



UNIVERSITÀ DI PISA

Dipartimento di Giurisprudenza

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

Tesi di Laurea Magistrale

***La notizia di reato: individuazione, contenuto
e riflessi sui tempi dell'indagine***

Relatore:

Chiar.mo Prof. Enrico Marzaduri

Candidato:

Arianna Manfredi

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

*A chi mi ha guidata,
a chi mi ha sostenuta,
a chi, insieme a me,
ci ha sempre creduto.
A chi ho di più caro.
Ai miei genitori.*

**LA NOTIZIA DI REATO: INDIVIDUAZIONE, CONTENUTO
E RIFLESSI SUI TEMPI DELL'INDAGINE**

INDICE

CAPITOLO I

**LA FIGURA DELLA *NOTITIA CRIMINIS* NEL
PROCEDIMENTO PENALE**

1. Evoluzione storica del processo penale	1
1.1. Dall'epoca romana all'età comunale	2
1.2. Dal codice Cortese del 1865 al codice Finocchiaro- Aprile del 1913	5
1.3. Il codice Rocco (1930)	9
1.4. La bozza Carnelutti del 1962	12
1.5. Il progetto preliminare del 1978	14
1.6. Evoluzione successiva fino alla legge-delega del 1986 ...	16
2. La natura della <i>notitia criminis</i>	18
3. Il sospetto e la notizia di reato	21

CAPITOLO II

LE CLASSIFICAZIONI DELLA NOTIZIA DI REATO

1. Le notizie di reato "qualificate" e "non qualificate"	24
2. Le notizie di reato qualificate	26
2.1. La denuncia	27
2.1.1. Uno sguardo al passato: la denuncia nel codice del 1930	27
2.1.2. Uno sguardo al presente: l'attuale disciplina normativa	31

2.1.3. Omessa o ritardata presentazione di denunce obbligatorie	34
2.1.4. Alcune considerazioni conclusive	36
2.2. Il referto	37
2.2.1. Tra passato e presente: breve ricostruzione storica del referto	37
2.2.2. L'attuale disciplina normativa	39
2.2.3. Omissione di referto	42
2.3. L'informativa di polizia giudiziaria	45
2.4. Le condizioni di procedibilità	47
2.4.1. Segue. La querela	50
2.4.1.1. Problemi di compatibilità con il dettato costituzionale	50
2.4.1.2. La disciplina codicistica	51
2.4.1.3. La rinuncia e la revoca. Un breve accenno alla raccolta «degli atti relativi alla procedibilità dell'azione penale» nel fascicolo per il dibattimento	54
2.4.2. Segue. L'istanza di procedimento	56
2.4.3. Segue. La richiesta di procedimento	57
2.4.4. Segue. L'autorizzazione a procedere	59
3. Le notizie di reato non qualificate	61
4. Imbattersi in una notizia	63
4.1. L'arresto in flagranza	64
4.1.1. L'arresto in flagranza in senso stretto e le due ipotesi di quasi-flagranza	64
4.1.2. L'intervento del privato cittadino	67
4.2. Gli atti di indagine e le prove di altri procedimenti	69
4.3. L'attività amministrativa di controllo	71
4.4. I colloqui investigativi del procuratore d.i.a.	72
4.5. Le perquisizioni preventive	74

4.6. Le «informazioni occasionali specifiche»	76
---	----

CAPITOLO III

L'ATTIVITÀ DI RICERCA DELLA NOTIZIA CRIMINIS. RUOLO E FUNZIONI DEL PUBBLICO MINISTERO E DELLA POLIZIA GIUDIZIARIA

1. Pubblico ministero e polizia giudiziaria come soggetti attivi nella ricerca della notizia di reato	78
2. Il controllo di legalità sull'attività di ricerca del P.M.	80
3. Il "Progetto Alfano" e il suo impatto nel sistema processuale	81
4. Una sintetica ricostruzione delle diverse prospettive	87
5. Il pubblico ministero "ricercatore" della notizia di reato: una figura poco rassicurante	89
5.1. Una spinosa questione: la validità e la legalità dell'azione penale	91
5.2. L'inchiesta preliminare	93
5.3. Le attività investigative svolte dal pubblico ministero nel corso della pre-inchiesta	95
5.4. Le soluzioni prospettabili in caso di eventuale violazione dei poteri precedentemente delineati	99
6. La polizia giudiziaria e l'attività di ricerca	101
6.1. Una funzione di polizia amministrativa e di polizia di sicurezza. Definizioni	101
6.2. Le attività pre-investigative svolte dalla polizia giudiziaria	104
7. Le notizie che giustificano l'apertura della pre-inchiesta ...	106
7.1. Segue. La denuncia anonima	107
7.2. Segue. La notizia confidenziale	110

7.3. Segue. I colloqui investigativi della polizia giudiziaria	111
7.4. Segue. Le intercettazioni e i controlli sulle comunicazioni realizzati in termini preventivi	113
7.5. Segue. I servizi di informazione e di sicurezza: la trasmissione di eventuali notizie	114
7.6. Segue. Le «informazioni occasionali generiche»	115
7.7. Segue. Gli atti non costituenti notizie di reato qualificate	115
7.8. Segue. La sentenza di fallimento	116
7.9. Segue. I decessi per cause ignote o sospette e le relative comunicazioni	117

CAPITOLO IV

LA FASE DELL'ISCRIZIONE DELLA *NOTITIA CRIMINIS*.

UN PROBLEMA LEGATO AL TEMPO

1. L'obbligo di riferire la notizia di reato	119
2. L'attività del pubblico ministero a seguito dell'acquisizione della <i>notitia criminis</i> : l'iscrizione come primo atto processuale	121
3. I registri	123
3.1. Segue. Il modello 21	125
3.2. Segue. Il modello 44	127
3.3. Segue. Il modello 21 <i>bis</i>	129
3.4. Segue. Il modello 45	130
4. L'iscrizione oggettiva	131
4.1. Il numero identificativo del procedimento	134
4.2. Un problema di comunicabilità	136
5. L'iscrizione soggettiva	139

5.1. Gli effetti dell'iscrizione nominativa	142
5.1.1. Segue. Le iscrizioni "coatte"	144
6. Le funzioni dell'atto di iscrizione	146
6.1. I termini per le determinazioni del pubblico ministero	146
6.2. Il regime di inutilizzabilità degli atti compiuti al di fuori dei termini prescritti	149
6.3. L'attribuzione della competenza	150
7. Un problema legato al tempo	152
7.1. Il complesso concetto di "immediatezza"	152
7.2. Il sindacato sull'iscrizione soggettiva	154
7.3. Le Sezioni Unite «Lattanzi»	156
7.4. La soluzione prospettata dal "Progetto Alfano"	160
7.5. Sviluppi odierni del problema: le ipotesi interpretative prospettate dalla Procura di Roma	162
8. Una breve conclusione	164
BIBLIOGRAFIA	I
GIURISPRUDENZA	VIII

CAPITOLO I

LA FIGURA DELLA *NOTITIA CRIMINIS* NEL PROCEDIMENTO PENALE

SOMMARIO: 1. Evoluzione storica del processo penale. – 1.1. Dall'epoca romana all'età comunale. – 1.2. Dal codice Cortese del 1865 al codice Finocchiaro-Aprile del 1913. – 1.3. Il codice Rocco (1930). – 1.4. La bozza Carnelutti del 1962. – 1.5. Il progetto preliminare del 1978. – 1.6. Evoluzione successiva fino alla legge-delega del 1986. – 2. La natura della *notitia criminis*. – 3. Il sospetto e la notizia di reato.

1. *Evoluzione storica del processo penale.*

Il processo penale ha subito nel corso del tempo un'ampia evoluzione, passando necessariamente attraverso fasi storiche diverse, che, data la loro peculiare caratterizzazione, ne hanno permesso qualificazioni divergenti. In materia, la questione sicuramente più spinosa, protrattasi nel corso del tempo, riguarda la connotazione del modello, in termini inquisitori od accusatori. Il sistema inquisitorio, infatti, si basa sul principio di autorità, che crea una stretta interdipendenza tra accertamento della verità e potere affidato al soggetto inquirente: a costui, che prende storicamente il nome di “giudice istruttore”, vengono ad essere affidati ampi poteri, dall'iniziativa d'ufficio all'iniziativa probatoria, residuando così pochi, se non inesistenti, poteri alle parti, che divengono meri oggetti del procedimento. Il sistema accusatorio, invece, si basa su un principio diverso, quello dialettico, in cui vige l'idea che la verità possa essere meglio accertata laddove le funzioni processuali vengano ad essere ripartite tra soggetti diversi. Al giudice, che deve

essere indipendente ed imparziale, spetta decidere sulla base di prove, prodotte dall'accusa e dalla difesa, sulla base di uno scontro dialettico tra le parti. Il primo modello, quello inquisitorio, è tipico di un regime politico totalitario, in cui il processo penale funge da strumento di controllo sociale; il secondo modello, invece, quello accusatorio, è tipico di un regime maggiormente garantista.

Indipendentemente dal tipo di modello prescelto, il processo penale può essere genericamente raffigurato come un organismo vitale, che si sostanzia in diverse fasi: la nascita, la crescita e l'estinzione. In questa evoluzione fisiologica, la notizia di reato assume un ruolo fondamentale, ponendosi agli esordi del procedimento, come «embrione dell'ipotetica domanda penale».¹ *La notitia criminis* diviene così figura connaturale e tipica di ogni struttura processual-penalistica: il giudizio penale presuppone sempre un'accusa e questa, necessariamente, viene anticipata da «un'informazione contenente un indizio o un sospetto, indispensabile per ricollegare gli illeciti che si reputano commessi all'istituzione deputata ad amministrare giustizia e per giustificarne l'operato».² Appare dunque del tutto giustificata una comparazione diacronica tra i diversi sistemi processuali, incentrata su quella che oggi potremmo definire notizia di reato, ma che in passato era intesa genericamente in termini di “elemento di impulso processuale”.

1.1. Dall'epoca romana all'età comunale.

Se la comparazione diacronica diviene il metodo d'indagine prescelto, non possiamo che partire dalla più antica evoluzione che il processo penale ha subito, ovvero il passaggio dagli esordi dell'epoca romana al processo criminale in età comunale.

¹ F. CORDERO, *Procedura penale*, VIII edizione, Giuffrè, Milano, 2006, p. 402.

² A. ZAPPULLA, *La formazione della notizia di reato. Condizioni, poteri ed effetti*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 31.

Sin dall'esperienza romana imperiale, non si era ancora in grado di poter definire un modello processuale chiaro e ben definito, essendo particolarmente discutibile la figura del giudice e, ancora di più, le sue potestà nell'avviare e nel dirigere l'azione penale. La più antica procedura romana era, infatti, di tipo accusatorio, spettando direttamente al privato cittadino l'avvio del processo, con tutte le necessarie implicazioni: dall'indicazione del nome dell'accusato, allo svolgimento delle indagini, dalla raccolta delle prove alla presentazione delle stesse.³ Profili tipici del modello inquisitorio erano rinvenibili, invece, nella *cognitio extra ordinem*,⁴ la procedura affermata in età augustea, in cui la questione era affidata all'imperatore o a un suo delegato, che procedeva all'acquisizione *ex officio* dell'iniziativa alla persecuzione, raccogliendo prove e dispensando di un ampio margine di discrezionalità nella determinazione della pena irrogabile. Ruolo decisivo, però, nell'affermazione di un processo squisitamente inquisitorio è stato assunto dalla Chiesa, attraverso l'adozione di metodi d'indagine utilizzati dapprima per scovare i peccatori, e, successivamente, per reprimere i dissensi ereticali. Al fine di garantire un'applicazione sempre più uniforme dell'ordinamento canonico, i pontefici e i canonisti elaborarono pratiche che affidavano ai giudici poteri ispettivi sempre più ampi: nell'*inquisitio*, l'accusato vedeva di molto diminuite le proprie garanzie e il giudice vedeva, invece, notevolmente amplificato il proprio ruolo, in posizione di netta

³ MICHELE PIFFERI, *Materiale per il corso di Storia del diritto penale*, Facoltà di Giurisprudenza di Ferrara, A.A. 2009/2010.

⁴ *Cognitio extra ordinem*: tale processo prende il nome dall'antica attività di cognizione del magistrato (*cognitio*), ma che veniva a svolgersi al di fuori del tipico processo formulare romano. Il processo si svolgeva in forma scritta e prendeva avvio dalla notifica dell'atto di citazione, consegnato a domicilio da un pubblico ufficiale. Il convenuto poteva non presentarsi o non difendersi, ma il processo sarebbe comunque proseguito, una volta che gli fosse stato dato avvio. Il magistrato emetteva poi una sentenza, ovvero un provvedimento amministrativo a carattere giurisdizionale.

superiorità rispetto all'accusato, sommando a sé le funzioni inquirenti e giudicanti.

