attività di ricostruzione della notizia di reato da parte del giudice è più

¹³⁷ Cfr. G. Gaeta *Inseguendo l'Europa. La riforma delle indagini preliminari tra problemi risolti e irrisolti* in *Archivio penale*, 2022 n.2, p. 8-9.

¹³⁸ Cfr. P. Silvestri *Notizia di reato, effetti della iscrizione e controlli sulla tempestività della iscrizione*, in *Nuove dinamiche del procedimento penale*, cit., p. 18.

¹³⁹ V. *supra* cap. I par. 3.

¹⁴⁰ R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari fra obiettivi deflattivi ed esigenze di legalità*, cit., p. 12.

agevole in quanto si tratterebbe di verificare l'eventuale omessa precedente iscrizione soggettiva alla luce di atti o documenti comunque già presenti nel fascicolo del pubblico ministero essendo la notizia di reato già iscritta a modello 44.

Più problematico, invece, è l'altro caso in cui l'istante lamenti la tardiva iscrizione della notizia di reato nella sua componente sia oggettiva sia soggettiva. Il ritardo dell'iscrizione, infatti, può essere dovuto ad un utilizzo improprio dei poteri in capo alla polizia giudiziaria che può non comunicare la notizia di reato al pubblico ministero, pur essendo in presenza di elementi che la definiscono, continuando a svolgere pre-indagini; nello stesso senso, il pubblico ministero può non procedere all'iscrizione della notizia trasmessagli dalla polizia giudiziaria e continuare a svolgere attività pre-procedimentali¹⁴¹.

Per quanto riguarda la legittimazione attiva del potere di controllo, «l'*omissione* dell'iscrizione soggettiva è attribuita alla sola iniziativa officiosa del GIP, mentre il *sindacato sulle date di iscrizione* viene costruito come un'eccezione dell'indagato o dell'imputato rivolta al giudice procedente. Al PM, invece, è lasciato solo un intervento autocorrettivo sulle date di iscrizione, con il quale si cerca di prevenire l'eccezione di parte»¹⁴².

Considerando invece il momento processuale di intervento in cui può avvenire il controllo, il GIP può ordinare l'iscrizione soggettiva tanto nella fase delle indagini contro "ignoti", quanto in quella contro persone note; per contro, il sindacato del giudice può essere richiesto sia durante la fase delle indagini preliminari (dall'indagato) sia dopo

¹⁴¹ Cfr. G. Tessitore, *Le ricerche investigative condotte all'ombra del modello 45 ("registro di atti non costituenti notizia di reato")* in *Pre- investigazioni*, a cura di A. Scalfati, 2020, p. 49.

¹⁴² D. Curtotti, *L'iscrizione della notizia di reato e il controllo del giudice*, in G. Spangher (a cura di), *La riforma Cartabia*, Pacini, 2022, p. 204.

l'esercizio dell'azione penale (dall'imputato)¹⁴³. Da parte sua, il PM può agire in autotutela solo al momento della prima iscrizione (art. 335, comma 1-*ter*, c.p.p.)¹⁴⁴.

2. La retrodatazione officiosa del Pubblico Ministero

Passando ora ad analizzare analiticamente i meccanismi di controllo veri e propri, si può constatare dal codice di procedura penale che il primo strumento che si incontra è collocato all'art. 335 comma 1-*ter* ed è lo strumento affidato al pubblico ministero che conduce ad una sorta di "auto-retrodatazione": «quando non ha provveduto tempestivamente [...], all'atto di disporre l'iscrizione, il pubblico ministero può altresì indicare la data anteriore a partire dalla quale essa deve intendersi effettuata».

«La previsione, che traduce in norma di legge una prassi virtuosa già attualmente seguita da alcune Procure, ha l'obiettivo di consentire al pubblico ministero, ove riconosca un ritardo delle iscrizioni, di porvi rimedio senza la necessità di attendere l'attivazione del meccanismo giurisdizionale previsto dalle successive lettere q) e r) della legge delega 27 settembre 2021 n. 134 [tradotto nei nuovi artt. 335 *ter* e *quater* c.p.p.]»¹⁴⁵.

Tale disposizione, tuttavia, va letta tenendo in considerazione due profili.

¹⁴³ V. *infra* cap. III par. 5.

¹⁴⁴ R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari fra obiettivi deflattivi ed esigenze di legalità*, cit., p. 12.

¹⁴⁵ Così *Riforma della giustizia penale: in G.U. la relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150* in *www.sistemapenale.it*, 2022, p. 80; v. anche cap. I par. 5.

In primo luogo, stando al testo della norma, il pubblico ministero può intervenire «all'atto di disporre l'iscrizione», ma, secondo parte della dottrina, non si vedono ragioni per impedirgli di farlo in seguito, se solo in seguito dovesse avvedersi del ritardo¹⁴⁶.

Di altro avviso, invece, è altra parte della dottrina in quanto, ricavando dalla disposizione che al PM è concessa la facoltà di indicare una data precedente a far corso dalla quale si intende iscritta la notizia, riconosce al PM il potere di 'retrodatare' solamente quando egli proceda alla prima iscrizione (tanto oggettiva, quanto soggettiva; tanto spontanea, quanto coattiva)¹⁴⁷. «Sarebbe pertanto preclusa la possibilità di un'auto-correzione in un momento successivo alla prima iscrizione, attraverso una sorta di retrodatazione in *itinere*. Durante lo svolgimento di un'inchiesta al p.m. è solo consentito di procedere a nuove iscrizioni. La ragione va ricercata nella necessità di non rendere la data di inizio delle indagini (tanto oggettive, quanto soggettive) troppo fluida e incerta: e così sarebbe inevitabilmente se il PM in ogni momento potesse correggersi»¹⁴⁸.

Il secondo profilo attiene al termine «può»; è ragionevole supporre che il legislatore abbia voluto attribuire al PM una sorta di potere-dovere: gli viene lasciata libertà di poter usufruire o meno del potere di retrodatazione, tuttavia, esigenze di legalità spingono il PM a dover intervenire con la retrodatazione in presenza di un ritardo certificabile.

¹⁴⁶ Cfr. A. Camon, *Registrazione della notizia id reato e tempi dell'indagine*, cit., p. 11.

¹⁴⁷ È un potere volto a prevenire a monte le eccezioni sulla retrodatazione, sebbene anche l'intervento autocorrettivo sia sindacabile con la successiva eccezione di parte; in tal senso, cfr. R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari fra obiettivi deflattivi ed esigenze di legalità*, cit., p. 13.

¹⁴⁸ R. Aprati *Le nuove indagini preliminari fra obiettivi deflattivi ed esigenze di legalità*, cit., p. 13 la quale aggiunge inoltre che il potere di auto correzione del PM può essere esercitato per i motivi più diversi come ad esempio: «il p.m. valuta meglio l'esistenza degli indizi, magari nel momento di passaggio fra l'iscrizione da un modello all'altro; si rende conto che un reato ulteriore, per lo più connesso o collegato, già emergeva agli atti; si accorge che la polizia giudiziaria ha compiuto una serie di rilevanti attività investigative prima della trasmissione dell'informativa».

Vi è da sottolineare poi, a conferma di questa tesi, che non è un caso isolato il modo in cui il termine “può” è visto con questa accezione. Un esempio noto è l’art. 189 c.p.p., secondo il quale il giudice *può* ammettere prove atipiche. In questo caso, visto che la decisione incide sul diritto alla prova, cioè su una posizione costituzionalmente garantita, il relativo potere non può essere arbitrario ma dev’essere più correttamente inteso come potere-dovere¹⁴⁹.

Va considerato da ultimo un altro profilo che è emerso in una delle tre circolari diramate dal Procuratore della Repubblica di Bologna, dott. Giuseppe Amato, inerenti alcune novità sostanziali e processuali introdotte dalla ‘Riforma Cartabia’¹⁵⁰.

Per quanto attiene alla seconda circolare (n. 9116 dell’ottobre del 2022) riguardante l’iscrizione nel registro delle notizie di reato, parlando del potere officioso di retrodatazione del PM è stato rimarcato che tale potere deve essere inteso in termini ‘ragionevoli’. È da considerarsi, perciò, ‘fisiologico’ e dunque tale da non imporre retrodatazioni il decorso di un lasso temporale di alcuni giorni e anche settimane imposto dalla lettura delle informative da parte del magistrato e dall’espletamento materiale dell’attività di registrazione da parte della segreteria. Infatti, la Procura sostiene che anche l’art. 109 delle disp. att. del c.p.p., con l’indicazione della sottoposizione “immediata” al pubblico ministero degli atti che possono contenere una notizia di reato va inteso

¹⁴⁹ Cfr. A. Camon, *Registrazione della notizia di reato e tempi dell’indagine*, cit., p. 11; V. anche A. Camon *Le prove* in AAVV, *Fondamenti di procedura penale*, cit., p. 293 ss.

¹⁵⁰ In particolare, cfr. *Riforma Cartabia: tre circolari della repubblica di Bologna*, in www.sistemapenale.it, 27 ottobre 2022 che riguardano: «procedibilità a querela, fatto di particolare tenuità, persona offesa e querelante, dichiarazione/elezione di domicilio, partecipazione a distanza, registrazione audiovisive degli atti (circ. n. 9115 del 19 ottobre 2022); iscrizione nel registro delle notizie di reato (circ. n. 9116 del 19 ottobre 2022); nuova regola di giudizio per l’archiviazione e nuova disciplina dei termini di durata delle indagini e di definizione dei fascicoli (circ. n. 9119 del 19 ottobre 2022)».

‘realisticamente’, non potendosi imporre retrodatazione automatiche senza tenere in conto il tempo materiale fisiologico imposto per registrare le notizie, per sottoporle al magistrato, per consentire a questi di esaminarle, specie se complesse, per la formale successiva iscrizione sul registro appropriato.

Cosicché, il potere-dovere di retrodatazione sembra conveniente che venga utilizzato solo in presenza di ritardi “patologici” e, soprattutto, nelle ipotesi in cui il pubblico ministero ravvisi un proprio precedente errore di qualificazione, che lo abbia portato ad iscrivere impropriamente un fascicolo a modello 45 ovvero che lo abbia portato a non valorizzare indizi preesistenti a carico di una persona¹⁵¹.

3. L’iscrizione *iussu iudicis*

L’art. 335-*ter* c.p.p. prevede che il giudice, chiamato a «compiere un atto del procedimento», se ritiene che «il reato per cui si procede debba essere attribuito a una persona che non è stata ancora iscritta nel registro delle notizie di reato», «sentito il pubblico ministero, gli ordina con decreto motivato di provvedere all’iscrizione».

Con tale disposizione si può notare, in *primis*, come il legislatore abbia voluto fissare due obiettivi: spostare in capo al giudice il controllo sui tempi dell’indagine (non lasciando più così al solo PM il monopolio della fase di iscrizione della *notitia criminis*); e prevenire la possibile retrodatazione a istanza (art. 335-*quater* c.p.p.) che potrebbe avere ricadute notevoli sulla validità degli atti investigativi¹⁵².

¹⁵¹ Cfr. *Riforma Cartabia: tre circolari della repubblica di Bologna, Circolare n. 9116/2022* in www.sistemapenale.it, 2022, p. 7.

¹⁵² Cfr. A. Camon, *Registrazione della notizia di reato e tempi dell’indagine*, cit., p. 12-13.

Il nuovo art. 335-ter c.p.p. attribuisce al giudice per le indagini preliminari, quindi, il potere di controllare la correttezza e la tempestività dell'iscrizione della notizia di reato sotto il profilo soggettivo. «Il presupposto, infatti, è che le indagini siano state svolte (solo) formalmente contro persona ignota ovvero che emerga (in un procedimento contro uno o più indagati il cui nominativo sia già stato iscritto) l'attribuibilità della notizia di reato anche ad un ulteriore soggetto»¹⁵³.

Tuttavia, è da sottolineare come tale meccanismo non sia di nuova creazione ma, come ricorda anche la Relazione illustrativa¹⁵⁴, riprenda e allarghi un meccanismo che il codice già conosceva.