Nel XIII secolo, il modello inquisitorio era ormai diffuso in tutta la realtà comunale italiana: esso fu eretto a modello processuale ordinario, divenendo così da eccezione a regola. L'*accusatio* lasciava dunque il posto all'*inquisitio*, in cui ruolo fondamentale era assunto dal magistrato, rappresentante della *pubblica potestas* e portatore di un interesse *civitatis* superiore rispetto a quello di parte. La disponibilità dell'azione e lo sviluppo stesso del processo saranno quindi sottratti all'accusatore-vittima: diverse sono, infatti, le modalità esecutive a seconda del modello prescelto. Mentre il sistema accusatorio presupponeva come elemento imprescindibile l'accusa privata, da cui il magistrato otteneva legittimazione ad agire; nel sistema inquisitorio, invece, si agiva *ex officio* e l'accusa del privato assumeva carattere informativo e non propulsivo. Ed è proprio con riferimento a tale ultimo modello, che potevano scindersi due diversi momenti processuali all'interno dell'*inquisitio*: l'*inquisitio generalis* e l'*inquisitio specialis*. Alla prima era riservato il compito di *inquirere et investigare* sul fatto oggettivo, cosicché solo risultati positivi potevano giustificare lo svolgimento delle indagini volte ad accertare la responsabilità dell'accusato; alla seconda, invece, veniva affidato il ruolo di riscontro dell'illecito nella sua materialità oggettiva.⁵ Rispetto a questa bipartizione procedimentale, però, si è assistito, tra il Quattrocento e il Cinquecento, ad una unificazione delle due fasi in un unico momento inquisitorio. Verranno così anche meno le garanzie dell'imputato: nella fase introduttiva, segreta e senza contraddittorio, il giudice indaga, raccoglie prove, costruisce insomma un articolato impianto accusatorio.

⁵ A. ZAPPULLA, *La formazione della notizia di reato. Condizioni, poteri ed effetti*, p. 33-34.

La ragione giustificatrice alla base di una simile attività inquisitoria era rappresentata dalla “fama”,⁶ che necessitava di essere accompagnata da una serie di qualità, tali da farne apprezzare il carattere di affidabilità, e, in mancanza delle quali, si sarebbe potuto parlare solo di *vana vox populi*.⁷ Queste qualità potevano riscontrarsi nella maggior forza persuasiva che connotava la prima a scapito della seconda, assicurandone la verosimiglianza. E fu proprio grazie al proliferare di eresia e corruzione del clero, fra il XII e XIII secolo, che la Chiesa venne spinta a porre a fondamento della persecuzione di tali crimini la fama, intesa come “voce pubblica qualificata”, una sorta di *accusatio* collettiva. Questo proprio perché si trattava di comportamenti difficilmente perseguibili in mancanza di accusatori disposti o interessati a denunciarli, e quindi per esigenze puramente repressive. Si abbandonò quindi l’esigenza di far riferimento a criteri comunicativi rigidi, lasciando invece spazio a criteri comunicativi maggiormente elastici, finendo per divenire così indefiniti i confini della *notitia criminis*.

1.2. Dal codice Cortese del 1865 al codice Finocchiaro-Aprile del 1913.

A seguito dell’unificazione, conseguita nel 1861, anno in cui venne proclamato il Regno D’Italia, si diede avvio ad un periodo di importanti riforme. L’unificazione, infatti, aveva garantito un’unità più territoriale che spirituale, giacché espressione non di tutto il popolo, ma solo di parte di esso: l’Italia era stata unificata da un

⁶ «La fama poteva essere tradizionalmente intesa in un duplice senso, come buona reputazione di un individuo o come conoscenza collettiva di un fatto». F. MIGLIORINO, *Fama e infamia. Problemi della società medievale nel pensiero giuridico nei secoli XII e XIII*, Giannotta, Catania, 1985, p. 61.

⁷ «I rumori, le *voces*, le *opiniones* delle persone avevano nella dottrina precedente (anche in quella romana) un valore cognitivo basso e potevano al massimo fungere da pre-incolpazioni virtuali». M. VALLERANI, *Il giudice e le sue fonti. Note su inquisitio e fama nel Tractatus de maleficiis di Alberto da Gandino*, in *RECHTSGESCHICHTE*, 2009, p. 58.

gruppo di persone piuttosto ristretto, che non costituiva l'intera classe borghese, essendo rimasta una gran parte di essa indifferente ai conflitti. Massimo D'Azeglio sintetizzò bene la situazione quando affermò "Fatta l'Italia, bisogna fare gli italiani!", dando loro una coscienza nazionale. Fu un periodo di grandi riforme, avvenute soprattutto attraverso lo strumento delle codificazioni. L'esperienza dei codici unitari ha dunque origine in un quadro liberale, in cui difficile diviene una possibile comparazione con i codici previgenti, dato il progressivo abbandono del modello squisitamente inquisitorio, che li aveva connotati. È, però, possibile, riscontrare una certa linea di continuità tra i codici Cortese del 1865, Finocchiaro-Aprile del 1913 e Rocco del 1930. In tutti e tre, infatti, l'apertura del dettato normativo è affidata all'azione penale, punto di partenza dell'intero processo. La disposizione iniziale dei codici del 1865 e del 1913 conteneva un esplicito riferimento al legame diretto fra reato e azione penale: l'art. 1, comma 1, del codice del 1865, infatti, così recitava «ogni reato dà luogo ad una azione penale»; mentre l'art. 1, comma 1, del codice del 1913, affermava «dal reato sorge l'azione penale». Le disposizioni assumevano rilievo laddove prescrivevano, come obbligatorio, l'esercizio dell'azione penale, eliminando ogni carattere di discrezionalità, che poteva formarsi intorno alla stessa. Perfettamente compatibile con il principio di obbligatorietà dell'azione penale, era poi la potestà del pubblico ministero di selezionare, da un punto di vista contenutistico, le notizie di reato che gli fossero pervenute,

Il libro primo del codice del 1865, dedicato all'«istruzione preparatoria», soffermandosi sui soggetti titolari della stessa, veniva suddividendosi in due parti: gli ufficiali del pubblico ministero e la polizia giudiziaria. Quest'ultima era sottoposta a una sorveglianza del Procuratore Generale presso la Corte d'Appello, per sottoporla poi, in modo più penetrante, a «la direzione o dipendenza del

procuratore generale presso la Corte d'Appello e del procuratore del Re presso il tribunale penale» (art. 57, comma 1, c.p.p. 1865). Il pubblico ministero, invece, era sottoposto alla direzione del Ministro della Giustizia, giacché rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria. Il Procuratore Generale riceveva denunce e querele che gli venivano «indirizzate direttamente dalla Corte o da un funzionario pubblico» o ancora «quelle di qualsiasi altra persona» (art. 41, comma 1), provvedendo alla loro registrazione e trasmissione al procuratore del Re. L'art. 43, comma 1, imponeva poi al procuratore del Re di presentare senza ritardo «al giudice istruttore le opportune istanze per l'accertamento del fatto e la scoperta degli autori e dei complici». Le denunce, le querele, i verbali e i rapporti, espressamente previsti e disciplinati dal codice, venivano così ad essere affiancati dalla categoria delle notizie di reato, identificate nella fama, quale quinta fonte informativa.⁸ Se procuratore generale e procuratore del Re erano tradizionalmente indicati come ricettori delle *notitiae criminis*, che il primo riceveva e al secondo, invece, pervenivano, senza possibilità di alcuna attività di iniziativa, la polizia giudiziaria assumeva invece un ruolo più dinamico. L'art. 56 c.p.p. 1865 disponeva, infatti, che «la polizia giudiziaria ha per oggetto di ricercare i reati d'ogni genere». Analoga impostazione sistematica era poi rinvenibile anche nel codice Finocchiaro-Aprile del 1913, redatto «in nuova veste, ma sullo stesso canovaccio».⁹ Riguardo agli «atti di polizia giudiziaria», l'art. 162 c.p.p. statuiva che «la polizia giudiziaria ha per ufficio di ricercare i reati», esercitando «gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria le loro attribuzioni sotto la direzione e alla dipendenza del procuratore generale presso la Corte d'Appello e del procuratore del Re».

⁸ A. ZAPPULLA, *La formazione della notizia di reato. Condizioni, poteri ed effetti*, p. 43.

⁹ L. LUCCHINI, *Elementi di procedura penale*, IV edizione, Barbera, Firenze, 1920, p. 47.

Particolari dunque le relazioni intercorrenti tra polizia giudiziaria e ufficio del pubblico ministero: ufficio che, anche ai sensi della nuova normativa dell'ordinamento giudiziario, continuava ad operare «sotto la direzione del ministro», quale «rappresentante del poter esecutivo presso l'autorità giudiziaria» (art. 73 R.D. 2786/1923, ordinamento giudiziario Oviglio). L'ufficio era organizzato secondo una struttura gerarchica, all'interno della quale il procuratore del Re doveva informare «il procuratore generale delle denunce, dei rapporti e delle querele che gli pervengono», nonché «di ogni altra notizia che abbia avuto intorno a reati» (art. 181 c.p.p.). Il procuratore generale, invece, «trasmette al procuratore del Re le denunce, le querele e i rapporti che gli vengono presentati, quando non creda di esercitare egli stesso» le facoltà istruttorie di polizia giudiziaria attribuite al procuratore del Re (art. 182, comma 1, c.p.p.). Più ampio dunque il flusso di comunicazione esistente dal procuratore del Re al procuratore generale, posto che questo è solito ricomprendervi anche le notizie di reato non qualificate. Anche il giudice istruttore, qualora durante l'esercizio delle sue funzioni abbia saputo di una notizia di reato, ovvero «di altro reato per il quale debba procedere d'ufficio, trasmette gli atti e le informazioni che vi hanno riferimento al procuratore del Re» (art. 190, comma 2, c.p.p.).

Fortemente criticata in questo codice, è stata la figura dei procuratori del Re, «colpevoli di non valorizzare appieno un potere d'iniziativa nella ricerca della notizia di reato considerato il naturale completamento di un ruolo necessariamente interventista e di rigore che gli uffici delle procure, diretti dal ministro, avrebbero dovuto rivestire in quel peculiare momento storico-politico».¹⁰

Dall'analisi dei due codici post-unitari, possiamo dedurre l'inesistenza di qualsiasi indicazione che meglio possa aiutare a ricostruire la figura della notizia di reato: questa non è ancora

¹⁰ A. ZAPPULLA, *La formazione della notizia di reato. Condizioni, poteri ed effetti*, p. 50.

percepita in termini di categoria ampia, tale da potervi ricomprendere le molteplici fonti di conoscenza degli investigatori, ma che si affianca come ipotesi residuale a quelle espressamente previste dal codice.

1.3. Il codice Rocco (1930).

L'entrata in vigore del codice Rocco ha permesso l'adozione di un nuovo schema processuale, in cui la notizia di reato, attraverso una nuova collocazione, assume autonomia funzionale. Era, infatti, tipica di una logica puramente autoritaria, l'idea per cui l'azione penale potesse considerarsi effetto immediato della notizia che palesa il reato. Ne è dimostrazione l'art. 1 del codice del 1930, laddove si afferma che l'azione penale «è iniziata d'ufficio in seguito a rapporto, a referto, a denuncia o ad altra notizia di reato». Ciò avrebbe potuto far trasparire l'esistenza di un «nesso legislativo di automatismo fra il pervenire della *notitia criminis* e l'inizio dell'azione penale»,¹¹ dal momento che «il primo comportamento o atto del pubblico ministero temporalmente, e, soprattutto, logicamente susseguente alla sua conoscenza della notizia di reato» poteva considerarsi già inizio dell'azione penale.¹² Il codice in questione, infatti, operava una distinzione tra inizio dell'azione penale, affidato all'art. 1, ed esercizio della stessa, affidato all'art. 74, che, strettamente correlato all'art. 1, così recitava: «il pubblico ministero o il pretore per i reati di sua competenza inizia ed esercita con le forme stabilite dalla legge l'azione penale, a norma dell'art. 1». Si trattava dunque di due momenti differenti, a norma dei quali, il primo diviene «un potere-dovere del pubblico ministero ed è

¹¹ P. DE LALLA, *Il concetto legislativo di azione penale*, Jovene, Napoli, 1966, p. 106.

¹² A. ZAPPULLA, *La formazione della notizia di reato. Condizioni, poteri ed effetti*, p. 54.

connesso alla ricezione della *notitia criminis*, il secondo implica la necessità del compimento di attività istruttoria o, quanto meno, la formulazione dell'imputazione». ¹³ L'azione penale poteva dunque identificarsi con l'inizio del procedimento penale, nel «compimento del primo atto di iniziativa della polizia giudiziaria che consiste nella ricerca dell'attività assicurativa della *notitia criminis*». ¹⁴ Essa acquisiva dunque autonomia rispetto all'esercizio della stessa, in quanto distinta fase del procedimento, volta all'acquisizione della notizia di reato. Il pubblico ministero non può, quindi, procedere personalmente alla ricerca delle notizie, ma richiede un veicolo intermediario che lo metta in relazione diretta con le stesse: questo compito è affidato alla polizia giudiziaria, nonché agli altri pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio. Qui trovava spazio non solo il rapporto, che, a norma dell'art. 2, comma 3, doveva essere «presentato senza ritardo al procuratore della Repubblica o al pretore», ma anche il referto degli esercenti una professione sanitaria, e infine anche la denuncia proveniente, a norma dell'art. 7, da «ogni persona, anche diversa dall'offeso, che ha notizia di un reato perseguibile d'ufficio». In contraddizione, poi, rispetto al codice abrogato, che taceva sul punto, «il nuovo codice di procedura penale segnò un progresso sul codice di procedura penale precedente stabilendo la non ammissibilità dell'azione anonima». ¹⁵ Ai sensi dell'art. 8, comma 4, gli scritti anonimi «non possono essere uniti agli atti del procedimento, né può farsene alcun uso processuale, salvo che costituiscano corpo del reato, ovvero provengano comunque dall'imputato». Se ne era escluso alcun uso processuale o probatorio, non si escludeva, però, la possibilità di compiere indagini

¹³ Cassazione Penale, Sezione IV, 30 gennaio 1980, *Maglione*, in *Rivista italiana diritto e procedura penale*, 1982, p. 325 e in *Cassazione penale*, 1982, p. 111.

¹⁴ C. TAORMINA, *L'essenzialità del procedimento penale*, Jovene, Napoli, 1974, p. 464.

¹⁵ C. PERRIS, *Denuncia e rapporto*, in *Nuovo digesto italiano*, vol. IV, UTET, Torino, 1938, p. 728.

di polizia ex art. 129 c.p.p., finalizzate all'acquisizione di «elementi di prova seri e concreti, sulla cui sola base potrà in prosieguo essere promossa l'azione penale».¹⁶ La categoria delle notizie di reato non qualificate, invece, si connotava per genericità e apertura, rientrandovi tutte quelle notizie che non fossero espressamente previste dal legislatore. Qui poteva inserirsi anche il dovere di polizia giudiziaria di prendere notizia dei reati anche di propria iniziativa, al fine di attivarsi alla ricerca di notizie di reato non ancora individuate. Era, difatti, pacifico ritenere che «ciò che la legge chiama “prendere notizia dei reati” non è, infatti, che l'andare alla ricerca delle prove»¹⁷: doveva, comunque, escludersi il ricorso a strumenti d'indagine coercitivi, che presupponessero l'acquisizione di una *notitia criminis*. Erano dunque consentite solo generiche attività di natura amministrativa. I risultati investigativi raggiunti andavano trasmessi al pubblico ministero mediante rapporto, subendo in tal modo una radicale trasformazione in notizie di reato qualificate. Una previsione analoga a quanto disposto per la polizia giudiziaria, non si rinveniva, però, per la figura del pubblico ministero. Nonostante il codice tacesse al riguardo, gli era comunque riconosciuto tale potere, giacché strettamente legato alla titolarità dell'azione penale. Non poteva, infatti, permettersi che costui avesse un'ampiezza di poteri inferiore rispetto a quelli affidati alla titolarità della polizia giudiziaria. Non sono certo mancate posizioni contrarie a tale eventualità, in tema di attività di ricerca della notizia di reato: la paura era quella di vedere l'autorità giudiziaria indossare delle vesti che sarebbero dovute essere esclusive della polizia giudiziaria. Il dibattito in materia rimase a lungo sopito, fino ad esplodere nuovamente negli ultimi anni di vigenza del codice Rocco, quando la

¹⁶ Corte Costituzionale, 18 gennaio 1977, n° 29, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, vol. I, p. 99.

¹⁷ A. PERONACI, *I limiti dell'attività della polizia giudiziaria*, in *Relazione all'art. 225 c.p.p.*, in *Archivio penale*, 1952, vol. I, p. 318.

procura della Repubblica di Torino nel 1985 avviò dei blitz disposti nei confronti di esercizi commerciali e di alcune categorie di liberi professionisti, in tema di illeciti tributari e in assenza di qualsiasi notizia di reato, ma sulla base di mere intuizioni investigative. Ciò aveva comportato una riformulazione dell'art. 304 c.p.p., che vedeva ora vincolato il giudice istruttore all'invio della «comunicazione giudiziaria con indicazione delle norme di legge violate e della data del fatto addebitato». L'intento era di anticipare la comunicazione all'indagato al momento «dell'inizio a suo carico di un procedimento penale».¹⁸ Questo momento non era individuato nell'acquisizione della *notitia criminis*, ma nel compimento del primo atto d'istruzione.¹⁹ Si dovrà attendere la legge 532/1982 e il suo articolo 24 («Disposizioni in materia di riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà sessuale e dei provvedimenti di sequestro-Misure alternative alla carcerazione preventiva»), per vedere fissato un termine annuale per la conclusione dell'istruzione sommaria del pubblico ministero, decorrente «dalla data di iscrizione del procedimento nel registro generale» degli affari penali.

1.4. La bozza Carnelutti del 1962.

L'attuale sistema processuale, di impronta fortemente accusatoria, trova la sua origine nel progetto realizzato dalla Commissione governativa, istituita il 14 gennaio 1962 dal Ministro di Grazia e Giustizia, Guido Gonella, e presieduta da Francesco Carnelutti: il primo vero e proprio progetto di riforma del codice di procedura penale di stampo meramente fascista. Questa rivoluzione processuale si sostanziava in tre libri: «Del processo penale», «Del procedimento

¹⁸ Cassazione Penale, Sezione IV, 18 febbraio 1975, *Bisogno*, in *Cassazione penale. Massimario annotato*, 1975, p. 1382.

¹⁹ A. ZAPPULLA, *La formazione della notizia di reato. Condizioni, poteri ed effetti*, p. 71.

di cognizione» e «Del procedimento di esecuzione». Nello schema processuale così delineato, alla *notitia criminis* veniva dedicato l'intero titolo di apertura del libro sul procedimento di cognizione. Nonostante la scelta lessicale utilizzata per designarla (si faceva, infatti, riferimento a «sospetto di reato» o «della informazione penale»), in realtà non erano ravvisabili grosse diversificazioni quanto a contenuto e forma della notizia di reato. Il titolo conteneva previsioni in riferimento alle notizie di reato qualificate, con riferimento alle quali si parlava di denuncia e referto, ai poteri e obblighi della polizia giudiziaria, ai poteri investigativi del pretore, e alla registrazione delle denunce. L'informazione penale doveva essere rimessa, nel più breve tempo possibile, nelle mani di colui che avrebbe proceduto nella conduzione delle indagini: si parla del pubblico ministero, titolare di poteri di preminenza rispetto alla polizia giudiziaria nell'attività pre-istruttoria. L'informazione avrebbe dovuto dunque veicolare dalla polizia giudiziaria al pubblico ministero presso il tribunale del luogo in cui si trovava o, in difetto, al pretore, immediatamente o entro ventiquattro ore.

La bozza Carnelutti conteneva poi una specifica disciplina in materia di registri custoditi «presso l'ufficio del procuratore della Repubblica»: si parla in proposito del registro delle denunce, in cui le stesse dovevano essere registrate «con indicazione della data del ricevimento, della persona del denunciante e del denunciato e del reato che forma oggetto della denuncia» (art. 79). Dalle annotazioni presenti nel registro dipendeva il decorso del termine massimo di durata delle indagini stabilito dall'art. 95. Si parlava in proposito di “registro delle denunce” e non di “registro delle notizie di reato”: veniva così mantenuta una funzione certificativo-amministrativa di mero protocollo d'ingresso.²⁰ Siamo in presenza di una fase «che appartiene all'azione e non alla giurisdizione, con natura

²⁰ A. ZAPPULLA, *La formazione della notizia di reato. Condizioni, poteri ed effetti*. p 77.

spiccatamente preparatoria, in quanto serve a fornire gli elementi per decidere se debba o non debba procedersi al dibattimento».²¹

Il pubblico ministero, che avesse preso possesso di una *notitia criminis*, aveva così di fronte a sé una duplice possibilità: formulare un'imputazione immediata, chiedendo al giudice la fissazione del dibattimento, ogniqualevolta, in base all'art. 82 del progetto, fosse «probabile l'esistenza del reato senza bisogno di indagini preliminari»; oppure pronunciare un decreto di rigetto della denuncia, dichiarando, a norma dell'art. 80, comma 1, del progetto, il «non doversi procedere contro la persona denunciata», qualora ritenesse che il sospetto di reato non abbia alcun fondamento, ovvero di non trovarsi in presenza di un reale sospetto di reato, o di aver ricevuto un atto corrispondente alla forma della denuncia, ma che non aveva il contenuto di una notizia di reato. Il ponte tra la fase delle indagini preliminari e la fase definitiva del processo di cognizione era rappresentato dall'imputazione, che, diversamente dal codice del 1930, veniva a porsi in una fase avanzata del procedimento, collocandosi al termine delle indagini. L'imputazione rappresentava così la conferma della fondatezza della *notitia criminis*.

1.5. Il progetto preliminare del 1978.

La bozza Carnelutti aveva suscitato critiche particolarmente violente, ancora prima che si potesse procedere alla sua divulgazione. Ma per poter approdare alla formulazione di un nuovo codice bisognerà attendere almeno una quindicina d'anni. Con la legge 108/1974, «Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale», venne solennemente proclamata l'intenzione di realizzare un novo sistema processuale di

²¹ F. CARNELUTTI, *Verso la riforma del processo penale*, Morano, Napoli, 1963, p. 18.

stampo accusatorio. In tale progetto, non subì sicuramente ampie modifiche la disciplina delle funzioni della polizia giudiziaria, soggetto che, tendenzialmente, è il primo a porsi in contatto con la notizia di reato. Gli artt. 219 c.p.p. 1930 e 62 progetto preliminare del 1978 appaiono completamente sovrapponibili: «la polizia giudiziaria manteneva il potere-dovere di prendere, anche di propria iniziativa, notizia dei reati e impedire che venissero portati ad ulteriori conseguenze, ma perdeva il compito di «assicurare le prove», dovendosi limitare agli atti necessari ed urgenti per assicurare le mere «fonti di prova», e non ricercava più i «colpevoli», bensì gli «autori» dei reati».²² Si abbandona così l'idea delle indagini preliminari come fase istruttoria, per assumere invece una nuova funzione, in chiave meramente investigativa. Ruolo del tutto rinnovato, era senza dubbio quello del pubblico ministero, che vedeva degiurisdizionalizzata la propria figura, caratterizzandosi, invece, in chiave investigativa. Costui vede affidarsi tre tipologie di funzioni: il potere-dovere di prendere notizia, anche di propria iniziativa, dei reati; la ricostruzione del fatto e l'identificazione del colpevole e l'assicurazione delle fonti di prova. Trattasi di funzioni tipicamente di polizia giudiziaria, superandosi, in tal modo, la divaricazione esistente tra polizia giudiziaria e pubblico ministero, a favore di una sovrapposizione dei poteri d'iniziativa.

Grazie al progetto del 1978, si attua quel passaggio tanto atteso da un registro delle denunce a un vero e proprio registro delle notizie di reato: l'annotazione quindi della *notitia criminis* presso il relativo registro, che veniva conservato dal pubblico ministero e affidato alle cure del suo segretario. Questo dimostra il ruolo meramente certificativo dell'annotazione, affidata ad un funzionario con poteri di carattere amministrativo e non valutativo.

²² A. ZAPPULLA, *La formazione della notizia di reato. Condizioni, poteri ed effetti*, p. 83.