In particolare, il vecchio art. 415, commi 2, secondo periodo, e 2-bis, c.p.p. (oggi abrogati) prevedeva che nel procedimento a carico di ignoti, il GIP, al quale fosse richiesta l'archiviazione o l'autorizzazione a proseguire le indagini, se riteneva che il reato fosse ascrivibile ad una persona già individuata, poteva ordinare al PM l'iscrizione del nome nell'apposito registro.

«La *ratio* di tale controllo era quella di consentire all'organo giurisdizionale di verificare se l'esito investigativo che gli veniva prospettato fosse autentico o se, al contrario, l'inchiesta dovesse incanalarsi in una direzione soggettiva determinata, onde evitare che l'inquirente potesse surrettiziamente sottrarsi all'obbligo di agire garantendo impunità all'autore del reato»¹⁵⁵; oppure anche quella di indagare clandestinamente nei

¹⁵³ P. Silvestri, *Notizia di reato, effetti della iscrizione e controlli sulla tempestività della iscrizione*, in *Nuove dinamiche del procedimento penale*, cit., p. 19.

¹⁵⁴ Si fa riferimento alla *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150*, in *Gazzetta Ufficiale*, in www.sistema.penale.it, 2022, p. 83.

¹⁵⁵ F. Caprioli, *Nuovi epiloghi della fase investigativa: procedimenti contro ignoti e avviso di conclusione delle indagini preliminari* in F. Peroni (a cura di), *Il processo penale dopo la riforma del giudice unico*, Cedam, 2000, p. 253.

confronti di persona già identificata e procrastinando l'iscrizione nel registro delle persone note in modo da eludere i termini ordinari fissati per le indagini¹⁵⁶. Il raggio applicativo del precetto era stato, inoltre, allargato dalla Corte costituzionale, la quale aveva ritenuto che il potere fosse esercitabile in tutti i procedimenti, non soltanto quelli contro ignoti¹⁵⁷.

La 'Riforma Cartabia', a tal riguardo, generalizza ed estende ancora di più tale potere (in due direzioni principalmente): da un primo punto di vista, il giudice ora infatti può ordinare l'iscrizione soggettiva, non soltanto nei due casi sopra citati (gli ormai abrogati commi 2 secondo periodo e comma 2-*bis* del 415), ma in ogni occasione in cui venga sollecitato il suo intervento (es.: una richiesta di intercettazione; una richiesta di sequestro; una domanda di incedente probatorio; ecc.); dall'altro, la disposizione diventa applicabile anche nei procedimenti contro indagati noti, consentendo al giudice di individuare ulteriori persone da iscrivere nel registro, oltre a quelle che già vi figurano¹⁵⁸.

Conviene, inoltre, precisare che il giudice è tenuto ad intervenire solo per il reato per cui si sta procedendo, non potendo ordinare l'iscrizione in relazione ad un fatto diverso rispetto a quello portato alla sua cognizione e infatti, «ove si trattasse di fatti illeciti diversi, potrebbe semmai venire in gioco la disciplina sull'obbligo di denuncia»¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Cfr. Cordero, *Procedura penale*, Giuffrè, 2012, p. 433; A. Marandola, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, cit., p. 256 ss.

¹⁵⁷ V. A. Camon, *Registrazione della notizia di reato e tempi dell'indagine*, cit., p. 12 che cita l'ordinanza della Corte cost., 18 maggio 1999, n. 176. in www.giurcost.org.

¹⁵⁸ In tal senso, cfr. alla *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150*, in *Gazzetta Ufficiale*, cit., p. 83.

¹⁵⁹ Così, nuovamente, *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150*, in *Gazzetta Ufficiale*, cit., p. 83. Inoltre, cfr. Procura Generale della Corte di Cassazione *D.lgs. n. 150/2022: primi orientamenti della procura generale della Corte di Cassazione*, cit., p. 16 secondo la quale l'ordine che riguardasse fatti-reato diversi sarebbe ricorribile per abnormità, v. altresì, *infra*, cap. III par. 3.

La differenza di disciplina sta nel fatto che la presentazione d'una denuncia è iniziativa meno cogente, perché non toglie al pubblico ministero il potere di vagliare l'informazione: l'organo d'accusa potrebbe, per esempio, ritenere che gli elementi a carico del soggetto indicato come responsabile non assurgano ancora al rango di indizi (così come indicato dall'art. 335 comma 1-*bis*); inoltre, il pubblico ministero potrebbe parimenti ritenere che la denuncia, nonostante la sua natura di segnalazione qualificata, potrebbe non integrare un'autentica notizia di reato. Non potrebbe agire in tal modo il PM se ricevesse l'ordine di iscrizione coatta del giudice¹⁶⁰.

Secondo l'art. 335-*ter*, inoltre, il giudice ordina l'iscrizione coatta se «ritiene che il reato per cui si procede debba essere attribuito a una persona che non è stata ancora iscritta [nell'apposito registro]». Tuttavia, anche se non espressamente previsto dalla norma è da tenere in considerazione, per coerenza sistemica, che «non potrà bastare l'astratta possibilità d'attribuire il fatto a qualcuno; servirà di più, ossia quegli stessi «indizi» pretesi per l'iscrizione effettuata di propria iniziativa dal pubblico ministero»¹⁶¹.

L'art. 335-*ter* va letto in combinato disposto con il nuovo art. 110-*ter* disp. att. (rubricato «informazioni sulle iscrizioni») secondo il quale «il pubblico ministero, quando presenta una richiesta al giudice per le indagini preliminari, indica sempre la notizia di reato e il nome della persona a cui il reato è attribuito». Da ciò si ricava che, considerato che non sempre il giudice è informato dei soggetti iscritti del registro delle notizie di reato, al fine di scongiurare il rischio che il GIP possa non esercitare il dovere di ordinare l'iscrizione coatta ogniqualvolta il pubblico ministero avanzi una richiesta nel

¹⁶⁰ Cfr. A. Camon, *Registrazione della notizia di reato e tempi dell'indagine*, cit., p. 13; v. inoltre, Corte di Cassazione *Relazione n.2/2023 a cura dell'ufficio del massimario recante oggetto "la Riforma Cartabia"*, in www.sistemapenale.it, p. 63.

¹⁶¹ A. Camon, *Registrazione della notizia di reato e tempi dell'indagine*, cit., p. 14.

corso delle indagini preliminari, deve altresì indicare al giudice la notizia di reato e i soggetti ai quali essa è attribuita¹⁶².

C'è da considerare un altro fattore importante.

Anche se è previsto all'art. 335-ter c.p.p. un nuovo meccanismo che consente al giudice, secondo una propria valutazione¹⁶³, di ordinare coattivamente l'iscrizione della notizia di reato al pubblico ministero, quest'ultimo resta comunque il *dominus* indiscusso del potere di iscrizione della notizia. Questo lo si evince da più fattori.

Innanzitutto, è stato previsto dal legislatore al 335 comma 1-ter c.p.p., come spiegato nel precedente paragrafo, un potere autonomo di retrodatazione (in capo al PM) che gli consente di eliminare l'errore senza dovere subire le conseguenze dell'operatività del procedimento giurisdizionale.

Inoltre, continuando a leggere l'art. 335-ter, emerge che l'ordine di iscrizione del giudice, è dato, previa interlocuzione con il pubblico ministero, al fine di prevenire l'eventualità di iscrizioni che non appaiano realmente necessarie.

Da ultimo, va considerato che il giudice dispone solo del potere di ordinare l'iscrizione, ma non anche quello di indicare la data da cui decorrono i termini delle indagini (art 335-ter comma 2 c.p.p.), potere, quest'ultimo, che resta in capo al pubblico

¹⁶² Cfr. P. Silvestri, *Notizia di reato, effetti della iscrizione e controlli sulla tempestività della iscrizione*, in *Nuove dinamiche del procedimento penale*, cit., p. 20; *Relazione n.2/2023 a cura dell'ufficio del massimario recante oggetto "la Riforma Cartabia"*, cit., p. 65, secondo il quale si tratta di una disciplina che è dichiaratamente volta a porre fine alla prassi consistente nell'indicare un unico responsabile, seguito dalla dicitura «ed altri». Cfr. altresì M. Gialuz, *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia*, cit., p. 41.

¹⁶³ Tale capacità valutativa del giudice, inoltre, risulta condizionata dagli atti disponibili: meno penetrante se l'accusa ha messo a disposizione un compendio probatorio selezionato, più ampia laddove (come accade in presenza di una richiesta di archiviazione contro ignoti) il giudice abbia a disposizione l'intero fascicolo. Così C. Conti, *L'iscrizione della notizia di reato nel prisma dell'azione: nuovi requisiti e finestre di giurisdizione*, cit., p. 149.

ministero, salva la possibilità di attivare il controllo da parte del giudice su istanza della persona sottoposta ad indagine (art. 335-*quater* c.p.p.).

«In sostanza, la norma non generalizza il sindacato giurisdizionale in fase di indagine ma tenta di rendere maggiormente effettivo il potere del GIP di intervenire episodicamente e su domande del PM che incidono su materie a copertura costituzionale, come la libertà personale in caso di misure cautelari, l'obbligatorietà dell'azione in caso di archiviazione o il diritto alla formazione della prova in dibattimento e dinanzi al giudice del merito, a fronte della richiesta di incidente probatorio»¹⁶⁴.

Infine, resta da toccare quello che è ancora un punto sguarnito, ovvero i rimedi posti in capo al pubblico ministero che non condivide (e quindi voglia contestare) l'ordine giurisdizionale.

Tale tematica è di estrema importanza in quanto la decisione del giudice (l'ordine di iscrizione) potrebbe incidere sul regime di utilizzabilità degli atti eventualmente già compiuti (si pensi ad esempio al caso di un soggetto ritenuto dal pubblico ministero persona informata sui fatti, del quale venga ordinata dal giudice l'iscrizione come indagato). A tal riguardo, occorre ancora richiamare i primi orientamenti in tema di applicazione del d.lgs. n. 150/2022 della Procura generale della Corte di Cassazione. Vengono registrate due opinioni contrastanti¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Così G. Coretti, *sub* art. 335-*ter*, in A. Gaito (a cura di), *Codice di procedura penale commentato online*, 2024, p. 7.

¹⁶⁵ Procura generale della Corte di cassazione, *D.lgs. n. 150/2022: primi orientamenti della procura generale della Corte di Cassazione*, cit., p. 17.

Secondo un primo orientamento, il Pubblico ministero deve sottostare all'ordine impartito dal giudice, espressione di un potere di controllo esercitato dall'organo della giurisdizione.

Vi è, tuttavia, una diversa tesi che, tenendo in considerazione un ormai consolidato orientamento giurisprudenziale¹⁶⁶, ritiene esperibile il ricorso per cassazione volto a «denunciare la "abnormità" di un provvedimento con il quale il giudice ordini l'iscrizione per fatti diversi rispetto a quello di cui alla richiesta di iscrizione, proprio in ragione del travalicamento dei poteri (e connessa violazione di quelli del PM) assegnati al giudice dalla novella, limitati alla indicazione di soggetti diversi da quelli iscritti ma sempre con riferimento al fatto oggetto di iscrizione»¹⁶⁷.

Per chiudere l'analisi di questo meccanismo di controllo va da ultimo considerato che, seppure nessuno mette in dubbio la doverosità dell'atto di iscrizione del PM in seguito all'ordine di iscrizione coatta, è comunque prevedibile una un'eventuale inottemperanza a tale obbligo: in questo caso nessuna norma prevede un potere di sostituzione del giudice nell'adempimento, rimanendo come rimedi solo gli strumenti dell'avocazione o delle sanzioni disciplinari, che non hanno alcuna rilevanza sul piano processuale e vengono difficilmente comminate.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Cass. SS.UU. n. 17 del 10/12/1997 § 1, definisce come «"abnorme" non solo quell'atto che per la singolarità e stranezza del contenuto, risulti avulso dall'intero ordinamento processuale, ma anche quello che, pur essendo in astratto manifestazione di legittimo potere, si espliciti al di fuori dei casi consentiti e delle ipotesi previste, al di là di ogni ragionevole limite. L'abnormità dell'atto processuale può riguardare tanto il profilo strutturale, allorché l'atto, per la sua singolarità, si ponga al di fuori del sistema organico della legge processuale, quanto il profilo funzionale, quando esso, pur non estraneo al sistema normativo, determini la stasi del processo e l'impossibilità di proseguirlo».