L'art. 70 di tale progetto, rubricato «Dichiarazioni indizianti», veniva a innovare la situazione in cui poteva trovarsi un soggetto, non indiziato, né imputato, esaminato quale persona informata sui fatti, qualora dalle sue dichiarazioni fossero emersi indizi di reità a suo carico. In questo caso, l'autorità procedente, doveva interrompere l'esame e avvisare il soggetto che, a seguito delle dichiarazioni rese, potevano essere svolte indagini nei suoi confronti. Si poteva così conferire alle stesse natura di *notitia criminis*.

Ciò che emerge, già dal progetto Carnelutti, e ancora più chiaramente nel progetto del 1978, è che la notizia di reato acquisisce rilevanza autonoma, abbandonando la posizione di subordinazione rispetto all'azione penale, per distaccarsi definitivamente, e divenire presupposto delle indagini. Si procede così alla riunione in un'unica previsione, ovvero nell'art. 340, del potere di entrambi i soggetti, pubblico ministero e polizia giudiziaria, di prendere di propria iniziativa notizia di reato, oltre che riceverle. Netta è dunque la distinzione tra processo e notizia di reato, potendosi così realizzare indagini preparatorie volte alla verifica della notizia stessa.

1.6. Evoluzioni successive fino alla legge-delega del 1986.

Con la legge delega del 1974 n° 108, si concedeva al Governo un tempo di due anni per l'emanazione di un nuovo codice di procedura penale: questo termine fu sottoposto a ben tre proroghe, ciascuna delle quali di durata di circa un anno, senza che si giunse mai alla stesura di un testo definitivo. Il fatto però che, l'insuccesso della legge delega fosse legato, più che ai suoi vizi processuali, in continua oscillazione tra sistema inquisitorio e sistema accusatorio, alle circostanze sociali che ne facevano da sfondo, portò alla continua ripresa dei principi cardine di quel sistema, nelle proposte che si susseguirono nel tempo. Di queste proposte, la più nota fu quella che

condusse alla seconda delega, nel 1974. Dapprima il d.d.l. presentato dalla Camera dei deputati il 31 ottobre del 1979 dal Ministro di Grazia e Giustizia, il Senatore Morlino, che prorogava ulteriormente la portata della delega del 1974 sino al 1981. Con successivo provvedimento del 1980, il Ministro Morlino propose alla Commissione Giustizia della Camera dei deputati una serie di emendamenti al testo originario. Fra questi emendamenti, uno dei più importanti fu quello che riguardò la direttiva 37, portando a 180 giorni dalla notizia di reato, il termine per la conclusione delle indagini preliminari. Questa decorrenza veniva ricollegata alla notizia di reato soggettivamente qualificata: si confermò quindi che «la notizia di reato è nozione a formazione progressiva, almeno per quel che riguarda il parametro soggettivo, elemento essenziale per una successiva imputazione, ma solo eventuale perché possa dirsi acquisita una notizia in grado di dar vita al procedimento penale».²³ In sede di discussione degli emendamenti proposti da Morlino, seguì la nomina di un Comitato ristretto, i cui lavori, nel 1982, sfociarono nella presentazione alla Camera dei deputati di un'altra revisione delle delega. Qui, per la prima volta, fanno la loro comparsa le nozioni di “indiziato di reato” e di “imputato”: segno che la notizia di reato prescinde dall'individuazione di un soggetto nei cui confronti indagare. Individuazione che ben può avvenire anche in un momento successivo. In modo consequenziale, la direttiva 33 vede ulteriormente articolarsi la disciplina in materia di iscrizione nel registro della procura, prevedendo in capo al pubblico ministero l'obbligo non solo di immediata iscrizione del nominativo dell'indiziato e degli estremi del reato, ma soprattutto il costante aggiornamento ogniqualvolta venga a mutare il titolo del reato.

Il testo, approvato il 18 luglio del 1984 dall'Assemblea della Camere dei deputati, vedeva riuniti in un'unica direttiva, la 31, i principi in

²³ A. ZAPPULLA, *La formazione della notizia di reato. Condizioni, poteri ed effetti*, p. 109.

materia di attività d’iniziativa investigativa della polizia giudiziaria, sottolineandone la continuità logica del potere della polizia giudiziaria di prendere notizia dei reati e del successivo obbligo di riferirne al pubblico ministro immediatamente, o, comunque, non oltre quarantotto ore. Solo con il testo del 1986, elaborato dal Comitato ristretto, nominato dalla Commissione Giustizia del Senato, la direttiva 31 veniva interessata da un’opera di riordino. Il potere-dovere di prendere notizia dei reati veniva sostituito con la locuzione «fatti costituenti reato». Questo meglio aiutava a comprendere come la notizia di reato costituisse un mero dato fattuale dell’eventuale illecito, potendo prescindere da qualsiasi connotazione soggettiva.

2. La natura della notitia criminis.

Nonostante l’evoluzione storica, appena descritta, è difficile poter rinvenire nel codice una qualche definizione di notizia di reato. Il legislatore, infatti, non si è posto il problema di una sua qualificazione, ma ha finito per dare per presunto l’elemento in questione. Questo nonostante l’importanza che una tale figura assume all’interno del procedimento penale, costituendo, ben appunto, l’elemento centrale e di avvio dell’intero meccanismo procedurale. Come già abbiamo avuto modo di affermare, l’espressione «notizia di reato» veniva fugacemente ripresa dall’art. 1 del codice del 1930, intitolato «officialità dell’azione penale», laddove si affermava che questa era «iniziata d’ufficio in seguito a rapporto, referto, a denuncia o ad altra notizia di reato». Essa rappresentava dunque, secondo gli interpreti, il “presupposto pratico del processo”, giustificando così l’avvio dell’opera del pubblico ministero. Per quanto concerneva il suo significato, era opinione consolidata quella per cui essa rappresentasse «l’ipotesi di un reato,

ricevuta o appresa dal pubblico accusatore o dai dipendenti organi di polizia giudiziaria, o da essi formulata in seguito a proprie indagini, la quale, giustificava l'inizio e lo sviluppo dell'attività istruttoria intesa a reperire e fornire al dibattimento *materialia iudicii*».²⁴ Se meglio osserviamo il nuovo codice, però, è possibile accorgersi di come, i riferimenti a tale locuzione, siano decisamente più estesi. Della notizia di reato si occupa, infatti, il Titolo II del Libro V del codice di procedura penale, ovvero gli artt. da 330 a 335, il primo dei quali intitolato proprio «acquisizione delle notizie di reato». In esso si precisa come sia il pubblico ministero, che la polizia giudiziaria prendano notizia dei reati sia di propria iniziativa che attraverso la ricezione delle stesse.

L'art. 335, laddove si afferma che il pubblico ministero procede ad iscrizione nell'apposito registro di ogni notizia di reato, dimostra come la stessa non rappresenti solo «un'entità formale idonea ad essere graficamente annotata e riportata su un supporto cartaceo o telematico, costituito da una pluralità di pagine o di *files* destinati a documentarla ed a riprodurne gli estremi, ma pure che la annotazione che la riguarda, ancorché suscettibile di variazioni e modifiche in corrispondenza dello sviluppo delle indagini, concerne in ogni caso un fatto suscettibile di essere giuridicamente qualificato come un comportamento cui l'ordinamento ricollega una sanzione penale, cioè un reato».²⁵ L'art. 408 poi, in materia di archiviazione, ammette che essa possa essere richiesta laddove la notizia di reato sia «infondata», e ancora, l'art. 411, nel prevedere gli altri casi di archiviazione, ammette che essa possa essere concessa, laddove il fatto sia improcedibile, il reato sia estinto, o il fatto non è previsto dalla legge come reato. Dal combinato disposto degli artt. 335, comma 1, e 415 se ne ricava altresì che il fatto-reato riferito o

²⁴ L. CARLI, *Le indagini preliminari nel sistema processuale penale*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 159-160.

²⁵ L. CARLI, *Le indagini preliminari nel sistema processuale penale*, p. 161.

accertato dal pubblico ministero può anche essere privo di connotazioni soggettive, legittimando comunque sia la sua annotazione, sia indagini dirette ad indentificare la persona del colpevole. Ne consegue dunque che, per quanto essa non possa essere assimilata ad una vera e propria imputazione, con cui si attribuisce ad un soggetto identificato il fatto costituente reato, «la *notitia criminis* deve in ogni caso esprimere quanto possa valere a ricondurre il comportamento di cui negli esatti termini di una fattispecie espressamente prevista dall'ordinamento sostanziale».²⁶ Questo è possibile solo quando nella notizia di reato siano ravvisabili gli estremi del fatto-reato, qualificati dall'elemento oggettivo: condotta, evento, nesso di causalità.

La notizia di reato indica così «qualsiasi fatto, quali ne siano fonte e veicolo, idoneo a procurare la conoscenza di un reato ed a mettere in moto il meccanismo procedurale. Si tratta della “*conditio sine qua non*” di ogni procedimento penale, nonché dell'oggetto tipico della prima fase di questo, quale embrione dell'ipotetica domanda penale».²⁷ Possiamo quindi dirci in presenza di una notizia di reato solo quando l'informazione abbia i caratteri della concretezza e specificità, ovvero solo quando essa assuma particolare e significativa dignità. Questo non significa che essa debba necessariamente contenere la qualificazione giuridica del fatto, né l'esatta identità del suo autore. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, il nome dell'autore del fatto non deve necessariamente comparire né nella comunicazione della notizia di reato, né nell'annotazione della stessa nell'apposito registro: in entrambi i casi il nome verrà svelato, anche successivamente, solo ove esso risulti noto. Ciò che rileva è solo che, nel fatto si possano individuare gli elementi di un reato.

²⁶ L. CARLI, *Le indagini preliminari nel sistema processuale penale*, p. 162.

²⁷ I. DI LALLA, *Notizia di reato*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. VIII, p. 259.

Tratte queste premesse, possiamo concludere definendo la notizia di reato come «l'informazione, ricevuta dal pubblico ministero o dai dipendenti organi di polizia giudiziaria, di un fatto costituente reato, cioè di un fatto determinato corrispondente ad una fattispecie penale, ovvero ancora di un fatto nel quale siano ravvisabili estremi di un reato».²⁸ Il fatto costituente reato deve essere inteso in termini puramente ipotetici: la fase prodromica in cui si colloca la notizia di reato presuppone l'ipoteticità della prospettazione accusatoria in termini di illiceità del fatto conosciuto.

3. Il sospetto e la notizia di reato.

La notizia di reato può rappresentare i fatti solo in via diretta o anche in via indiretta?

Quando parliamo di notizia di reato intendiamo far riferimento ad una rappresentazione diretta dei fatti; in altri casi tendiamo a parlare di «sospetto di reato» o «indizi di reato». «Con queste espressioni, infatti, si indica la conoscenza di fatti dai quali è possibile dedurre, per lo più attraverso massime di esperienza, l'esistenza di ulteriori fatti, ma solo questi ultimi possono essere riferiti al frammento nucleare del reato, e non già i primi. In tali casi, invero, va escluso che l'informazione di cui si abbia la disponibilità sia una notizia di reato».²⁹ Sono due le norme che si occupano direttamente del caso: l'art. 116 disp. att. c.p.p. e l'art. 220 disp. coord. c.p.p.. Gli enunciati normativi fanno, infatti, riferimento al sospetto di reato, sorto, nel caso in questione, durante lo svolgimento di indagini sulla morte di una persona, ovvero a indizi di reato, sorti durante attività ispettive e di vigilanza. Esse autorizzano, l'una il compimento di atti

²⁸ A. ZAPPULLA, *La formazione della notizia di reato. Condizioni, poteri ed effetti*, p. 117.

²⁹ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, Jovene, Napoli, 2010, p. 17.

investigativi volti a verificare l'esistenza di una notizia di reato, l'altra l'avvio del procedimento investigativo pur in assenza di una notizia di reato. Sospetto e indizio di reato non possono dunque essere qualificati in termini di notizie di reato: lo dimostra il fatto che, per entrambi, siano state realizzate norme apposite, che regolino le singole situazioni, dimostrando dunque la particolarità delle ipotesi in esame e la loro non riconducibilità alla generale categoria delle notizie di reato.