¹⁶⁷ Procura generale della Corte di cassazione, *D.lgs. n. 150/2022: primi orientamenti della procura generale della Corte di Cassazione*, cit., p. 17.

¹⁶⁸ Cfr. G. Coretti, *sub art. 335-ter*, in A. Gaito (a cura di), *Codice di procedura penale commentato online*, 2024, p. 7.

4. La retrodatazione del giudice su istanza di parte

All'art. 335- *quater* è previsto l'ultimo dei tre meccanismi di controllo introdotti con il decreto legislativo 150 del 2022, grazie al quale il giudice, verificata la tempestività dell'iscrizione, può disporre la retrodatazione in seguito alla richiesta motivata dell'interessato (sia indagato che imputato)¹⁶⁹.

Tale meccanismo di controllo, venuto alla luce grazie alla 'Riforma Cartabia', è stato preceduto nel tempo da altre iniziative¹⁷⁰ che hanno tentato di introdurre un controllo giurisdizionale generale sul momento dell'iscrizione della notizia di reato. Nello specifico, le proposte principali sono state i progetti *Dalia* e *Riccio* del 2006 e il disegno *Alfano* del 2009.

Il progetto *Dalia* e il disegno di legge *Alfano* arrivarono a risultati simili: il primo concentrava il potere di controllo nelle mani del solo giudice per le indagini preliminari, consentendone l'esercizio in qualsiasi frangente, anche in assenza di specifiche domande sulla retrodatazione; il secondo sosteneva che per ottenere la retrodatazione nel corso dell'indagine sarebbe stato necessario che il GIP fosse investito d'una qualsiasi richiesta, anche diretta ad altri scopi (come nel progetto *Dalia*), tuttavia in quest'ultimo progetto il giudice avrebbe potuto intervenire nel processo anche senza domanda dell'imputato¹⁷¹.

¹⁶⁹ V. infra cap. III par. 5.

¹⁷⁰ V. in tal senso, Cap. I par. 3.

¹⁷¹ Secondo l'art. 366 del progetto *Dalia* «il giudice per le indagini preliminari, anche d'ufficio, quando [era] richiesto di un provvedimento, verifica[va] la tempestività dell'iscrizione» www.MinisterodellaGiustizia/Commissionidistudio.it; secondo l'art. 405 comma 2, art. 6 del disegno di legge del senato n. 1440 presentato al Senato il 10 marzo 2009 dal Ministro Alfano invece, «il giudice verifica[va] l'iscrizione operata dal pubblico ministero e determina[va] la data nella quale essa doveva essere effettuata, anche agli effetti dell'articolo 407, comma 3».

Secondo il progetto Riccio, invece, era necessaria una richiesta apposita al GIP, inoltrata al termine delle indagini preliminari, diretta alla retrodatazione.¹⁷²

Con l'entrata in vigore della 'Riforma Cartabia' si ha, quindi, il recepimento dell'orientamento già esistente con una visione più aderente a quella del "progetto Riccio", in quanto la retrodatazione può essere disposta dal giudice solo in seguito a specifica domanda (salvo il potere del GIP descritto nel precedente paragrafo) avanzata entro un termine di decadenza a pena di inammissibilità: l'istanza dev'essere avanzata entro venti giorni da quando l'interessato ha avuto facoltà di prendere conoscenza dell'atto che giustifica la retrodatazione. Nella prassi, è prevedibile che nella maggior parte dei casi «il *dies a quo* coinciderà con l'avviso di conclusione delle indagini, ma potrebbe anche scattare prima o dopo [tale atto] (per esempio qualora, durante il dibattimento, il pubblico ministero "travasasse" un atto proveniente da un diverso procedimento, e proprio da quell'atto l'imputato scoprisse d'aver diritto alla retrodatazione)»¹⁷³. In riferimento a tale esempio, è da sottolineare un altro aspetto indicato all'ultimo periodo del primo comma dell'art. 335-*quater*: nell'istanza di retrodatazione, devono essere indicate «a pena di inammissibilità, le ragioni che la sorreggono e gli atti del procedimento dai quali è desunto il ritardo».

Come si nota, la disposizione richiede d'indicare non i meri «atti» bensì «gli atti del procedimento». Tale specificazione, secondo la "Relazione illustrativa della Riforma Cartabia" «non va intes[a] in senso eccessivamente rigoroso e formalistico ma secondo

¹⁷² V. punto 60.5 del progetto Riccio in cui si diceva che era previsto il «potere-dovere del giudice, su istanza dell'interessato, subito dopo il compimento per la prima volta delle formalità di accertamento della costituzione delle parti nell'udienza di conclusione delle indagini preliminari o, se questa manchi, in giudizio, di accertare la data di effettiva acquisizione della notizia di reato, ai fini della valutazione di inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti dopo la scadenza del termine di durata massima delle indagini preliminari» www.MinisterodellaGiustizia/Commissionidistudio.it.

¹⁷³ *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150*, in *Gazzetta Ufficiale*, cit., p. 82.

quella nozione “sostanziale” di procedimento che è stata disegnata dalla Corte di cassazione a sezioni unite»¹⁷⁴ nel 2019, secondo la quale «tutte le regiudicande connesse appartengono ad un unico “procedimento”»¹⁷⁵.

Dunque, a certe condizioni, la richiesta di retrodatazione pare potersi fondare anche sulla base di atti contenuti in un procedimento solo formalmente diverso: si pensi, ad esempio, al caso di un procedimento avente ad oggetto un reato connesso a quello per cui si sta procedendo nel quale confluiscono determinate prove rilevanti che vanno ad influire sulla valutazione di quella che può essere la corretta data di iscrizione¹⁷⁶.

La locuzione «atti del procedimento, anche alla luce della spiegazione data dalla “Relazione illustrativa del decreto n. 150 2022” pare essere, in ogni caso, in parte fuorviante.

Con molta probabilità il legislatore con tale disposizione voleva evitare che si potesse ottenere la retrodatazione dei termini di una indagine portata avanti da una determinata procura sulla base di un atto contenuto in un fascicolo del tutto “sganciato” e magari incardinato presso un’altra procura. Tuttavia, si può affermare che è irrilevante verificare che i due procedimenti siano o meno connessi in quanto l’attenzione va spostata sul concetto di ritardo: «se il pubblico ministero ha a disposizione gli atti che fondano il

¹⁷⁴ *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150*, in *Gazzetta Ufficiale*, cit., p. 82. V. Cass. sez. un., 28 novembre 2019, n. 51, Cavallo, in particolare, cfr. G. Pecchioli con Nota alla stessa sentenza in *Giurisprudenza Italiana*, 2020, p. 1503 la quale stabilisce che in tema di intercettazioni «il divieto di cui all’art. 270 c.p.p., di utilizzazione dei risultati di intercettazioni di conversazioni in procedimenti diversi da quelli per i quali siano state autorizzate le intercettazioni (salvo che risultino indispensabili per l’accertamento di delitti per i quali è obbligatorio l’arresto in flagranza) non opera con riferimento ai risultati relativi a reati che risultino connessi ex art. 12 c.p.p., a quelli in relazione ai quali l’autorizzazione era stata ab origine disposta, sempreché rientrino nei limiti di ammissibilità previsti dalla legge (art. 266 c.p.p.)».

¹⁷⁵ Così, testualmente A. Camon, *Registrazione della notizia di reato e tempi dell’indagine*, cit., p. 19.

¹⁷⁶ Cfr. P. Silvestri *Notizia di reato, effetti della iscrizione e controlli sulla tempestività della iscrizione*, in *Nuove dinamiche del procedimento penale*, cit., p. 21.

dovere d'iscrivere e non iscrive, è in ritardo, anche se gli atti gli sono arrivati da un procedimento non connesso; e viceversa: se il pubblico ministero non ha a disposizione quegli atti e non iscrive, non è in ritardo, nemmeno se gli atti stanno in un fascicolo connesso»¹⁷⁷.

Spostando l'attenzione sul concetto di ritardo, quindi, è fondamentale delineare quelli che sono i requisiti del ritardo dell'iscrizione della notizia di reato che permettono la retrodatazione. Non ogni forma di ritardo è infatti passibile di condurre a una retrodatazione *ex art. 335-quater c.p.p.* Il secondo comma dell'art. 335-*quater c.p.p.* prevede infatti che «la retrodatazione è disposta dal giudice quando il ritardo è *inequivocabile e non è giustificato*». In altre parole, il legislatore non associa a tutte le situazioni ipoteticamente rilevanti la tutela della retrodatazione ma solo nei casi in cui il ritardo (“sanzionabile”) sia allo stesso tempo ingiustificato e inequivocabile.

La dottrina configura il ritardo come “inequivocabile” quando è palese e manifesto, non ammettendo letture alternative¹⁷⁸. Tale interpretazione, tuttavia, alla luce anche della genericità dei requisiti del ritardo delineati dalla norma, va ad innescare situazioni dubbie in cui l'esistenza dell'“inequivocità” del ritardo è valutabile dal giudice con eccessiva discrezionalità.

La dottrina maggioritaria sostiene che tale situazione di dubbio sia favorevole al pubblico ministero: qualora, infatti, ad esempio, al tempo indicato dall'istante, la presunta “notizia di reato” fosse ancora interpretabile come mera ipotesi non ancora iscrivibile,

¹⁷⁷ A. Camon *Registrazione della notizia di reato e tempi dell'indagine*, cit., p. 20.

¹⁷⁸ Cfr. G. Ruta, *Verso una nuova istruzione formale? Il ruolo del pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari*, in www.questionegiustizia.it, 2022, p. 11. Nello stesso senso cfr. altresì P.P. Paulesu *La mala gestio della notizia di reato e i rimedi della “riforma Cartabia”, tra autonomia del pubblico ministero e controlli giurisdizionali. Note a margine di un problema complesso*, cit., p. 22. (Ruta, 2022)

oppure ove risultassero ancora margini di incertezza sul momento in cui la stessa è giunta nelle mani degli investigatori, l'iscrizione potrebbe essere non soggetta al meccanismo della retrodatazione. Va ribadito, inoltre, che il ritardo è comunque qualificabile come “inequivocabile”, anche se è di pochi giorni, ove risultasse in modo chiaro e manifesto che la *notitia criminis* fosse già nella disponibilità degli inquirenti¹⁷⁹.

In altre parole, è possibile stabilire che «non è inequivoco il ritardo se la notizia è soggettivamente interpretabile, se gli indizi non hanno capacità dimostrativa minima e sufficiente, se vi è incertezza sulla individuazione del momento in cui il pubblico ministero abbia avuto in concreto (non solo formalmente) la materiale disponibilità della notizia»¹⁸⁰.

Con il già citato documento con cui la Procura generale della Corte di Cassazione si esprime sulla ‘Riforma Cartabia’, viene riscontrato che in tema di “inequivocità” del ritardo, le maggiori problematiche si ravvisano nel caso di indagini particolarmente complesse, anche per la pluralità di persone coinvolte, nelle quali l'esatta individuazione del passaggio fra sospetto e indizio (e il conseguente obbligo di iscrizione) è spesso il risultato posteriore di analisi e di sintesi di corpose informative di polizia giudiziaria. In tali casi, allora, ai fini della corretta individuazione del requisito della “inequivocità” del ritardo, è utile richiamare quello che è il presupposto fondamentale in tema di iscrizione soggettiva: nei casi di indagini soggettivamente complesse, quindi, l'eventuale ritardo

¹⁷⁹ Cfr. A. Cabiale, *I nuovi controlli giudiziali sui tempi della fase investigativa: una riforma tanto attesa quanto indispensabile*, cit., p. 12.

¹⁸⁰ P. Silvestri, *Notizia di reato, effetti della iscrizione e controlli sulla tempestività della iscrizione*, in *Nuove dinamiche del procedimento penale*, cit., p. 21.

dell'iscrizione della *notitia criminis* è inequivocabile quando si avrà a che fare con «specifici elementi indizianti e non meri sospetti» nei confronti dei soggetti coinvolti¹⁸¹.

Di ancora più difficile delimitazione è l'ulteriore requisito della “mancanza di giustificazione”. Il carattere ingiustificato del ritardo attiene alla «prova della mancanza di contrapposti interessi tutelati da parte dell'ordinamento»¹⁸².

Tuttavia, il riferimento al ritardo ingiustificato, nella prassi, può generare equivoci e rischia di portare all'inutilità il controllo del giudice poiché apre la strada ad un'interpretazione molto ampia in forza della quale si potrà, ad esempio, considerare giustificato anche il «ritardo motivato da carenze organizzative o dal sovraccarico dell'ufficio»¹⁸³ laddove, invece, si dovrebbe considerare giustificato il solo ritardo «derivante dalla complessità della notizia di reato ovvero delle risultanze delle investigazioni [si fanno gli esempi, rispettivamente, dell'esposto molto lungo e del complicato collegamento tra gli esiti di intercettazioni risalenti a tempi diversi]»¹⁸⁴.

In merito alla possibilità di giustificare il ritardo deducendo carenze organizzative e/o carichi soverchianti di lavoro, si è espressa anche la più volte citata Procura Generale della Corte di cassazione, la quale riscontra l'esistenza di due possibili posizioni: «per la prima, trattandosi di elementi generici ed ampi, oltre che estrinseci al procedimento [...]

¹⁸¹ Cfr. Procura Generale della Corte di Cassazione *D.lgs. n. 150/2022: primi orientamenti della procura generale della Corte di Cassazione*, cit., p. 21.

¹⁸² P. Silvestri, *Notizia di reato, effetti della iscrizione e controlli sulla tempestività della iscrizione*, in *Nuove dinamiche del procedimento penale*, cit., p. 22.

¹⁸³ V. A. De Caro, *Riflessioni sulle recenti modifiche della fase investigativa e della regola di giudizio: un percorso complesso tra criticità e nuove prospettive* in *Archivio Penale*, 2022 n.3, p. 16. Cfr. altresì M. Gialuz *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia* in *www.sistema penale*, 2 novembre 2022, p. 42.

¹⁸⁴ Così la Procura di Bologna con la Circolare n. 9116/2022 p. 10 in richiamo alla *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150*, in *Gazzetta Ufficiale*, cit., p. 82. Cfr. anche A. Bosso, *Riforma Cartabia e controllo giudiziale della tempestività delle iscrizioni* in *www.dirittovivente.it*, 2023, p. 7.

essi non dovrebbero assumere alcun rilievo¹⁸⁵; per la seconda, tali elementi possono invece essere presi in considerazione, affinché la giustificabilità, fuori dai casi di fisiologica riflessione circa l'iscrizione, non si riduca ad ipotesi puramente teoriche, come il caso fortuito e la forza maggiore, che peraltro non possono esaurire l'ampio concetto in argomento [...]»¹⁸⁶.

La Procura generale presso la Corte di Cassazione sostiene l'ammissibilità di questa seconda configurazione, rilevando che sussiste un «difficile ma non impossibile onere probatorio a carico del PM»: dovrà, ai fini di agevolare il controllo del giudice, raccogliere e fornire elementi (concrete e rilevanti indicazioni e connesse produzioni documentali) che attestano l'oggettività delle carenze organizzative e/o dell'eccessività del carico di lavoro; deve inoltre dimostrare che il ritardo non era evitabile in quanto era stata usata la particolare diligenza descritta nel criterio dell'«immediatezza», ex art. 335 c.p.p., nel procedere all'iscrizione della notizia di reato.

Infine, la Procura così come ha rilevato una criticità per l'«inequivocità» (il caso delle indagini particolarmente complesse), l'ha rilevata anche per l'«ingiustificabilità» in tema di intercettazioni. In particolare, «se nel corso di intercettazioni viene identificato, sulla base di elementi indiziari a carico, un nuovo concorrente nel reato oggetto d'indagine, ovvero emergono nuove notizie di reato per fatti diversi, sarà necessario che la polizia

¹⁸⁵ Di questo avviso P.P. Paulesu, *La mala gestio della notizia di reato e i rimedi della "riforma Cartabia", tra autonomia del pubblico ministero e controlli giurisdizionali. Note a margine di un problema complesso*, cit., p. 22 citando A. Camon, *Le indagini preliminari*, in AAVV, *Fondamenti di procedura penale*, III edizione, Cedam, 2021, p. 447 secondo il quale «L'ingiustificato ritardo non può dipendere da ragioni meramente organizzative (carenze di organico, eccessivo carico di lavoro dei pubblici ministeri, ecc.). Se in giurisprudenza passasse questa linea, l'intero meccanismo in discorso verrebbe sostanzialmente sterilizzato».

¹⁸⁶ Procura Generale della Corte di Cassazione, *D.lgs. n. 150/2022: primi orientamenti della procura generale della Corte di Cassazione*, cit., p. 21.

giudiziaria lo segnali immediatamente in modo da consentirne l'iscrizione. Se il Pm attende l'informativa finale, dovrà egli stesso disporre la retrodatazione, altrimenti il ritardo rischierebbe di risultare difficilmente giustificabile»¹⁸⁷.

Vanno evidenziati due ulteriori profili riguardo a tali requisiti del ritardo.

Per come è costruita la disposizione, sembra che dal punto di vista probatorio, i requisiti del ritardo siano qualificabili come “elementi negativi”: spetterebbe così all’indagato il relativo onere di fornirne la prova, così che, in caso di dubbio o nell’assenza di prova, la retrodatazione non parrebbe potersi applicare. Tuttavia, ricostruita in questi termini, la fattispecie rischia di dar luogo ad una *probatio diabolica* in capo al soggetto che richieda la retrodatazione, soprattutto per il profilo che attiene alla mancata giustificazione.

Infine, non può sfuggire, come l’espressione «quando il ritardo è inequivocabile e non è giustificato» sembri fare implicito riferimento ad una sorta di «colpevolezza soggettiva»¹⁸⁸ in ipotesi rimproverabile al PM. Quindi questa sorta di negligenza attribuibile al magistrato inquirente, «pare sia forse più adatta a fondare un giudizio di responsabilità disciplinare, laddove, invece, il giudizio sulla tempestività dell’iscrizione dovrebbe fondarsi [probabilmente] su parametri rigorosamente oggettivi»¹⁸⁹.

Sebbene tali parametri oggettivi non siano previsti dalla legge, è possibile comunque individuare nella prassi degli “indici sintomatici” dell’inadempimento ingiustificato e

¹⁸⁷ Procura Generale della Corte di Cassazione *D.lgs. n. 150/2022: primi orientamenti della procura generale della Corte di Cassazione*, cit., p. 21.

¹⁸⁸ G. Civiello, *Il controllo sull’operato del Pubblico Ministero nella riforma Cartabia*, in www.centrostudiliviatino.it, 2022, par. 2.2.

¹⁸⁹ A. Bosso, *Riforma Cartabia e controllo giudiziale della tempestività delle iscrizioni*, in www.dirittovivente.it, 2023, p. 7.

inequivoco. Si può considerare in quest’ottica” la “carezza di motivazione” degli atti investigativi che richiedono un provvedimento del PM o del giudice. Ad esempio, si dovranno spiegare, nella richiesta di intercettazioni del PM destinata al giudice, le ragioni per cui si è deciso di intercettare una certa persona non iscritta nel registro in modo che la presenza di una motivazione completa possa permettere al giudice di valutare la doverosità o meno dell’adempimento relativo all’iscrizione; mentre una totale assenza di indicazioni sul tema configurerà indice sintomatico del “ritardo ingiustificato ed inequivocabile” evocato dall’art 335-*quater*. Altro indice sintomatico, va individuato nella audizione della persona – poi iscritta in qualità di indagata – come persona informata sui fatti in un momento successivo alla prime battute delle indagini. Sicuramente si impone di sentire la persona come informata dei fatti, e non già come indagato, solo all’inizio dell’indagine; qualora, invece, fossero già presenti atti investigativi che direzionano, si deve prima procedere con l’iscrizione soggettiva e poi sentire il soggetto come persona indagata¹⁹⁰.

5. (Segue) La retrodatazione su domanda: il procedimento

In seguito all’enucleazione dei requisiti dell’istanza di retrodatazione, restano da analizzare quelle che sono le possibili fasi procedurali che portano all’accoglimento o al rigetto dell’istanza stessa e le conseguenze derivanti dalla retrodatazione.

Dall’art. 335-*quater* c.p.p., per quanto concerne la legittimazione attiva, si evince al comma 1, che spetta alla «persona sottoposta alle indagini» chiedere al giudice di

¹⁹⁰ Cfr. R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari fra obiettivi deflattivi ed esigenze di legalità*, cit., p. 36.

accertare la tempestività dell'iscrizione della *notitia criminis*. Leggendo anche il quarto comma, tuttavia, è possibile notare come la richiesta di retrodatazione sia proponibile «al giudice che procede o, nel corso delle indagini preliminari, al giudice per le indagini preliminari»: questo significa che, così come sostenuto anche dalla maggior parte della dottrina¹⁹¹, il riferimento all'indagato andrebbe allora interpretato in senso più ampio, dovendo essere concessa la medesima facoltà anche all'«imputato».

In altre parole, dunque, tale richiesta, come appena accennato, se proviene dall'indagato durante la fase delle indagini preliminari andrà rivolta al GIP, se proviene dall'imputato andrà rivolta al giudice procedente in seguito all'esercizio dell'azione penale.

In tal senso, va diviso e analizzato separatamente il procedimento (per ottenere la retrodatazione) a seconda che l'istanza sia proposta dall'indagato nella fase delle indagini preliminari o dall'imputato in seguito all'esercizio dell'azione penale.

Nel caso in cui l'istanza provenga dall'imputato nel corso dell'udienza preliminare o del giudizio, non emergono particolari problemi e l'*iter* si sviluppa secondo quanto previsto dal comma 7 dell'art. 335-quater: «nel corso dell'udienza preliminare o del giudizio, se non è proposta in udienza, la richiesta è depositata nella cancelleria del giudice e viene trattata e decisa in udienza». Va inoltre rispettato il termine di venti giorni del comma 3 per la proposizione della richiesta.

Se l'istanza di retrodatazione, invece, viene presentata nel corso delle indagini preliminari al GIP, essa viene decisa in un c.d. 'procedimento incidentale autonomo' (art.

¹⁹¹ V. A. Camon, *Registrazione della notizia di reato e tempi dell'indagine*, cit., p. 17; A. Cabiale, *Le rinnovate dinamiche dell'attività investigativa: iscrizione della notizia di reato, tempi delle indagini e rimedi 'anti-stasi'*, cit., p. 14; M. Gialuz, *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia in sistema penale*, 2 novembre 2022, p. 41; M. Daniele, *La riforma Cartabia del processo penale: pretese algoritmiche ed entropia sistemica in sistemapenale.it*, 2023, p. 29.

335-*quater* comma 6 c.p.p.) oppure in un procedimento incidentale già instaurato su un altro oggetto (art. 335- *quater* comma 5 c.p.p.)¹⁹².

Questo lo si ricava dalla più volte citata Relazione illustrativa al decreto 150 del 2022, la quale, richiamando quanto sancito nella legge delega n.134 del 2021, ovvero che la richiesta difensiva dev'essere avanzata entro un termine che decorre «dalla data in cui l'interessato ha facoltà di prendere visione degli atti che imporrebbero l'anticipazione dell'iscrizione»¹⁹³, sostiene che è necessaria l'introduzione di un procedimento incidentale di iscrizione *ad hoc*, in quanto il *dies a quo*, come individuato nella legge delega, potrebbe trovarsi anche nel mezzo dell'indagine preliminare o, comunque, in un momento in cui mancherebbe lo “spazio” per avanzare la domanda¹⁹⁴.