Questa tesi, fortemente sostenuta, di non assimilazione del sospetto e dell'indizio alla figura della notizia di reato, è stata criticata aspramente, affermandosi come in realtà non esista «una assoluta e aprioristica incompatibilità sostanziale fra sospetto e indizio, fra sospetto e notizia di reato».³⁰ La questione diviene di natura puramente lessicale, dato che, quando si fa esplicita richiesta che la notizia di reato consista in specifici elementi indizianti e non di meri sospetti, si fa riferimento a nozioni che si connotano per la labilità dei proprio confini. Ne è dimostrazione lo stesso art. 116 disp. att. c.p.p., in cui la scissione in due distinti commi è segno di voler ancorare a più solidi gravi indizi di reato, l'ordine dell'autorità giudiziaria di disseppellimento di un cadavere per esigenze autoptiche, rispetto al più generico sospetto di reato bastevole a giustificare un'autopsia prima della sepoltura.³¹ Ne consegue dunque che, ciò che si è tradizionalmente individuato in termini di sospetto, altro non è che una notizia di reato a tutti gli effetti, «che, seppur da verificare in fatto, sia come tale almeno astrattamente enunciata».³²

³⁰ A. ZAPPULLA, *La formazione della notizia di reato. Condizioni, poteri ed effetti*, p. 138.

³¹ A. ZAPPULLA, *La formazione della notizia di reato. Condizioni, poteri ed effetti*, p. 139.

³² P. SAVIOTTI, *Commento all'art. 116*, in M. CHIAVARIO (coordinato da) *Commento al nuovo codice di procedura penale. La normativa complementare*, vol. I, UTET, Torino, 1992, p. 410, evidenza, tuttavia, come «dinanzi alle possibili incertezze sulle eventuali cause di un decesso, gli esercenti le professioni sanitarie tendano ad ampliare la flessibilità della nozione di sospetto, trasferendo al

L'utilizzo del termine sospetto non rimanda dunque a una categoria distinta rispetto a quella dell'indizio, ma ha il solo compito di accentuare le due distinte eventualità. Esattamente come per l'art. 116, anche l'art. 220 disp. coord c.p.p., qualifica gli indizi di reato in termini di notizia di reato, ammettendosi l'applicazione delle norme codicistiche solo laddove si sia in presenza di «indizi di reato, e non meri sospetti».³³

Dal combinato disposto delle due norme di attuazione e disposizione, si può dedurre che l'informazione, *ivi* contenuta, rimane comunque a livello di notizia di reato potenziale, dato che non si è ancora compiutamente formata. A questo nucleo base, potrebbero però aggiungersi nuovi elementi, in grado di poterne completare la sua natura, facendola così assurgere, solo successivamente, al rango di vera e propria *notitia criminis*.

pubblico ministero indagini che, a volte, precedono la notizia di reato, ovvero un concreto sospetto di reato e da ciò la tendenza a iscrivere la comunicazione di decessi sospetti nel registro mod. 45. L'eventuale ricorso agli esami autoptici attraverso le formalità di cui al primo comma dell'art. 116 disp. att. c.p.p. si palesa, tuttavia, compatibile esclusivamente con la più corretta iscrizione nel registro delle notizie di reato ai sensi dell'art. 335 c.p.p., ascrivendosi, così, nell'ambito degli strumenti di indagine e non dei possibili mezzi di ricerca della *notitia criminis*.

³³ Cassazione Penale, Sezione III, 10 aprile 1997, n° 4432, *Cosentini*, in *Cassazione penale*, 1998, p. 651. Vedi anche Cassazione penale, Sezioni Unite, 28 novembre 2001, n° 45477, *Raineri e altro*, in *Cassazione penale*, 2002, p. 1304, che identifica gli indizi di reato nei «semplici dati indicativi di un fatto apprezzabile come reato», ovvero nella «sussistenza della mera possibilità di attribuire comunque rilevanza penale al fatto a prescindere dalla circostanza che esso possa essere riferito ad una persona determinata». A. ZAPPULLA, *La formazione della notizia di reato. Condizioni, poteri ed effetti*, p. 140-141.

CAPITOLO II

LE CLASSIFICAZIONI DELLA NOTIZIA DI REATO

SOMMARIO: 1. Le notizie di reato “qualificate” e “non qualificate”. – 2. Le notizie di reato qualificate. – 2.1. La denuncia. – 2.1.1. Uno sguardo al passato: la denuncia nel codice del 1930. - 2.1.2. Uno sguardo al presente: l’attuale disciplina normativa. - 2.1.3. Omessa o ritardata presentazione di denunce obbligatorie. - 2.1.4. Alcune considerazioni conclusive. - 2.2. Il referto. – 2.2.1. Tra passato e presente: breve ricostruzione storica del referto. - 2.2.2. L’attuale disciplina normativa. - 2.2.3. Omissione di referto. - 2.3. L’informativa di polizia giudiziaria. – 2.4. Le condizioni di procedibilità. – 2.4.1. Segue. La querela. - 2.4.1.1. Problemi di compatibilità con il dettato Costituzionale. - 2.4.1.2. La disciplina codicistica. - 2.4.1.3. La rinuncia e la revoca. Un breve accenno alla raccolta «degli atti relativi alla procedibilità dell’azione penale» nel fascicolo per il dibattito. - 2.4.2. Segue. L’istanza di procedimento. – 2.4.3. Segue. La richiesta di procedimento. – 2.4.4. Segue. L’autorizzazione a procedere. - 3. Le notizie di reato non qualificate. – 4. Imbattersi in una notizia. – 4.1. L’arresto in flagranza. – 4.1.1. L’arresto in flagranza in senso stretto e le due ipotesi di quasi-flagranza. - 4.1.2. L’intervento del privato cittadino. - 4.2. Gli atti di indagine e le prove di altri procedimenti. – 4.3. L’attività amministrativa di controllo. – 4.4. I colloqui investigativi del procuratore d.i.a.. – 4.5. Le perquisizioni preventive. – 4.6. Le «informazioni occasionali specifiche».

1. Le notizie di reato “qualificate” e non “qualificate”.

Una volta chiarito che cosa s’intenda per notizia di reato e il delicto

ruolo che essa viene ad assumere, è opportuno soffermarsi sulle sue possibili classificazioni. Si suole generalmente operare una *summa divisio* tra notizie qualificate e notizie non qualificate, a seconda che risultino o meno oggetto di espressa disciplina normativa. La classificazione in esame trovava esplicito riferimento normativo nel già citato art. 1 del c.p.p. del 1930, «intitolato «officialità dell'azione penale», ove, posta la premessa del carattere pubblico dell'azione penale, si affermava che quest'ultima, quando non fosse necessaria la querela, la richiesta o l'istanza, era «iniziata d'ufficio in seguito a rapporto, referto, denuncia o altra notizia di reato»: il che aveva indotto la dottrina a distinguere tra notizie qualificate e notizie non qualificate di reato, intese le prime come quelle contenute in rapporti, referti, o denunce e, le altre, come quelle acquisite per altra via».³⁴ La mancanza di una disposizione analoga nel codice vigente, ha indotto molti a ritenere ormai superata una classificazione di siffatto tipo. In realtà essa va opportunamente mantenuta, perché idonea a far risaltare le diverse modalità di acquisizione della *notitia criminis*. Differentemente dalla definizione della notizia di reato, per cui abbiamo già constatato l'inesistenza di una specifica disposizione, che ne chiarisca il significato, circa quest'ultimo punto, invece, esiste un inequivoco riferimento normativo: secondo l'art. 330 c.p.p. la notizia di reato è «trasmessa» o «presa d'iniziativa» dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria. «Mentre con il termine «trasmissione» si fa riferimento alle sole ipotesi in cui i soggetti di volta in volta legittimati dalla legge presentano all'autorità giudiziaria o alla polizia giudiziaria specifici atti; con l'espressione «prendere di iniziativa» intendiamo invece qualsiasi ulteriore modalità mediante cui una notizia di reato entra nella sfera conoscitiva degli organi investiganti».³⁵ Questa bipartizione si riflette

³⁴ P. DUBOLINO, *Notizia di reato*, in *Digesto delle discipline penali*, vol. I Agg., 2000, p. 495.

³⁵ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 22.

nella tradizionale contrapposizione tra notizie di reato qualificate e notizie di reato non qualificate: le prime sono appositamente disciplinate dal legislatore; le seconde, invece, rappresentano una categoria aperta e non tipizzata, a carattere residuale, componendo «una massa eterogenea di veicoli di conoscenza del reato».³⁶

2. Le notizie di reato qualificate.

Gli atti tipici attraverso cui si prende cognizione di una notizia di reato sono: la denuncia e il referto. A queste, la tradizione viene ad affiancare anche le condizioni di procedibilità: la querela, l'istanza di procedimento, la richiesta di procedimento e l'autorizzazione a procedere. La loro funzione è «rompere l'automatismo subordinando i giudizi a dei presupposti. Qui cade l'obbligo di agire. Anzi il pubblico ministero deve omettere ogni atto persecutorio sino a quando siano sopravvenuti i fatti *de quibus*».³⁷ Esse costituiscono dunque i presupposti per poter legittimare il pubblico ministero ad esercitare l'azione penale, dato che, in siffatti casi, non può procedere d'ufficio. Parallelamente a questa funzione principale, però, esse possono anche assumere la funzione di trasmissione della notizia di reato: ecco allora spiegata la loro menzione all'interno della categoria in esame.

In termini generali, tutti questi atti tipici possono avere come destinatario sia il pubblico ministero, sia la polizia giudiziaria; tuttavia, in questo secondo caso, è obbligatorio girare le notizie all'organo dell'azione penale: il dato conoscitivo è allora riferito attraverso un atto denominato “informativa di polizia giudiziaria”.³⁸ Quest'ultima finisce così per essere utilizzata dalla polizia giudiziaria

³⁶ P.P. PAULESU, *Art. 330*, in A. GIARDA e G. SPANGHER (a cura di) *Codice di procedura penale commentato*, vol. II, Ipsoa, 2001, p. 26.

³⁷ F. CORDERO, *Procedura penale*, p. 407.

³⁸ G. SPANGHER, *Trattato di procedura penale*, vol. III, UTET, Torino, 2009, p. 17.

anche come veicolo di comunicazione alla parte pubblica di una notizia di reato, che le è pervenuta tramite canali non qualificati. Possiamo dunque genericamente riassumere le notizie di reato qualificate in denunce, referti, condizioni di procedibilità e informativa, qualora siano trasmesse al pubblico ministero; risultano invece le medesime, ad eccezione dell'informativa, qualora esse siano trasmesse alla polizia giudiziaria.

2.1. La denuncia.

2.1.1. Uno sguardo al passato: la denuncia nel codice del 1930.

«La denuncia consiste nella comunicazione trasmessa alla polizia giudiziaria o al pubblico ministero, avente ad oggetto la conoscenza di un reato da parte di un soggetto».³⁹ Essa rientra tra quelle che la dottrina definisce notizie di reato qualificate, giacché il legislatore ha provveduto ad attribuirle un *nomen iuris* specifico ed un'autonoma disciplina normativa: ad essa sono infatti dedicati gli artt. 331 e seguenti c.p.p.. L'entrata in vigore del nuovo codice ha dunque permesso una nuova allocazione della disciplina in questione, rientrando nel Titolo II del Libro V del codice di procedura penale. Netta dunque la differenza rispetto al codice previgente, che dedicava alla denuncia gli artt. 1, 7 ed 8 del c.p.p., determinandone natura, funzione e forma. L'art. 1 c.p.p., includendola appositamente tra alcune forme di *notitia criminis*, la definiva come un «atto la cui funzione è quella di portare a conoscenza dell'Autorità giudiziaria situazioni penalmente rilevanti, stimolando così l'avvio dell'azione penale».⁴⁰ La denuncia costituiva dunque l'espressione non di un diritto soggettivo o di un potere, bensì di una mera facoltà. Disponeva, infatti, così l'art 7 c.p.p., laddove affermava che: «Ogni

³⁹ G. SPANGHER, *Trattato di procedura penale*, p. 17.

⁴⁰ G. VIGLIONE, *Denunce obbligatorie*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. III, p. 388.

persona, anche diversa dall'offeso, che ha notizia di un reato perseguibile d'ufficio, può farne denuncia al procuratore della Repubblica, al pretore o ad un ufficiale di polizia giudiziaria». Se la facoltatività rappresentava indubbiamente la regola, esistevano però casi eccezionali e tassativamente previsti dalla legge, in cui la denuncia diveniva obbligatoria. L'art. 7 c.p.p. proseguiva infatti: «La legge determina i casi nei quali la denuncia è obbligatoria».⁴¹ Le due forme, tipicamente previste, di denunce obbligatorie erano il rapporto e il referto. «Il rapporto è, infatti, la denuncia obbligatoria di un reato da parte di un pubblico ufficiale o di un incaricato di un pubblico servizio che ne sia venuto a conoscenza nell'esercizio e a causa delle sue funzioni e del suo servizio».⁴² Esso era un atto funzionale dovuto, in ottemperanza di un preciso dovere penalmente sanzionato e trovava la sua *ratio* giustificatrice nel principio di legalità, che deve investire l'operato della Pubblica Amministrazione. Per quanto riguarda la sua struttura, l'art. 2 c.p.p. precisava come il rapporto «espone succintamente il fatto con tutte le circostanze che possono interessare il procedimento penale; dà notizia di tutti gli elementi di prova raccolti e, quando è possibile, contiene le generalità di chi è indicato come reo, della persona offesa dal reato e dei testimoni, o quant'altro valga alla loro identificazione». L'obbligo del rapporto investiva anche i giudici civili ed amministrativi, e le autorità amministrative titolari di funzioni disciplinari per ogni fatto amministrativo o disciplinare, in cui siano ravvisabili gli estremi di un reato. Lo stesso obbligo incombeva anche sul giudice istruttore che, nel corso di un'istruzione penale, sappia di altro reato per cui si debba procedere d'ufficio.⁴³

⁴¹ G. VIGLIONE, *Denunce obbligatorie*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. III, p. 388.

⁴² G. VIGLIONE, *Denunce obbligatorie*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. III, p. 388.

⁴³ G. VIGLIONE, *Denunce obbligatorie*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. III, p. 389.

L'altra forma tipica di denuncia obbligatoria era il referto, «definito come quella speciale informazione a cui sono tenuti gli esercenti una professione sanitaria che, nell'espletamento della loro opera professionale, abbiano avuto notizia di fatti che rivestono i caratteri di delitti perseguibili d'ufficio».⁴⁴ L'art. 4 c.p.p. precisava gli aspetti strutturali dell'atto in questione, affermando che esso deve appositamente indicare: «la persona o le persone che hanno determinato l'intervento del referente, il luogo, il tempo e le altre circostanze dell'intervento, il luogo in cui attualmente trovasi l'offeso e, se possibile, le generalità di questo o quant'altro valga ad indentificarlo; dà inoltre tutte le notizie che servono a stabilire le circostanze, le cause del delitto, i mezzi con i quali fu commesso e gli effetti che ha cagionato o può cagionare». Il referto doveva essere presentato al procuratore della Repubblica, al pretore o a qualsiasi ufficiale di polizia giudiziaria entro 24 ore dall'intervento o, in caso di pericolo nel ritardo, immediatamente. Qualora più persone avessero prestato la loro opera o assistenza, erano tutte obbligate a presentare referto, o attraverso atti separati ed individuali o attraverso un unico atto sottoscritto da tutte le parti interessate.

Una volta individuate le forme di denuncia obbligatoria, l'art. 8 c.p.p. precisava le formalità a cui la denuncia doveva sottostare: essa poteva essere presentata in forma scritta od orale. Se era presentata oralmente, l'ufficio che la riceveva doveva provvedere a documentarla mediante apposito verbale, sottoscritto dal verbalizzante e dal denunciante mediante apposizione della propria firma autografa in calce all'atto; qualora venisse invece presentata in forma scritta, essa veniva redatta in carta libera, non richiedendosi necessariamente la presentazione da parte del denunciante, ma potendosi tranquillamente effettuare anche tramite terze persone o tramite servizio postale.

⁴⁴ G. VIGLIONE, *Denunce obbligatorie*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. III, p. 389.

Il medesimo articolo, al suo 3° comma, si soffermava su una particolare questione, quella delle delazioni anonime. Esso affermava che: «La denuncia presentata per iscritto deve essere sempre sottoscritta dal denunciante o dal suo procuratore speciale». Il legislatore non ha prescritto la sottoscrizione a pena di nullità, con la conseguenza che esse non possono essere sottoposte al medesimo regime giuridico delle denunce anonime, come risultava dal 4° comma dell'art. 8 c.p.p., laddove si ricavava che ciò che rende anonima la denuncia «non è la mancanza di sottoscrizione o l'imperfezione della stessa, ma la mancanza di indicazioni da cui sia obiettivamente rilevabile l'identità dell'autore»⁴⁵. Quando si tratta di delazioni anonime, infatti, trova applicazione l'art. 141 c.p.p. attraverso cui «gli scritti anonimi non possono essere uniti agli atti del procedimento, né può farsene alcun uso processuale, salvo che costituiscano corpo del reato, ovvero provengano comunque dall'imputato». Lo stretto legame esistente tra l'art. 8 e l'art. 141 c.p.p. ha acceso un ampio dibattito in dottrina, orientata sin dal principio ad «escludere la riconducibilità della denuncia anonima sia al modello legale disciplinato nell'art. 8 c.p.p., che al più vasto *genus* delle notizie inqualificate. Le notizie anonime si riducono ad un atto di informativa, che, seppur idoneo a stimolare inchieste, preclude al pubblico ministero di svolgere personalmente o per mezzo della polizia giudiziaria indagini dirette a verificare la fondatezza dell'incolpazione contenuta nell'anonimo».⁴⁶ Gli scritti anonimi dunque non assumono il ruolo di fonte di informazione, bensì, assurgendo al rango di elementi di valutazione, finiscono per porsi come elemento costitutivo della motivazione di provvedimenti istruttori.

⁴⁵ U. PIOLETTI, *Il concetto di «scritto anonimo» è diverso e più vasto di quello «non sottoscritto»*, in *Rivista Penale*, 1935, p. 1218.

⁴⁶ L. BRESCIANI, *Denuncia e rapporto*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. III, p. 398.

2.1.2. Uno sguardo al presente: l'attuale disciplina normativa.

Decorsi quasi tredici anni dalla prima legge, il Parlamento ha conferito delega al Governo per l'emanazione di un nuovo codice di procedura penale con la legge del 16 Febbraio del 1987 n° 81. Le direttive contenute nella "delega-bis" sono state trasfuse in un progetto preliminare elaborato da un'apposita Commissione ministeriale. Il progetto preliminare dedica l'intero Titolo II del Libro V alla disciplina della notizia di reato. Esso «si apre con una norma di carattere generale, l'art. 330 c.p.p. che configura il pubblico ministero non solo come organo tradizionalmente destinato a ricevere l'informativa, proveniente da canali qualificati o meno, bensì anche ad acquisire direttamente, muovendosi d'ufficio, la *notitia criminis*».⁴⁷ In particolar modo, l'art. 331 e seguenti del c.p.p. tratteggiano la figura della denuncia. Essa diviene «atto unilaterale recettizio, integrante una dichiarazione di scienza volta ad informare il pubblico ministero e la polizia giudiziaria in ordine ad un reato perseguibile d'ufficio».⁴⁸ Eliminato dal lessico codicistico il rapporto, ora vengono riassunte genericamente sotto il termine denuncia, sia le dichiarazioni dei pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio, sia quelle provenienti da privati: le prime costituiscono adempimento di un obbligo penalmente sanzionato, le seconde esercizio di una facoltà. Questa bipartizione ha generato un diverso regime giuridico.

L'art. 331 c.p.p. è intitolato «Denuncia da parte di pubblici ufficiali e incaricati di un pubblico servizio». Obbligati a presentare denuncia, a norma del seguente articolo, sono i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio, individuabili a norma dell'art. 357 e 358 c.p..

⁴⁷ L. BRESCIANI, *Denuncia e rapporto*, in *Digesto delle discipline penali*, vol. III, p. 413.

⁴⁸ P.P. PAULESU, *Art 331*, in A. GIARDA e G. SPANGHER (a cura di) *Codice di procedura penale commentato*, vol. II, Ipsa, 2001, p. 32.

Non sono qualificabili come pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio né il difensore né il suo sostituto né i consulenti tecnici o gli investigatori privati autorizzati, in quanto la qualifica che essi assumono è quella di esercenti un servizio di pubblica necessità, volto alla tutela di interessi meramente privati.

La *ratio* di tale obbligo discende dalla qualifica che essi ricoprono e che presuppone un dovere di collaborazione nei confronti dello Stato. L'obbligo di denuncia si manifesta solo in presenza di una *notitia criminis*, escludendo dunque la possibilità di procedere in presenza di un mero sospetto, e deve necessariamente trattarsi di reati perseguibili d'ufficio appresi nell'esercizio o a causa delle funzioni o del servizio. Tuttavia, l'obbligo sorge anche nel caso in cui sussista un dubbio sulla perseguibilità del fatto. La denuncia va presentata per iscritto e senza ritardo al pubblico ministero o ad un ufficiale di polizia giudiziaria, che provvederà ad inoltrarla al P.M.. La denuncia in esame deve necessariamente rispondere ad alcuni elementi strutturali: l'art. 332 c.p.p. si sofferma sul contenuto della denuncia. Essa deve indicare: «l'esposizione degli elementi essenziali del fatto e il giorno dell'acquisizione della notizia nonché le fonti di prova già note». Se possibile occorre altresì indicare le generalità, il domicilio e tutto quanto valga all'identificazione della persona cui il reato è attribuito, della persona offesa e delle persone informate sui fatti.

L'art. 333 c.p.p., invece, è intitolato «Denuncia da parte dei privati», e analizza la seconda tipologia di presentazione della denuncia. Qui, differentemente dal dovere che caratterizzava la precedente ipotesi, viene riconosciuta una facoltà al privato di presentare denuncia per i reati perseguibili d'ufficio. Chiara è dunque la funzione socialmente utile dell'atto, che mira a soddisfare l'interesse collettivo a che tale tipologia di atti non resti occulta o impunita.⁴⁹ La denuncia va presentata personalmente o a mezzo di procuratore speciale, e può

⁴⁹ P.P. PAULESU, *Art. 333*, in A. GIARDA e G. SPANGHER (a cura di) *Codice di procedura penale commentato*, vol. II, Ipsa, 2001, p. 34.

assumere forma scritta od orale: nel primo caso sorge la necessità di redigere verbale; nel secondo caso, invece, occorre la sottoscrizione del denunciante o del procuratore speciale. Differentemente dalla denuncia del precedente tipo, in questo caso non sono previsti oneri strutturali da dover rispettare, ritenendosi sufficiente la mera esposizione del fatto storico. Nonostante qui si sia in presenza di una mera facoltà rimessa al *quisque de populo*, esistono casi, espressamente previsti dalla legge, in cui la denuncia è obbligatoria. Questi casi sono: a) omessa denuncia da parte del cittadino che abbia avuto conoscenza di un delitto contro la personalità dello stato, per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo (art. 364 c.p.); b) omessa denuncia di cose provenienti da delitto (art. 709 c.p.); c) omessa denuncia di materie esplodenti (art. 679 c.p.); d) omessa denuncia di furto o smarrimento di armi o di parti di esse o di esplosivi (art. 20 comma 3 e 4 l. 18 aprile 1975 n° 110); e) omessa denuncia del rinvenimento di armi o di parti di esse o di esplosivi (art. 20 comma 5, 6, e 7 l. 18 aprile 1975 n° 110); f) omessa denuncia di monete riconosciute come contraffatte o alterate (art. 694 c.p. depenalizzato dall'art. 3 comma 1 lettera a l. 24 novembre 1981 n° 689); g) omessa denuncia in ordine a fatti o circostanze relative a sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 3 comma 1 d.l. 15 gennaio 1991 n° 8 convertito dalla l. 15 marzo 1991 n° 82).

Il terzo comma si sofferma sulle denunce anonime. Anonimo significa “non attribuibile a nessuno”,⁵⁰ eppure il linguaggio utilizzato sembra essere poco chiaro. Parlare di denuncia anonima è una contraddizione, posto che la denuncia proveniente da un anonimo, integra una fattispecie di non-denuncia. È opinione diffusa ritenere che la denuncia anonima ricopra solo l'uso probatorio, in quanto, essendo carente del *fumus delicti*, tipico della notizia di reato, non potrebbe di per sé sostenere atti coercitivi. Se dunque è da

⁵⁰ P.P. PAULESU, Art. 333, in *Codice di procedura penale commentato*, p. 35.

escludere uso probatorio delle denunce anonime, diverso è il caso dell'uso meramente orientativo delle stesse, in quanto se l'anonimo conduce alla scoperta di un testimone o determina la necessità di un accertamento peritale, l'uso probatorio successivo non può dirsi inutilizzabile.⁵¹ Il divieto d'uso così sancito soffre però di due eccezioni. La prima interviene laddove l'anonimo costituisca corpo del reato; la seconda, invece, concernente l'anonimo comunque proveniente dall'imputato. Per quanto riguarda la sorte degli anonimi, non utilizzabili nel procedimento, essa è disciplinata dall'art. 108 disp. att. e coord., che rinvia a sua volta all'art. 5 disp. reg., il quale dispone l'annotazione degli anonimi in un apposito registro, custodito presso la Procura della Repubblica. Decorsi poi cinque anni dalla data di ricezione, il registro e gli anonimi in esso inseriti vanno distrutti con provvedimento del Procuratore della Repubblica, da cui ne discende la redazione di un apposito verbale.