Sempre seguendo il ragionamento contenuto nella Relazione, si ricava che l'istante non è obbligato a servirsi di tale nuovo procedimento incidentale. «[...] S'immagini, ad esempio, che la persona sottoposta all'indagine venga a conoscenza dell'atto che giustifica la retrodatazione in seguito all'emissione d'una ordinanza di custodia cautelare [...] nei cui confronti abbia presentato, o abbia intenzione di presentare, domanda di riesame. Da un lato, è parso iniquo costringerla ad avanzare la domanda di retrodatazione [innanzi al tribunale del riesame], perché l'udienza potrebbe essere imminente e non lasciare il tempo sufficiente per stendere una memoria ben argomentata [comma 5 del 335-*quater* c.p.p.]; dall'altro lato, però, è sembrato [...] iniquo anche costringerla a formulare [...] la richiesta di retrodatazione [nell'incidente *ad hoc* (comma 6 del 335-

¹⁹² Cfr. A. Bosso, *Riforma Cartabia e controllo giudiziale della tempestività delle iscrizioni*, cit., p. 7.

¹⁹³ V. G. Gatta, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della legge Cartabia*, in www.sistemapenale.it, 2021, p. 8-9; Per la consultazione completa del testo di legge V. anche sistemapenale.it/legge-134-2021-delega-riforma-giustizia-penale.

¹⁹⁴ Cfr. *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150*, in *Gazzetta Ufficiale*, cit., p. 81.

quater c.p.p.)], perché ciò potrebbe ritardare una decisione capace di produrre effetti favorevoli sul piano della libertà personale»¹⁹⁵.

Ecco, dunque, che viene lasciata la possibilità al difensore dell'interessato (in seguito ad opportune strategie e valutazioni difensive) di scegliere quale procedimento seguire fra i due sopra citati (o il procedimento di cui al comma 6 o quello di cui al comma 5).

In caso di 'procedimento incidentale autonomo', per una ricostruzione completa della disciplina, va letto il combinato disposto dei commi 3 e 6 dell'art. 335-*quater* c.p.p.

Innanzitutto, va sottolineato il termine di decadenza di venti giorni entro cui l'istanza deve essere presentata, a pena di inammissibilità, «da quando la persona sottoposta alle indagini possa avere conoscenza degli atti che dimostrano il ritardo nell'iscrizione, e può essere riproposta, se fondata su atti diversi in precedenza non conoscibili» (art. 335-*quater*, comma 3).

La parentesi incidentale che viene ad aprirsi in seguito alla richiesta di parte, prevista al comma 6, è piuttosto laboriosa e complessa, ponendosi in contrasto con l'annunciato programma di ridurre i tempi e semplificare gli atti dell'*iter* voluto dalla legge delega¹⁹⁶.

In particolare, l'istanza viene decisa in un procedimento "cartolare" (attraverso quindi un "contraddittorio scritto"), senza che vi sia l'intervento delle parti. Tale procedimento, (ai sensi del comma 6 dell'art 335-*quater* c.p.p.) inizia con il deposito della richiesta presso la cancelleria del giudice (con la prova dell'avvenuta notificazione al pubblico ministero). Vi sarà poi l'eventuale deposito di memorie del pubblico ministero, entro i successivi sette giorni, e del difensore dell'istante (e dello stesso PM) entro gli ulteriori

¹⁹⁵ Così la *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150*, in *Gazzetta Ufficiale*, cit., p. 81.

¹⁹⁶ Cfr. C. Morselli, *Emendabile l'iscrizione tardiva con la retrodatazione, insindacabile/non sanzionabile l'erronea iscrizione indiziaria (art.335 quater Cpp)*. *Rimedi*, cit., p. 22.

sette giorni. Decorso quest'ultimo termine, il giudice può provvedere sulla richiesta oppure se ritiene che il procedimento si debba svolgere con la presenza delle parti, ordina un "contraddittorio orale". In tal caso, fissa la data dell'udienza in camera di consiglio, dandone avviso al pubblico ministero e al difensore del richiedente, che sono sentiti in udienza se compaiono. In altre parole, al "contraddittorio cartolare" fa seguito la decisione del giudice che viene presa in camera di consiglio con ordinanza, nel termine di 15 giorni (ex art. 121 c.p.p.), sempre che egli non ritenga necessario l'esercizio del contraddittorio camerale, con la partecipazione eventuale del pubblico ministero e del difensore dell'indagato.

È da sottolineare, inoltre, che «la mancata previsione del diritto dell'indagato a interloquire personalmente non genera contrasti con la Costituzione, per violazione degli art. 111 commi 2 e 3 e 117 comma 1 Cost., in rapporto all'art. 6 commi 1 e 3 lett. b Cedu, in quanto la decisione non investe il merito del giudizio»¹⁹⁷. La decisione che conclude il procedimento incidentale, in ogni caso, è assunta con ordinanza (art. 335-*quater*, comma 6).

Da citare, infine, è il mancato coinvolgimento della persona offesa.

Quest'ultima, oltre a non poter presentare la richiesta di retrodatazione, non è legittimata a partecipare al contraddittorio cartolare, né può prendere all'udienza in camera di consiglio eventualmente fissata dal giudice; tale scelta viene giustificata, dalla "relazione illustrativa"¹⁹⁸, con la necessità di «non appesantire» il «nuovo incidente». Vi

¹⁹⁷ V. F. Cassibba E.M. Mancuso, *Le indagini preliminari fra innovazione e continuità*, in *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, cit., p. 617.

¹⁹⁸ Si fa riferimento, sempre, alla *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150*, in *Gazzetta Ufficiale*, in www.sistemapenale.it, 20 ottobre 2022, p. 83.

sono tuttavia, almeno un paio di profili che avrebbero potuto far propendere per una diversa soluzione.

Innanzitutto, l'offeso, a causa della sua particolare posizione, conosce spesso anche meglio dell'indagato la genesi del procedimento e i relativi atti; dunque, non appare prudente rischiare di perdere le sue "conoscenze" al fine di una corretta determinazione del tempo investigativo¹⁹⁹. Inoltre, sempre dal punto di vista della persona offesa, la disciplina contiene delle disparità di trattamento. Premesso che le regole del nuovo procedimento incidentale previsto al comma 6, come già visto, si applicano solo quando l'istanza di retrodatazione non si sovrapponga a ulteriori scenari procedimentali (comma 5), è da stabilire che «[in questi procedimenti incidentali diversi da quelli *ad hoc*], retti dalle proprie regole, la persona offesa potrebbe essere presente, avendo così l'opportunità di contribuire alle ponderazioni giudiziali, mentre resta invece certamente esclusa solo dalla procedura di retrodatazione allestita *ad hoc* ai sensi del già menzionato co. 6; cosicché, in sostanza, sono le modalità e il momento di formulazione della domanda a determinare la sua possibilità di interloquire»²⁰⁰.

Per quanto riguarda, invece, la richiesta di retrodatazione presentata durante le indagini preliminari ma nell'ambito di un altro procedimento incidentale, la situazione viene descritta dall'art. art. 335-*quater*, co. 5: «quando il giudice deve adottare una decisione con l'intervento del pubblico ministero e della persona sottoposta alle indagini e la retrodatazione è rilevante ai fini della decisione, la richiesta può anche essere presentata nell'ambito del relativo procedimento e trattata e decisa nelle forme di questo».

¹⁹⁹ Cfr. A. Cabiale, *I nuovi controlli giudiziali sui tempi della fase investigativa: una riforma tanto attesa quanto indispensabile*, cit., p. 23.

²⁰⁰ Così A. Cabiale, *Le rinnovate dinamiche dell'attività investigativa: iscrizione della notizia di reato, tempi delle indagini e rimedi 'anti-stasi'*, cit., p. 16.

Gli elementi fondamentali della disposizione sono la proposizione (e la contestuale discussione e decisione) dell'istanza di retrodatazione all'interno del procedimento incidentale già pendente, e il c.d. «criterio della 'rilevanza'»²⁰¹.

Relativamente al primo aspetto²⁰², vi è solo da sottolineare che si considera inoperante il termine di venti giorni previsto dal comma 3, in quanto si seguiranno i termini del procedimento incidentale già pendente.

Per quanto attiene la rilevanza della richiesta, invece, si intende che la retrodatazione deve essere un elemento che contribuisce alla decisione giudiziale. L'idea del legislatore era, molto probabilmente, quella di non gravare le decisioni del procedimento incidentale già aperto con questioni che sono estranee al tema, cercando di evitare al giudice analisi lunghe che potenzialmente incisive sulla durata del procedimento.

A tal riguardo, «il requisito della 'rilevanza' è soddisfatto se la retrodatazione è finalizzata a far valere l'inutilizzabilità di atti che devono essere utilizzati per la decisione richiesta [come, ad esempio, per le misure cautelari]. Si può poi ipotizzare una diversa 'rilevanza' per l'incidente probatorio, laddove la retrodatazione incida sulla qualifica che riveste la persona che si vuole sentire (quella di testimone o quella di parte). Ma, ancora, la questione è 'rilevante' in sede di richiesta di proroga delle indagini, ai sensi dell'art. 406 c.p.p.: ben potendo il giudice negare la proroga se gli ulteriori termini che si chiedono sono stati già impiegati ritardando l'iscrizione soggettiva»²⁰³.

²⁰¹ V. F. Cassibba E.M. Mancuso, *Le indagini preliminari fra innovazione e continuità*, in *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, cit., p. 617.

²⁰² V. *supra* cap. III par. 5 l'esempio del riesame dell'ordinanza di custodia cautelare spiegato dalla Relazione illustrativa al decreto n. 150 del 2022.

²⁰³ R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari fra obiettivi deflattivi ed esigenze di legalità*, cit., p. 15.

6. (Segue) Conseguenze dell'accoglimento dell'istanza: la sorte degli atti tardivi (art. 407 comma 3) e degli atti compiuti prima della originaria iscrizione

Come anticipato nel precedente paragrafo, il giudice, sulla richiesta di retrodatazione, decide con ordinanza (comma 6 art. 335-*quater* c.p.p.).

L'ordinanza emessa dal giudice che dovesse accogliere l'istanza di retrodatazione, inoltre, è disposta dopo aver verificato la sussistenza dei già citati requisiti di "inequivocità" e "ingiustificatezza" del ritardo nella iscrizione. La compresenza necessaria di tali due condizioni è funzionale a circoscrivere l'intervento correttivo del giudice a quelle situazioni in cui, «sul piano oggettivo, sia conclamata la ricorrenza di indizi a carico dell'indagato in epoca antecedente la sua iscrizione e, sotto il profilo soggettivo, risulti dimostrato che il ritardo nell'adempimento è imputabile ad una grave negligenza, se non ad un atteggiamento doloso del magistrato»²⁰⁴.

In tal senso, è utile soffermarsi nuovamente²⁰⁵ su alcuni aspetti del ritardo «inequivocabile» e «non giustificato» che assumono rilevanza ai fini della decisione del giudice.

In particolare, l'"inequivocità" deve essere interpretata tenendo in considerazione due fattori principalmente: un profilo probatorio secondo il quale occorre la sussistenza di «indizi» (e non meri sospetti)²⁰⁶ e che la loro esistenza non lasci dubbi; un profilo temporale secondo il quale l'iscrizione deve essere fatta «immediatamente» (art 335

²⁰⁴C.S.M., *Riforma Cartabia: il parere del CSM sulla riforma del Processo Penale in Diritto e procedura penale*, settembre 2022, p. 20.

²⁰⁵ Per l'analisi completa delle condizioni che qualificano il ritardo ai sensi del 335-*quater* v. cap. III par. 4.

²⁰⁶ V. cap. III par. 4.

comma 1) e cioè «senza apprezzabili intervalli rispetto al sorgere dei presupposti»²⁰⁷, anche se la data in cui il PM ha appreso la *notizia criminis* potrebbe essere sconosciuta.

Mentre non dovrebbero sorgere problemi per le notizie di reato “qualificate” in quanto l’art. 109 disp. att. c.p.p. impone alla segreteria della procura di annotare l’ora e la data in cui sono giunte all’ufficio, per le notizie “non qualificate” sarà necessario andare alla ricerca di indici affidabili come, ad esempio, il compimento del primo atto d’indagine, oppure del primo atto con una chiara “destinazione” soggettiva (da questi momenti in poi, il ritardo sarebbe inequivocabile)²⁰⁸.