2.1.3. Omessa o ritardata presentazione di denunce obbligatorie.

Infine, rimane da analizzare la disciplina riguardante gli aspetti penalistici, quelli cioè connessi all'omessa o ritardata presentazione di denunce obbligatorie. Le fattispecie in questione sono collocate tra i delitti contro l'amministrazione della giustizia, Titolo III Libro II, e, in particolar modo, nel Capo I che contempla i delitti contro l'attività giudiziaria. Stiamo parlando degli art. 361-364 c.p.. Le esigenze di collaborazione, che si intendono assicurare mediante le predette norme, erano solo in parte garantite dal codice Zanardelli. Qui era prevista una norma, l'art. 180, corrispondente sostanzialmente agli art. 361-362 c.p.; mentre l'incriminazione del comune cittadino rappresenta una linea di politica legislativa estranea al codice

⁵¹ P.P. PAULESU, *Art. 333*, in *Codice di procedura penale commentato*, p. 37.

Zanardelli.⁵² L'art. 361 c.p. sanziona penalmente l'omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale, mentre l'art. 362 c.p. l'omessa denuncia da parte di un incaricato di un pubblico servizio. Le condotte incriminate vengono descritte in termini di omissione o ritardo. Come è stato giustamente osservato, anche nel caso di ritardo siamo pur sempre di fronte ad un'omissione. «È, infatti, evidente che il ritardo assume il significato di compimento dell'azione richiesta in un tempo successivo alla conoscenza del reato e all'espletamento degli eventuali accertamenti necessari senza giustificato motivo: poiché il lasso di tempo intercorso tra sufficiente conoscenza della *notitia criminis* e presentazione della denuncia deve essere apprezzabile, la conseguenza prodotta dal ritardo non differisce da quella della pura omissione».⁵³ È pacifico altresì che concorre a realizzare una condotta omissiva anche la presentazione di una denuncia incompleta, sempre che l'incompletezza riguardi elementi essenziali. Secondo parte della dottrina, realizzerebbe il reato in questione anche il soggetto che presentasse una denuncia inficiata da falsità concernente elementi non secondari. È lecito però dubitare della correttezza di tale affermazione.

L'art. 363 c.p., invece, prevede due circostanze aggravanti speciali applicabili ai due precedenti delitti: «Nei casi preveduti dai due articoli precedenti, se la omessa o ritardata denuncia riguarda un delitto contro la personalità dello Stato, la pena è della reclusione da sei mesi a tre anni; ed è da uno a cinque anni, se il colpevole è un ufficiale o agente di polizia giudiziaria». Mentre l'art. 364 c.p. afferma che: «Il cittadino, che avendo avuto notizia di un delitto contro la personalità dello Stato, per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo, non ne fa immediatamente denuncia all'Autorità

⁵² P.PISA, *Denuncia omessa o ritardata*, in *Digesto delle discipline penali*, vol. III, p. 418.

⁵³ P.PISA, *Denuncia omessa o ritardata*, in *Digesto delle discipline penali*, vol. III, p. 424.

indicata nell'art. 361, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa da € 103 a € 1.032». La norma, che non trova riscontro nel codice abrogato, impone al cittadino il dovere civico di procedere a denuncia quando sia venuto a conoscenza di uno dei più gravi delitti contro la personalità dello Stato. L'adempimento al dovere in questione, costituisce esercizio privato di una pubblica funzione. Soggetto attivo è il cittadino, ovvero chi attualmente abbia cittadinanza italiana: sono quindi esclusi da tale novero non solo gli stranieri, ma anche coloro che, essendo già stati cittadini italiani, abbiano perso tale qualità e siano sprovvisti della medesima al momento del fatto.⁵⁴

2.1.4. Alcune considerazioni conclusive.

Dall'analisi appena tracciata in materia di denuncia, possiamo trarre le seguenti conclusioni. Per quanto riguarda la denuncia presentata dal singolo *uti civis*, non sembrano ravvisabili elementi di particolare innovazione rispetto alla disciplina previgente: l'art. 333 c.p.p. sembra riprodurre, con alcune modifiche formali, il contenuto dell'art. 7 del codice del 1930. Diversa è invece la sorte per la disciplina relativa alla *notitia criminis* proveniente da pubblici ufficiali e incaricati di un pubblico servizio: è venuto mutando il *nomen iuris* dell'atto, ascrivibile sotto il termine giuridico di "denuncia". La revisione lessicale, che ha permesso l'abbandono non solo del termine rapporto, ma anche la sostituzione di diversi termini, come «testimoni», «elementi di prova» o «chi è indicato come reo» con espressioni più neutre quali «coloro che siano in grado di riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti», «fonti di prova già note», «persona alla quale il fatto è attribuito», assume un preciso significato, volto ad adeguare la nuova nomenclatura alle scelte del

⁵⁴ G. VIGLIONE, *Denunce obbligatorie*, in *Digesto delle discipline penali*, vol. III, p. 390.

progetto preliminare, che vede ridimensionata la figura del pubblico ministero, caratterizzato ora «come parte in un processo tendenzialmente di parti: dunque come organo di inchiesta, non anche di istruzione; come organo di azione, non anche di decisione».⁵⁵ «La denuncia riacquista dunque il suo ruolo di atto informativo, privo di rilevanza processuale, ma destinato ad eccitare l'iniziativa del pubblico ministero al compimento delle indagini dirette a verificare se l'informativa stessa giustifichi la formulazione di una *opinio delicti* e, di conseguenza, il promovimento dell'azione penale».⁵⁶

2.2. Il referto.

2.2.1. Tra passato e presente: breve ricostruzione storica del referto.

Come già accennato in precedenza, «il referto è la denuncia tecnica proveniente dagli esercenti una professione sanitaria».⁵⁷ Secondo la definizione tratta dalla dottrina medico-legale, «il referto è l'atto obbligatorio con il quale ogni esercente una professione sanitaria dà comunicazione alle autorità competenti di quei casi nei quali ha prestato la propria assistenza od opera che possono presentare i caratteri di un delitto per il quale si debba procedere d'ufficio»⁵⁸. I precedenti storico-legislativi del referto risalgono al XVI secolo: si ricorda al riguardo il bando toscano del 2 gennaio del 1551, che statuiva che «tutti i medici e i fisici e qualunque altra persona, così maschi come femmine, che medicano ferite, che per l'avvenire

⁵⁵ L. BRESCIANI, *Denuncia e rapporto*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. III, p. 414.

⁵⁶ L. BRESCIANI, *Denuncia e rapporto*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. III, p. 415.

⁵⁷ G. SPANGHER, *Trattato di procedura penale*, p. 21.

⁵⁸ C. GERIN - F. ANTONIOTTI - S. MERLI, *Medicina legale e delle assicurazioni*, SEU Editore, Roma, 1991, p. 460.

medicheranno alcun ferito o percosso, subito che quel tale si verrà a medicare per la prima volta, sieno tenuti notificarlo immediate al loro ufficio, o loro secretari esprimeno il nome di tale ferito, percosso e la quantità e qualità delle ferite e percosse, sotto pena di loro arbitrio». Ancora in Toscana nel 1772, fu previsto per i sanitari omettenti la sanzione della privazione del loro ufficio. L'obbligo fu poi ampiamente esteso nei codici piemontese e napoletano dal 1500 al 1700, fino al codice penale del 1889, che prevedeva l'omissione di referto all'art. 439, fra le contravvenzioni contro l'ordine pubblico.⁵⁹ L'esigenza di cooperazione al fine di agevolare il contrasto della criminalità è dunque un'eredità ben più risalente del codice Zanardelli, dove il reato era previsto in termini differenti e più lontani rispetto alla formulazione odierna. Lo dimostra l'attuale collocazione dell'art. 365 c.p.p., risiedente nella categoria dei reati definiti «delitti contro l'amministrazione della giustizia», giacché si è preso atto che l'offesa riguarda più direttamente l'amministrazione della giustizia che un generico interesse di ordine pubblico. In particolar modo, la codificazione in vigore ha innovato la legislazione precedente, non solo attraverso una diversa allocazione del reato, ma soprattutto sotto tre profili. Innanzitutto, il codice del 1930 ha trasformato in delitto la fattispecie, pur mantenendo la scelta sanzionatoria di tipo pecuniario, quale era l'ammenda che accompagnava la contravvenzione prevista dall'art. 439 del previgente codice. In secondo luogo poi, il codice del 1930 ha circoscritto l'obbligo da parte dell'esercente sanitario ai casi in cui la fisionomia delittuosa del fatto si riferisca a delitti perseguibili d'ufficio, abbandonando peraltro il criterio di elencazione dei destinatari della norma, preferendo il riferimento al concetto di «professione sanitaria». Infine, il codice Rocco si è discostato dalla tradizione tipica dei codici preunitari e riproposta nel codice

⁵⁹ G.P. VOLPE, *Referto*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. XII, p. 1.

abrogato, circa l'ampiezza dell'obbligo con riferimento ai soli reati contro la persona. Ciò avrebbe potuto essere fonte di inconvenienti, giacché i sanitari sono spesso chiamati a prestare la propria opera in casi diversi dai delitti alla persona, seppur molto gravi.⁶⁰

La *ratio* dell'obbligo di referto risiede nella «necessità per lo Stato che azioni delittuose, spesso molto gravi non restino impunte o soffocate dai veli di pietose o talvolta imposte omertà, assicurando, così, ai loro autori assurde impunità»⁶¹. Si è voluto cioè tutelare «l'interesse processuale dello Stato, affinché agli organi giurisdizionali siano fornite rapidamente *notitiae criminis* relative a fatti su cui sia acquisito il sospetto di criminalità da parte di soggetti che proprio in base al tipo di attività svolta possono cooperare efficacemente e celermente con la Giustizia nella lotta alla criminalità». ⁶² Recentemente, la dottrina tende ad affiancarvi l'esigenza di tutela del diritto alla salute, garantito dalla Costituzione.

2.2.2. L'attuale disciplina normativa.

Il referto è disciplinato dall'art. 334 c.p.p.: si tratta di un atto obbligatorio, che interviene laddove si sia prestata la propria assistenza o opera in casi che presentino i caratteri di un delitto perseguibile d'ufficio, procedendo ad avvisare immediatamente il pubblico ministero o un ufficiale di polizia giudiziaria.

Titolari dell'obbligo di referto sono i medici, i chirurghi, i veterinari, i farmacisti, nonché, ex art. 99 t.u. l. san., le levatrici, le assistenti sanitarie visitatrici, le infermiere diplomate. Sono invece esclusi dall'obbligo in questione, gli esercenti un'attività ausiliaria della

⁶⁰ L. FIORAVANTI, *Referto (omissione di)*, in *Digesto delle discipline penali*, vol. XII, p. 23.

⁶¹ C. MASSA, *Referto*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XIV, Torino, 1967, p. 1114.

⁶² L. FIORAVANTI, *Referto (omissione di)*, in *Digesto delle discipline penali*, vol. XII, p. 24.

professione sanitaria: stiamo parlando degli odontotecnici, degli ottici, dei meccanici ortopedici, degli infermieri abilitati o autorizzati.⁶³ L'art. 365 c.p.p. non segue un metodo analitico nell'elencazione dei possibili destinatari della norma, come era tipico delle codificazioni previgenti, ma ha preferito adottare una tecnica descrittiva sintetica, identificando i destinatari in coloro i quali esercitano «una professione sanitaria». La nozione di «esercente una professione sanitaria» rinvia alle classificazioni dell'art. 99 t.u. l. san., contenuto nel r.d. 27 luglio 1934 n° 1265, così come aggiornate dalle integrazioni normative avvenute successivamente. La legislazione vigente distingue il personale sanitario in due raggruppamenti: le professioni e le arti. Solo le prime vengono in considerazione ai fini dell'obbligo di referto. Entrambe le categorie poi si distinguono in principali ed ausiliarie: le principali sono esercitate dal medico chirurgo, dal farmacista, dal veterinario, dall'odontoiatra e dal biologo; le ausiliarie invece, vengono esercitate dagli infermieri professionali delle varie specializzazioni, dalle ostetriche, dalle vigilatrici di infanzia, dai massofisioterapisti ciechi e da tecnici sanitari di radiologia medica. La disciplina deve poi essere integrata con i mutamenti legislativi avvenuti a livello di Unione Europea: è opportuno ricordare che determinate professioni sanitarie possono essere svolte dai cittadini dell'Unione purché in possesso di diplomi e certificati indicati dalla legge per esercitare in Italia la specifica professione sanitaria oggetto di convenzione.⁶⁴ Sempre per quanto riguarda il profilo soggettivo dell'obbligo in esame, viene in rilievo quanto disposto dal 3° comma dell'art. 334 c.p.p., laddove si fa cenno al cosiddetto «referto cumulativo». La norma processuale prescrive che se più persone hanno prestato la loro assistenza nella medesima occasione, tutte risultano obbligate al

⁶³ G. SPANGHER, *Trattato di procedura penale*, p. 21.