In merito al requisito della “mancanza di giustificazione”, va sottolineato solo un aspetto (già menzionato²⁰⁹): mentre il requisito dell’“inequivocità” è un requisito chiaro e specifico, quello dell’“ingiustificatezza” è un requisito molto ampio che porta il giudice ad avere un’elevata discrezionalità nella valutazione degli elementi che hanno portato al ritardo e alla conseguente decisione²¹⁰. Da questo si può ricavare come il legislatore, già dalla legge delega, non riempiendo di contenuti specifici tale requisito, non voglia che ci siano, in tal senso, controlli puntuali sul pubblico ministero lasciandogli la massima discrezionalità applicativa in modo da ridurre il più possibile il numero delle retrodatazioni.

Il giudice, quindi, pronuncerà (con ordinanza) la formale retrodatazione dell’iscrizione della notizia di reato qualora ritenga fondate le argomentazioni poste alla base della

²⁰⁷ D. Vicoli, La “ragionevole durata delle indagini”, cit., p. 140.

²⁰⁸ Cfr. A. Camon *Registrazione della notizia di reato e tempi dell’indagine*, cit., p. 24.

²⁰⁹ V. sempre cap. III par. 4.

²¹⁰ V. cap. III par. 4 in cui si considera il dibattito nel caso della presenza di un ritardo motivato da carenze organizzative o dal sovraccarico dell’ufficio.

relativa istanza. In particolare, il giudice indicherà «la data nella quale deve intendersi iscritta la notizia di reato e il nome della persona alla quale il reato stesso è attribuito» (comma 8 art. 335-*quater*).

Nello specifico, se la retrodatazione dovesse essere pronunciata mentre sono ancora in corso le indagini, quest'ultima comporterà una riduzione del tempo ancora disponibile per le investigazioni, oppure, più in radice, la chiusura delle indagini in anticipo rispetto a quanto inizialmente preventivato sulla base della iscrizione ritardata. In questo secondo caso, dovrà quindi immediatamente interrompersi ogni attività in corso, né (salvo quanto previsto dall'art. 415-*bis* c.p.p.) potranno esserne compiute di nuove, pur già programmate²¹¹.

La norma in esame, tuttavia, non precisa nulla in ordine agli effetti della decisione del giudice (a differenza delle precedenti e già citate proposte di riforma Riccio e Alfano²¹²) dando vita a qualche incertezza su un aspetto cruciale.

Infatti, indipendentemente dal momento processuale in cui interverrà il giudice della retrodatazione, secondo la dottrina maggioritaria²¹³, dichiarerà, anche d'ufficio,

²¹¹ V. A. Cabiale, *I nuovi controlli giudiziari sui tempi della fase investigativa: una riforma tanto attesa quanto indispensabile*, cit., p. 24; A. Cabiale *Le rinnovate dinamiche dell'attività investigativa: iscrizione della notizia di reato, tempi delle indagini e rimedi 'anti-stasi'*, cit., p. 17.

²¹² V. cap. III par. 4.

²¹³ N. Rossi, *Iscrivere tempestivamente le notizie di reato. Il pm in bilico tra precetti virtuosi e potenti remore?*, in www.questionegiuszia.it, 18 giugno 2021; A. Camon, *Registrazione della notizia di reato e tempi dell'indagine*, cit., p. 28; A. Cabiale, *I nuovi controlli giudiziari sui tempi della fase investigativa: una riforma tanto attesa quanto indispensabile*, cit., p. 24; A. Cabiale, *Le rinnovate dinamiche dell'attività investigativa: iscrizione della notizia di reato, tempi delle indagini e rimedi 'anti-stasi'*, cit., p. 17; P. Silvestri, *Notizia di reato, effetti della iscrizione e controlli sulla tempestività della iscrizione*, in *Nuove dinamiche del procedimento penale*, cit., p. 25; C. Conti, *L'iscrizione della notizia di reato nel prisma dell'azione: nuovi requisiti e finestre di giurisdizione*, cit., p. 152.

l'inutilizzabilità²¹⁴ degli atti eventualmente compiuti dopo lo scadere del ricalcolato termine di conclusione delle indagini.

Tale effetto deriva dall'applicazione dell'art. 407 comma 3 c.p.p., secondo il quale, «salvo quanto previsto dall'articolo 415-*bis*, non possono essere utilizzati gli atti di indagine compiuti dopo la scadenza del termine per la conclusione delle indagini preliminari stabilito dalla legge o prorogato dal giudice».

Mentre dall'art. 407 co. 3 c.p.p. si ricava il risultato appena descritto in relazione agli atti compiuti dopo l'iscrizione originaria, da nessuna norma codicistica si può ricavare la sorte degli atti che, invece, sono attuati prima dell'originaria iscrizione.

In merito a tali atti vanno considerate due diverse situazioni: la prima riguarda l'ipotesi in cui vi sia un ritardo solo nell'iscrizione soggettiva, la seconda, invece, riguarda il caso in cui il giudice ha accertato un ritardo relativo all'iscrizione dell'intera notizia e non solo del suo profilo soggettivo.

Il primo, quindi, è il caso in cui, per un certo periodo di tempo, si siano svolte indagini nei confronti di "ignoti", mentre erano già emersi indizi carico di taluno ex art. 335 comma 1-*bis* e, quindi, la possibilità di svolgere indagini nei confronti di una specifica persona era pienamente attuabile. Il problema che emerge a tal riguardo è che potrebbero essere stati compiuti atti che, qualora il registro fosse stato correttamente tenuto, avrebbero previsto una qualche forma di partecipazione della difesa.

²¹⁴ Si può affermare, in particolare che si tratta di inutilizzabilità "patologica" disciplinata soprattutto nell'art. 191 il cui primo comma stabilisce «la prove acquisite in violazione dei divieti stabiliti dalla legge non possono essere utilizzate». Per l'esame della disciplina completa della figura dell'inutilizzabilità v. A.Camon, *Le prove in AAVV, Fondamenti di procedura penale*, cit., p. 304 ss.

«Sono allora da considerarsi invalide, *ex art. 178 comma 1 lett. c c.p.p.*, quantomeno le attività investigative il cui compimento rendeva applicabili diritti informativi o partecipativi (si pensi alle facoltà disciplinate dagli artt. 356, 359-*bis*, 360, 364 e 365 c.p.p.)»²¹⁵.

La seconda situazione da prendere in esame è caratterizzata dalla retrodatazione della data d'inizio di tutta la fase investigativa: il giudice ha accertato un ritardo relativo all'iscrizione della notizia di reato sia sotto il profilo soggettivo sia sotto quello oggettivo.

Quello che viene a verificarsi è che alcune attività pre-investigative²¹⁶ si trovano ricollocate fortuitamente all'interno dell'effettivo periodo di svolgimento delle indagini (ad esempio le attività esplorative *ex art. 330 c.p.p.*, condotte dalla polizia giudiziaria e dal pubblico ministero).

In questi casi è da escludere che solo questo sia sufficiente per attribuire automaticamente a tali attività la qualifica formale di atti d'indagine e come tali utilizzabili nel corso del procedimento; sarebbe infatti paradossale che il ripristino della legalità processuale, avvenuta per mezzo della retrodatazione, generi sostanzialmente una "validazione" di quanto compiuto sotto il segno del ritardo²¹⁷.

Una soluzione più ragionevole si trova all'art. 220 disp. att. c.p.p. dal quale si ricava che «quando nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti emergono indizi di reato, gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere

²¹⁵ V. D. Vicoli, *La "ragionevole durata delle indagini"*, cit., p. 184; V. Maffeo *Tempi e nomina juris nelle indagini preliminari. L'incertezza del controllo*, cit., p. 184 ss.

²¹⁶ V. cap I par 1.1.

²¹⁷ V. R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari fra obiettivi deflattivi ed esigenze di legalità*, cit., p. 18; A. Cabiale, *I nuovi controlli giudiziali sui tempi della fase investigativa: una riforma tanto attesa quanto indispensabile*, cit., p. 24; A. Cabiale *Le rinnovate dinamiche dell'attività investigativa: iscrizione della notizia di reato, tempi delle indagini e rimedi 'anti-stasi'*, cit., p. 17.

quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale sono compiuti con l'osservanza delle disposizioni del codice».

In altre parole, quando emerge una notizia di reato, le attività probatorie che si stanno svolgendo e quelle successive dovranno, da quel momento in poi, adeguarsi alle regole della fase delle indagini preliminari, anche prima della iscrizione nel registro delle notizie di reato. La conseguenza di ciò è che «le attività “pre-investigative” irrispettose delle forme previste per gli atti d'indagine dovrebbero essere dichiarate inutilizzabili ai sensi dell'art. 191 c.p.p.»²¹⁸.

7. (Segue) L'impugnazione e i rimedi alla decisione

Qualora si verificasse la situazione opposta a quella delineata nel precedente paragrafo e, quindi, nel caso in cui il giudice rigettasse l'istanza di retrodatazione, al soggetto che l'ha proposta è concessa la possibilità di impugnare l'ordinanza.

Tale possibilità è prevista dal comma 9 dell'art 335-quater c.p.p.: «[...] la parte la cui richiesta di retrodatazione è stata respinta ovvero, in caso di accoglimento della richiesta, il pubblico ministero e la parte civile possono, a pena di decadenza, chiedere che la questione sia nuovamente esaminata prima della conclusione dell'udienza preliminare o, se questa manca entro il termine previsto dall'art 491 comma 1 c.p.p. [per le questioni preliminari al dibattimento]».

²¹⁸ A. Cabiale *Le rinnovate dinamiche dell'attività investigativa: iscrizione della notizia di reato, tempi delle indagini e rimedi 'anti-stasi'*, cit., p. 19. V. anche P. Silvestri, *Notizia di reato, effetti della iscrizione e controlli sulla tempestività della iscrizione*, in *Nuove dinamiche del procedimento penale*, cit., p. 26. Di questo avviso è anche F. Vergine, *L'iscrizione della notizia di reato nel registro: ordine del PM e adempimenti di segreteria. L'incipit investigativo nel “nuovo” assetto normativo in Diritto penale e processo*, 4/2024, p. 524.

Tale soluzione è il risultato della scelta tra due opposte interpretazioni della legge delega che erano venute a delinearsi: secondo alcuni²¹⁹, la competenza a ridiscutere l'ordinanza emessa dal giudice era rimessa solo al GIP non essendo possibile la riproposizione dell'istanza nei gradi successivi di giudizio; secondo altri interpreti²²⁰, invece, era necessaria una forma di controllo ulteriore vista l'importanza della decisione da parte del giudice per le indagini preliminari in quanto una sua decisione sbagliata comporterebbe un "troncamento" del fascicolo del pubblico ministero, con importanti risvolti sul merito del giudizio (si pensi al caso in cui il GIP disponendo la retrodatazione, escluda l'utilizzabilità di intercettazioni assunte dopo lo spirare del termine ricalcolato).

Prima di analizzare i rimedi messi a disposizione dall'ordinamento per impugnare l'ordinanza di retrodatazione pronunciata dal giudice, è utile soffermarsi sui soggetti che possono usufruire di tali tutele.

Come già anticipato in apertura di paragrafo, in caso di rigetto della domanda di retrodatazione, spetterà al soggetto che l'ha presentata il potere di impugnarla (riproponendola durante la fase processuale). Il termine «respinta», tuttavia, è da intendersi con una connotazione più ampia rispetto al mero significato letterale: il fatto che l'interessato sia tenuto solamente a chiedere al giudice di «accertare la tempestività dell'iscrizione» (335-*quater* comma 1), porterebbe a pensare che qualsiasi provvedimento che anticipi la data di iscrizione della *notitia criminis* dovrebbe equivalere ad un accoglimento; tuttavia, è da ritenere che per 'rigetto' debba intendersi anche quell'ordinanza che pronunci una retrodatazione sensibilmente minore di quella che

²¹⁹ V. L. D'Ancona, *Riforma del processo penale e giudice per le indagini preliminari*, in www.questionegiustizia.it, 2021, n. 4, p. 131.

²²⁰ G. Ruta, *Verso una nuova istruzione formale? Il ruolo del pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari*, cit., p. 10.

l'interessato si aspettava (si pensi all'esempio, quasi surreale, della retrodatazione di un solo giorno)²²¹.

Viceversa, in caso di accoglimento dell'istanza di retrodatazione, la contestazione spetterà (sicuramente) al PM, ma anche alla parte civile²²².

Venendo ora all'analisi dei rimedi che spettano alle parti, dai commi 9 e 10 dell'art. 335-*quater*, emerge che esistono due distinti meccanismi di sindacato dell'ordinanza del giudice che operano in momenti processuali diversi: la richiesta di riesame e l'impugnazione dell'ordinanza resa durante il dibattimento unitamente alla sentenza.

Il primo caso consiste nella richiesta di un nuovo esame entro i termini di decadenza descritti dal comma 9 (prima della conclusione dell'udienza preliminare o, se questa manca, entro il termine previsto dall'articolo 491, comma 1); tuttavia, «la disposizione sembra riguardare soltanto la questione posta, nel corso delle indagini, con una richiesta *ad hoc*, non invece quella avanzata nell'ambito di un eventuale procedimento incidentale che fosse stato attivato per una diversa ragione»²²³. Con tale affermazione la Procura generale della Corte di cassazione, sostanzialmente, interpreta in senso lato il comma 5 dell'art. 335-*quater* c.p.p. e allarga la sua portata normativa anche all'ipotesi

²²¹ Cfr. A. Camon *Registrazione della notizia di reato e tempi dell'indagine*, cit., p. 30.

²²² In tal senso A. Camon, *Registrazione della notizia di reato e tempi dell'indagine*, cit., p. 30, il quale spiega il motivo che ha portato il legislatore a non prevedere la possibilità di impugnare l'ordinanza del giudice anche al responsabile civile, infatti: «nella grande maggioranza dei casi, la parte civile vuole evitare la retrodatazione, il responsabile civile vuole ottenerla; il legislatore, dal canto suo, desidera che gli interessi contrari alla retrodatazione si facciano sentire; di quelli favorevoli gl'importa meno».

²²³ Così la Procura generale della Corte di cassazione *D.lgs. n. 150/2022: primi orientamenti della procura generale della Corte di Cassazione*, cit., p. 23. Per la distinzione tra procedimento incidentale *ad hoc* e procedimento incidentale già instaurato per altre finalità v. cap. III par. 5.

dell'impugnazione dell'ordinanza emanata dal giudice nel procedimento incidentale già pendente.

In altre parole, l'istanza sarà trattata e decisa nelle forme del procedimento in cui è proposta e quindi un eventuale nuovo esame della questione di retrodatazione deve seguire le regole d'impugnazione proprie del procedimento incidentale nell'ambito del quale è stata posta e non quelle del successivo comma 9.

Tale soluzione non sembra essere del tutto condivisibile, per varie ragioni: in *primis*, il comma 9 non detta alcuna limitazione in tal senso, ma solo precetti a carattere generale che sono potenzialmente applicabili ad ogni decisione; inoltre, non è detto che il procedimento incidentale in cui l'interessato abbia fatto confluire la domanda si concluda con un provvedimento impugnabile e in questo modo, non soltanto l'istante ma anche le controparti non avrebbero alcuna possibilità di sindacare la decisione²²⁴.

Riguardo alla presentazione dell'istanza di retrodatazione ai sensi del comma 5, si è già detto²²⁵ che la "Relazione illustrativa al decreto legislativo n. 150/2020" nell'ambito di un procedimento incidentale diverso da quello previsto *ad hoc*, aveva fatto riferimento al procedimento dinanzi al tribunale del riesame. In tal senso il CSM con il parere del 2022 sulla 'Riforma Cartabia' attribuisce al tribunale del riesame «il potere di impartire al pubblico ministero l'ordine di retrodatare l'iscrizione e l'ordinanza del riesame, anche con riferimento a questo aspetto, strettamente attinente al profilo di utilizzabilità degli atti di indagine, è ricorribile in Cassazione²²⁶.

²²⁴ V. ancora A. Camon, *Registrazione della notizia di reato e tempi dell'indagine*, cit., p. 31.

²²⁵ Cap III par. 5.

²²⁶ C.S.M., *Riforma Cartabia: il parere del CSM sulla riforma del Processo Penale in Diritto e procedura penale*, settembre 2022, p. 20. Vi è da sottolineare, tuttavia, che «nell'ottica del *favor impugnationis*, va riconosciuta prevalenza all'espressione della volontà di impugnare e alla possibilità di

È da sottolineare poi, sempre riguardo al primo rimedio, un aspetto ulteriore che è disciplinato al secondo periodo del comma 9: nel dibattimento preceduto da udienza preliminare la domanda di nuovo esame della richiesta di retrodatazione è preclusa se non è stata già avanzata nell'udienza preliminare.

Da questa disposizione si ricava, in altre parole, che la questione posta al GIP nelle indagini preliminari e riproposta al GUP come domanda di nuovo esame prima della conclusione dell'udienza preliminare, può essere nuovamente proposta al giudice del dibattimento.

Infine, l'altro rimedio di cui possono disporre le parti è disciplinato al comma 10 e prevede espressamente la possibilità di impugnare la sola ordinanza di retrodatazione eventualmente adottata o negata dal giudice del dibattimento nei casi e nei modi previsti dall'art. 586, comma 1 e 2, c.p.p., cioè con l'impugnazione contro la sentenza, ed è giudicata congiuntamente alla stessa.

Ai fini dell'ammissibilità dell'impugnazione avverso le ordinanze dibattimentali e predibattimentali è da stabilire che, in accordo con il combinato disposto dell'art. 581 e 591 c.p.p., è necessario specificare, con l'impugnazione della sentenza, l'indicazione dell'ordinanza impugnata²²⁷.

Dalla lettura dell'art. 586 comma 1 c.p.p., infine, emerge un ultimo profilo rilevante.

individuare, comunque, il provvedimento che si è inteso impugnare» anche se non specificamente censurato.

²²⁷ Vi è da sottolineare tuttavia che «nell'ottica del *favor impugnationis*, va riconosciuta prevalenza all'espressione della volontà di impugnare e alla possibilità di individuare, comunque, il provvedimento che si è inteso impugnare» anche se non specificamente censurato. Così, Cass. pen., Sez. II, 27/01/2009, n. 7336.

Si parla, in particolare, di impugnazione di «ordinanze emesse nel corso degli atti preliminari ovvero nel dibattimento»: l'ordinanza di retrodatazione così emessa dal GIP non è impugnabile ai sensi dell'art 586 c.p.p., in quanto il provvedimento *de quo* non si colloca nella fase dibattimentale o predibattimentale, ma nella fase delle indagini preliminari.

Conclusioni

Il quadro degli innesti normativi esaminati nel presente elaborato delinea un nuovo contesto a cui vanno attribuiti sicuramente i suoi meriti: sono stati introdotti nuovi istituti che la prassi giurisprudenziale e la dottrina invocavano da diverso tempo; è stata data, per lo meno astrattamente, una maggior certezza alla fase dell'iscrizione della notizia di reato con l'introduzione dei nuovi meccanismi di controllo. Tuttavia, sono da fare alcune considerazioni circa alcune criticità emerse dall'analisi degli aspetti trattati dal presente elaborato.

La nuova nozione di notizia di reato, così come definita all'art. 335 c.p.p., all'apparenza risulta lineare e difficilmente aggirabile dall'autorità giudiziaria. Ad ogni modo, nonostante la chiarezza della definizione, non è stato previsto uno strumento di effettivo controllo sulle iscrizioni nel registro "modello 45". Questo è un enorme problema dal punto di vista pratico e di tutela dei diritti di difesa dell'indagato, poiché i contenuti del registro "modello 45" sono inaccessibili a chiunque tranne che al pubblico ministero; conseguentemente, nonostante le modifiche apportate, permane nelle mani di quest'ultimo un'ampia libertà di gestire il momento di iscrizione della notizia di reato, potendo così oscurare l'effettivo momento in cui si ha avuto effettivamente l'apprensione della stessa. Le conseguenze di tale prassi elusiva sono state illustrate nella prima parte del presente elaborato: si sottolineava come la non trasparenza del momento dell'iscrizione della notizia di reato permetta al Pubblico Ministero di sfruttare un maggior lasso di tempo per svolgere – di fatto illegittimamente – le indagini.

De iure condendo, una soluzione potrebbe essere quella di prevedere una disciplina, non per forza stringente, delle c.d. "pre-indagini". Per garantirne la trasparenza sarebbe utile, in *primis*, la previsione di regole che consentano di rendere tracciabili le "pseudo-

notizie”; inoltre, si potrebbe prevedere una sorta di “diritto d’accesso”, in capo all’indagato o alla persona offesa, al registro “modello 45” che consenta di giungere a conoscenza di tale eventuale iscrizione.

Per quanto riguarda la neo-introdotta nozione di ‘notizia di reato’, va rilevato come i presupposti delineati all’art. 335 comma 1 e 1-*bis* c.p.p., vista l’elevata specificità, spingano in una certa misura il Pubblico Ministero a non iscrivere la notizia di reato, o comunque ad iscrivere meno. In parte questo si ricollega, seppur indirettamente, anche ai canoni di «efficienza» e «celerità» ai quali il legislatore, in attuazione delle richieste comunitarie, ha ispirato il suo disegno riformatore anche in materia di iscrizioni delle notizie di reato, laddove pare che l’obiettivo sia quello di diminuire l’elevato tasso di iscrizioni delle notizie di reato, favorendone una sorta di filtro già in entrata (ovviamente sempre nel rispetto dei principi del giusto processo).

Il filo conduttore della “Riforma Cartabia”, ovvero la riduzione dei tempi del procedimento si può scorgere anche riguardo al codificato strumento della retrodatazione. A tal riguardo, va fatta una precisazione: mentre la retrodatazione che viene ordinata nella fase delle indagini determina un effettivo avvicinamento del termine entro il quale l’investigazione deve essere portata a conclusione, la retrodatazione disposta a indagini concluse, invece, non potrà anticipare la fine delle indagini in quanto è già avvenuta, ma esplicherà i suoi effetti nel delineare quali siano gli atti utilizzabili. In altre parole, in quest’ultimo caso, la retrodatazione più che agire sul piano della ragionevole durata anticipando la chiusura delle indagini, opera sul piano dell’utilizzabilità degli atti posti in essere prima dell’originaria iscrizione.

Sempre in quest’ottica, è da sottolineare una dissonanza tra la citata *ratio* (ridurre i tempi del procedimento) sottesa all’entrata in vigore della “Riforma Cartabia” e la

previsione dei procedimenti di nuovo conio (art. 335- *ter* e 335-*quater* c.p.p.) che portano alla retrodatazione.

A dispetto della volontà di definire più velocemente il procedimento penale, l'introduzione di meccanismi di controllo incidentale (c.d. "finestre di giurisdizione") rischia, di allungare maggiormente e non di diminuire i termini complessivi del procedimento; inoltre, a rimarcare quanto appena detto, è stata prevista addirittura la possibilità di impugnare l'ordinanza con la quale il giudice accetta o rigetta la richiesta di retrodatazione (art 335-*quater* comma 9 c.p.p.).

Un altro punto debole della Riforma, inoltre, pare risiedere nell'utilizzo di concetti oltremodo indeterminati ai quali condizionare l'accoglimento della richiesta di retrodatazione: l'inequivocabilità e la ingiustificabilità del ritardo sembrano infatti spianare la strada a valutazioni eccessivamente discrezionali, con l'ulteriore e conseguente rischio di applicazioni marcatamente disomogenee.

Il legislatore, circoscrivendo in questo modo l'ambito di applicazione della retrodatazione, va a generare il rischio di ridurre considerevolmente il numero delle retrodatazioni in quanto, con riguardo soprattutto al secondo requisito, vista la genericità dell'espressione, è lasciata ampia discrezionalità al Pubblico Ministero nel dimostrare che il ritardo dell'iscrizione della *notitia criminis* è giustificato.

Si vuole spostare l'attenzione ora su un problema emerso prima della Riforma e che tutt'ora permane. Si era visto come, in molti casi, la non tempestiva iscrizione (non considerando, in questo caso intenti autenticamente elusivi dell'autorità giudiziaria che ritardava appositamente l'iscrizione) fosse dovuta spesso alle difficoltà della polizia giudiziaria che non riusciva a adempiere alle deleghe impartite dal PM per carenza di risorse e organico, carenze inoltre che erano presenti anche a livello di uffici giudiziari.

Tali problematiche, tuttavia, sembrano perlopiù permanere anche nell'attuale assetto, permanendo il mercato sovraccarico di lavoro che rende difficoltoso gestire in modo efficiente il flusso esorbitante di notizie di reato. Quella che potrebbe essere una soluzione è dunque riconsiderare il problema a monte, agendo in un'ottica del rispetto del principio costituzionale di *extrema ratio* del diritto penale e, quindi, andando a depenalizzare le fattispecie di reato astrattamente contrarie a tale principio.

Vi è da avanzare un'ultima riflessione in merito all'estenuante ricerca dell'efficienza e della rapida definizione del processo. In dottrina si è correttamente osservato che «la ricercata efficienza del processo penale, è un concetto privo di senso, addirittura autofago, qualora del processo penale non si assicuri la qualità; diremmo anzi che la qualità è la miglior garanzia della sua efficienza»²²⁸.

Pare dunque sia proprio la ricerca della 'qualità' nella gestione della notizia di reato ad aiutare a prevenire le criticità che sono state analizzate²²⁹.

²²⁸ C. Valentini, *The untouchables: la fase delle indagini preliminari, l'ufficio del pubblico ministero e i loro misteri*, cit., p. 37.

²²⁹ In questo senso cfr. P.P. Paulesu, *La mala gestio della notizia di reato e i rimedi della "riforma Cartabia", tra autonomia del pubblico ministero e controlli giurisdizionali. Note a margine di un problema complesso*, cit., p. 25.

Bibliografia

- Alvares S., *Codice di procedura penale commentato*, Utet giuridica, 2012.
- Amato G., *Circolare del procuratore della Repubblica di Bologna n. 9115*, 19 ottobre 2022, *Sistema penale*.
- Aprati R., *Le nuove indagini preliminari fra obiettivi deflattivi ed esigenze di legalità*, www.giustiziainsieme.it, 2022.
- Aricò G., (voce) *Notizia di reato*, in *Enc. dir.* (Vol. XXVIII), Milano, Giuffrè, 1978.
- Beconcini M., *Verso Il Potenziamento del Giudice per le indagini preliminari: una effettiva ridefinizione dei controlli?* in *Legislazione penale*, 6/12/2023.
- Bitonti A., *La notizia di reato*, in G. Spangher, *Atti processuali penali*, Ipsoa, 2013.
- Bosso A., *Riforma Cartabia e controllo giudiziale della tempestività delle iscrizioni* in www.dirittovivente.it, 2023.
- C.S.M., *Riforma Cartabia: il parere del CSM sulla riforma del Processo Penale* in *Diritto e procedura penale*, 2022.
- Cabiale A. – Della Torre J. – Gialuz M., *Riforma Orlando: le modifiche attinenti al processo penale, tra codificazione della giurisprudenza, riforme attese da tempo e confuse innovazioni*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2017.
- Cabiale A., *I nuovi controlli giudiziali sui tempi della fase investigativa: una riforma tanto attesa quanto indispensabile*, in *Legislazione penale* 2022.
- Cabiale A., *Le rinnovate dinamiche dell'attività investigativa: iscrizione della notizia di reato, tempi delle indagini e rimedi 'anti-stasi'* in *Legislazione penale*, 3/12/2023
- Camon A., *Le indagini preliminari*, in *AAVV Fondamenti di procedura penale*, Cedam, 2021.

Camon A., *Registrazione della notizia di reato e tempi dell'indagine* in *Archivio Penale*, 2023.

Camon A., *La fase che "non conta e non pesa": indagini governate dalla legge?* in *Diritto penale e processo*, 4/2017.

Caprioli F., *Nuovi epiloghi della fase investigativa: procedimenti contro ignoti e avviso di conclusione delle indagini preliminari* in F. Peroni, *Il processo penale dopo la riforma del giudice unico*, Cedam, 2000.

Caprioli F., *La ricerca della notizia di reato da parte dell'accusatore* in *Criminalia*, 2011.

Carchietti A., *Fascicoli iscritti ex art. 11 del codice di procedura penale: appunti in materia di indagini* in *Sistema Penale*, aprile 2020.

Cassibba F. – Mancuso E.M., *Le indagini preliminari fra innovazione e continuità, in Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, a cura di AAVV, Cedam, 2023.

Cianchella V. – Madeo A., *Guida pratica operativa alle investigazioni*, Cedam, 2022.

Circolare della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma n. 3225/2017 Prot. Gab. TAB. in www.questionegiustizia.it.

Circolare della Procura della Repubblica presso il tribunale di Roma n. 3337/2017 Prot. Gab. TAB.

Circolare della Procura di Bologna n. 9116/2022.

Circolare Ministeriale n. 533 del 18 ottobre 1989 in www.ministerodellagiustizia.it.

Circolare ministero della giustizia 11 novembre 2016 in tema di attuazione del registro unico penale e criteri generali di utilizzo in www.giustizia.it.

Civiello G., *Il controllo sull'operato del Pubblico Ministero nella riforma Cartabia* in www.centrostudilivantino.it, 2022

Conti C., *L'iscrizione della notizia di reato nel prisma dell'azione: nuovi requisiti e finestre di giurisdizione* in *Diritto penale e processo*, 2023.

Cordero F., *Codice di procedura penale commentato*, Torino, Utet, 1990.

Cordero F., *Procedura penale*, Giuffrè, 2012.

Coretti G., *sub art. 335-ter*, in A. Gaito (a cura di), *Codice di procedura penale commentato online*, 2024, p. 7.

Curtotti D., *L'iscrizione della notizia di reato e il controllo del giudice*, in *La riforma Cartabia*, G. Spangher (a cura di) Pacini Giuridica, 2022.

Dalia A. – Ferraioli M., *Manuale di diritto processuale penale*, Cedam, 2018.

D'Ancona L., *Riforma del processo penale e giudice per le indagini preliminari* in www.questionegiustizia.it, 2021.

Daniele M., *La riforma Cartabia del processo penale: pretese algoritmiche ed entropia sistemica*, in *Sistema penale*, 2023.

De Caro A., *Riflessioni sulle recenti modifiche della fase investigativa e della regola di giudizio: un percorso complesso tra criticità e nuove prospettive* in *Archivio Penale*, 2022.

Del Coco R., *Il controllo sui tempi delle indagini: tra lacune normative e ritrosie giurisprudenziali*, in *Procedura penale in action. Materiali per una critica della giurisprudenza*, Torino, Giappichelli, 2022.

Fassone E., *Il processo che non c'è* in *Questione giustizia*, 1994.

Ferrua P., *L'iniziativa del pubblico ministero nella ricerca della notizia criminis* in *Leg. Pen.*, 1986.

Gaeta G., *Inseguendo l'Europa. La riforma delle indagini preliminari tra problemi risolti e irrisolti* in *Archivio Penale*, 2022.

Gatta G., *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della legge Cartabia in Sistema Penale*, 2021.

Gialuz M., *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia in Sistema Penale*, 2 novembre 2022.

Lattanzi G. – Gatta G.L. – Lupo E., *Relazione finale e proposte di emendamenti al d.d.l. A.C. 2435 (Relazione finale della Commissione Lattanzi) in Sistema Penale*, 24/05/2021.

Leopizzi A., *Iscrizione della notizia, attività investigativa, durata delle indagini*, in B. Romano e A. Marandola, *Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Utet Giuridica, 2020.

Maffeo, V., *Tempi e nomina juris nelle indagini preliminari. L'incertezza del controllo*, Cacucci, 2020.

Marandola A., *La notizia di reato*, in *Manuale teorico-pratico di diritto processuale penale*, Cedam, 2018.

Marandola A., *Notizia di reato, tempi delle indagini e stadi procedurali nella (prossima) riforma del processo penale* in *Diritto penale e processo*, 12/2021.

Marandola A., *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, Cedam, 2001.

Marandola A., *La notizia di reato, l'iscrizione e l'avvio del procedimento* in G. Spangher *Procedura penale. Teoria e pratica del processo*, Utet Giuridica, 2015.

Marandola A. – Romano B., *Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Utet Giuridica, 2020.

Marandola A., *Notizia di reato, tempi delle indagini e stadi procedurali nella (prossima) riforma del processo penale* in *Diritto penale e processo*, 2021.

Mazza O., *La fase delle indagini preliminari nel "progetto Alfano" e il suo impatto sul sistema processuale vigente* in *Cass. pen.*, 2009.

Morselli C., *Emendabile l'iscrizione tardiva con la retrodatazione, insindacabile/non sanzionabile l'erronea iscrizione indiziaria (art.335 quater Cpp). Rimedi* in *Archivio Penale*, 2023.

Orlandi R. (a cura di), *Riassetto della penalità, razionalizzazione del procedimento di primo grado, giustizia riparativa*, Giappichelli, 2023.

Padovani T., *Il crepuscolo della legalità nel procedimento penale* (Vol. 2), in *Indice Penale*, 1999.

Paulesu P., *La presunzione di non colpevolezza dell'imputato*, Giappichelli, 2009.

Paulesu P., *Notizia di reato e scenari investigativi complessi: contrasto alla criminalità organizzata, operazioni «sotto copertura», captazione di dati digitali*, in *Rivista di diritto processuale*, 2010.

Paulesu P., *La mala gestio della notizia di reato e i rimedi della "riforma Cartabia", tra autonomia del pubblico ministero e controlli giurisdizionali. Note a margine di un problema complesso* in *Archivio Penale*, 2024.

Piras P., *La riforma Cartabia per prevenire la 'sindrome clinico- giudiziaria'. A proposito d'indizi e d'iscrizione nel registro degli indagati* in *Sistema Penale*, 8 febbraio 2023.

Procura generale della Corte di cassazione. *D.lgs. n. 150/2022: primi orientamenti della procura generale della Corte di Cassazione* in *Sistema Penale*, 2023.

Riforma della giustizia penale: in G.U. la relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150 in www.sistemapenale.it, 2022.

Relazione n.2/2023 a cura dell'ufficio del massimario recante oggetto "la Riforma Cartabia" in Sistema penale.

Rossi N., *Iscrivere tempestivamente le notizie di reato. Il pm in bilico tra precetti virtuosi e potenti remore?*, in *www.questionegiustizia.it* , 18 giugno 2021.

Ruta G., *Verso una nuova istruzione formale? Il ruolo del pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari*, in *www.questionegiustizia.it*, 2022.

Silvestri P., *Notizia di reato, effetti della iscrizione e controlli sulla tempestività della iscrizione*, in G.L. Gatta e M. Gialuz (diretto da), *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale* (vol. II, *Nuove dinamiche del procedimento penale*), 2024.

Sottani S., *Il controllo giudiziale sulle pseudo notizie di reato* in *Archivio Penale*, 2021.

Tessitore G., *Le ricerche investigative condotte all'ombra del modello 45 ("registro di atti non costituenti notizia di reato")* in *Pre-investigazioni*, a cura di A. Scalfati, Giappichelli, 2020.

Triggiani N., *Legalità opaca: raccolta atipica e pre-investigazioni*, in *Archivio Penale*, 2021.

Valentini C., *Riforme, statistiche e altri demoni*, in *Archivio Penale*, 2021.

Valentini C., *The untouchables: la fase delle indagini preliminari, l'ufficio del pubblico ministero e i loro misteri* in *Archivio Penale*, 2022.

Vergine F., *L'iscrizione della notizia di reato nel registro: ordine del PM e adempimenti di segreteria. L'incipit investigativo nel "nuovo" assetto normativo in Diritto penale e processo*, 4/2024.

Vicoli D., *Nuovi equilibri delle indagini preliminari*, in E.M. Catalano, R. Kostoris, R. Orlandi (a cura di), *Riassetto della penalità, razionalizzazione del procedimento di primo grado, giustizia riparativa*, Giappichelli, 2023.