⁶⁴ L. FIORAVANTI, *Referto (omissione di)*, in *Digesto delle discipline penali*, vol. XII, p. 26.

referto, attraverso la redazione di un atto collettivo, sottoscritto da parte di coloro che abbiano prestato la loro opera o assistenza. Sul tema, sembra da dover allontanare la linea interpretativa accolta dalla dottrina meno recente, che considera l'obbligo di referto come un dovere inamovibile, che non può essere trasferito in capo ad altri, neppure nelle strutture complesse, dotate di un organo responsabile. Si è così criticata la tesi sostenuta da altra dottrina favorevole ad ammettere che, ad esempio, il direttore di una struttura privata sanitaria, sia il solo tenuto all'obbligo di referto. La tesi dell'intrasferibilità dell'obbligo non appare però coerente con gli sviluppi evolutivi del diritto penale.

Per quanto riguarda gli aspetti strutturali, il 2° comma dell'art. 334 c.p.p. indica i requisiti contenutistici del referto: «il referto indica la persona alla quale è stata presentata assistenza e, se è possibile, le sue generalità, il luogo dove si trova attualmente e quanto altro valga ad identificarla nonché il luogo, il tempo e le altre circostanze dell'intervento, dà inoltre le notizie che servono a stabilire le circostanze del fatto, i mezzi con i quali è stato commesso e gli effetti che ha causato o può causare». Sussistono, sul punto, variazioni significative rispetto al precedente art. 4 c.p.p.: si è eliminato ogni riferimento alle «cause del delitto», comparando invece la dicitura più neutra di «fatto», così come in luogo di «persona offesa», compare la dizione «persona alla quale è stata prestata assistenza». Le modifiche apportate appaiono dunque più di rilevanza formale, in omaggio alle diversità di impianto generale nella normativa concernente le notizie di reato, imperniata essenzialmente sulla «riconduzione della *notitia criminis* ad una mera funzione informativa ai fini dell'azione penale».⁶⁵

⁶⁵ G.P. VOLPE, *Referto*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. XII, p. 2.

2.2.3. Omissione di referto.

L'ultimo aspetto da dover analizzare, riguarda la disciplina concernente l'omissione di referto. In materia, due sono gli aspetti che meritano di essere analizzati: da un lato l'elemento oggettivo, ovvero i presupposti dell'obbligo; dall'altro l'elemento soggettivo. Per quanto riguarda il primo aspetto, è opportuno soffermarsi sulla situazione tipica, ovvero l'insieme degli elementi che fanno sorgere l'obbligo di attivarsi, penalmente sanzionato. Da questo punto di vista, affinché sorga l'obbligo di referto occorre che il soggetto qualificato in termini di «professionista sanitario» abbia effettivamente prestato «assistenza od opera». Il concetto di «opera» è una novità aggiuntasi grazie ai lavori preparatori al codice Rocco, al fine di potervi ricomprendere «qualsiasi intervento occasionale e transitorio»; mentre il concetto di «assistenza», unico riferimento nel codice del 1889, ricomprende prestazioni continuative. Le prestazioni in questione, che possono essere remunerative o gratuite, sollecite o spontanee, devono però aver comportato il contatto diretto con il caso. A ciò segue la necessità che si tratti di un reato perseguibile d'ufficio: si deve fare riferimento alla situazione in cui l'operatore sanitario ha esercitato la propria prestazione professionale. Qui devono essere esaminati due ordini di valutazioni: l'uno volto ad inferire notazioni di criminosità dall'episodio che ha dato luogo all'intervento, l'altro teso ad appurare nel fatto la concreta perseguibilità d'ufficio. Il primo tipo di giudizio è meramente tecnico, in quanto frutto delle conoscenze scientifiche dell'operatore sanitario: l'indagine clinica non deve spingersi alla causalità delittuosa, ma arrestarsi semplicemente ad un esame obiettivo del caso, ad una diagnosi e prognosi sommarie. Fino all'approvazione del codice penale del 1988, ciò era garantito nonostante l'art. 4 del previgente codice facesse riferimento esplicito alle «cause del

delitto», tra i requisiti del contenuto del referto. La formula è stata eliminata dal nuovo art. 334 c.p.p..

Il secondo tipo di giudizio invece, consequenziale al precedente, è di tipo tecnico-giuridico. L'art. 365 c.p., infatti, afferma come non basti l'apparenza di un qualsiasi reato perché sorga l'obbligo di referto, ma si debba prospettare l'apparenza di un delitto perseguibile d'ufficio. Ciò offre il fianco ad ampi margini di inesatte rappresentazioni, compiute in buona fede dal soggetto: si tratta in tal caso di un errore penalmente rilevante. Le condotte che integrano tale errore sono l'omissione o il ritardo, ed è per questo che sono sorte esigenze di celerità che hanno imposto scadenze temporali ben precise. La scansione temporale si ritiene coincidente con l'immediata presentazione del referto, quando vi sia pericolo nel ritardo, e, negli altri casi, entro le quarantotto ore dall'acquisizione del sospetto.⁶⁶ La trasmissione può essere effettuata personalmente, ma può anche essere affidata a persone di fiducia, o eseguita telefonicamente, con l'obbligo, però, di una successiva trasmissione scritta. I destinatari del referto sono l'autorità giudiziaria o un ufficiale di polizia giudiziaria del luogo dove è stata prestata assistenza, o, in mancanza, del luogo più vicino.⁶⁷

Secondo la giurisprudenza, «perché sorga l'obbligo di referto non basta che il caso possa presentare in astratto un'ipotesi di reato perseguibile d'ufficio, ma occorre che tale possibilità sussista in concreto e cioè non sia esclusa dalla valutazione del sanitario».⁶⁸

Pur bastando la possibilità, e non richiedendosi la probabilità o certezza, appare in giurisprudenza chiara consapevolezza che tale possibilità va valutata in concreto: cosicché è tal fine devoluta al

⁶⁶ «L'ampliamento del termine rispetto alle ventiquattro ore previste nel codice abrogato mira ad evitare che si creino situazioni eccessivamente gravose per il redigente». P.P. PAULESU, *Art. 334*, in A. GIARDA e G. SPANGHER (a cura di) *Codice di procedura penale commentato*, vol. II, Ipsoa, 2001, p. 39.

⁶⁷ G. SPANGHER, *Trattato di procedura penale*, p. 22.

⁶⁸ Cassazione Penale, 12 maggio 1952, in *Giustizia Penale*, 1953, vol. II, p. 41 ss.

sanitario una valutazione «oltre che clinica anche empirica e discrezionale, delle circostanze che hanno accompagnato il fatto e che permettono di stabilire se questo possa o meno presentare i caratteri del delitto».⁶⁹ Parte della dottrina ha però diversamente rilevato che la *ratio* della norma esigerebbe che l'autorità giudiziaria venga informata «della *notitia criminis* relativamente a fatti cui si sia acquisita una conoscenza tale da giustificare, quanto meno, un sospetto di criminalità e di punibilità», concludendo che «se tale è l'interesse tutelato dall'art. 365 c.p., perché sia offeso tale interesse, e quindi perché sussista il reato in esame non può bastare che l'esercente una professione sanitaria abbia acquisito di un fatto conoscenza tale da giustificare un sospetto di criminalità, ma occorre che sia giustificabile anche un sospetto di punibilità». In conclusione, «è vero che il sanitario non deve arrogarsi il potere di selezionare tra le notizie *criminis* che possano essersi evidenziate al suo sguardo; ma è pur vero che non necessariamente ogni fatto lesivo della persona debba essere refertato senza alcuno spazio a considerazioni che attengano alla concreta dinamica del fatto ed anche, in concreto, all'elemento soggettivo che appaia prospettabile».⁷⁰ La condotta omissiva, ovvero il mancato compimento dell'azione prescritta dalla norma penale, consiste nella ritardata od omessa presentazione del referto: si ritiene in tal caso che l'irregolarità di forma non realizzi il delitto in esame quando non sia tale da equivalere l'omissione di referto. Il delitto si consuma con lo scadere dei termini senza che il referto sia stato presentato: non rileva che il delitto si sia poi accertato inesistente o non perseguibile d'ufficio.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, il delitto *ex art.* 365 c.p. è di carattere doloso, richiedendosi dunque la coscienza e volontà degli

⁶⁹ G.P. VOLPE, *Referto*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. XII, p. 6. Così Cassazione Penale, 06 novembre 1948, in *Giurisprudenza Italiana*, 1949, vol. II, p. 295 ss.

⁷⁰ G.P. VOLPE, *Referto*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. XII, p. 7.

elementi oggettivi della fattispecie. Trattandosi di reato istantaneo, la giurisprudenza ha avuto modo di precisare come «la sussistenza del dolo va accertata con riferimento al momento del suo perfezionarsi e non successivamente».⁷¹ Per l'omissione di referto, il codice di rito ha previsto due cause di non punibilità: una collocata nel secondo comma del medesimo articolo, l'altra dall'art. 384 c.p., che, tra le innumerevoli figure di reato, contempla anche l'art. 365 c.p.. La causa di non punibilità prevista dall'articolo in questione consiste nell'esposizione a rischio penale della persona assistita. Il fondamento della non punibilità risiede qui in un dovere solidaristico, dato dal rapporto di fiducia instauratosi tra il sanitario e colui che vi è entrato in relazione. Il sanitario è dunque tenuto a presentare referto, solo laddove il proprio assistito possa apparire come soggetto passivo di un possibile delitto, e non anche quando esso possa essere esposto al rischio di un procedimento penale.

«Le esigenze della giustizia vengono subordinate così alla necessità che l'assistenza sanitaria non sia ostacolata dal timore che, richiedendola, si possa essere esposti a procedimento penale»⁷². L'altra causa di non punibilità invece risiede nell'art. 384 c.p.: qui vengono genericamente riassunti casi di non punibilità e, la norma, richiama esplicitamente l'art. 365 c.p., laddove si afferma che «non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé medesimo o un prossimo congiunto da un grave e inevitabile nocumento nella libertà o nell'onore».

2.3. L'informativa di polizia giudiziaria.

Le notizie di reato qualificate, che abbiamo analizzato fino a questo momento, vedono come possibili destinatari delle stesse sia il

⁷¹ Cassazione Penale, Sezione IV, 26 ottobre 1990, *Lazzaro*, in *Archivio della nuova procedura penale*, 1991.

⁷² L. D'AMBROSIO, *La pratica di polizia giudiziaria*, CEDAM, 2007, p. 288.

pubblico ministero, che la polizia giudiziaria. Vero però che il «ricettore finale di ogni dato relativo a possibili reati deve essere necessariamente il P.M.: è lui il responsabile delle indagini, il legittimato all'iscrizione nel registro, nonché, ovviamente, l'unico titolare dell'azione penale».⁷³ Ne consegue dunque che, l'atto con il quale la polizia giudiziaria informa il pubblico ministero di una *notitia criminis*, di cui abbia saputo mediante trasmissione o che abbia appreso mediante propria iniziativa, è definito "informativa". L'informativa di polizia giudiziaria può essere così annoverata tra le notizie di reato qualificate: essa è la notizia di reato regolata dal codice attraverso cui la polizia giudiziaria trasmette al P.M. la notizia di un reato.⁷⁴ Essa sostituisce il vecchio rapporto di polizia, ma le differenze riguardano non solo l'aspetto terminologico: diversa è, infatti, la natura dei due atti. «Il rapporto altro non era che una relazione conclusiva della pre-istruzione condotta dalla polizia giudiziaria; l'informativa, invece, si colloca all'inizio del procedimento investigativo in quanto deve essere trasmessa, a seconda delle tipologie dei reati, senza ritardo, ovvero entro quarantotto ore, ovvero, ancora, immediatamente».⁷⁵

L'informativa deve quindi essere redatta per iscritto e trasmessa senza ritardo al pubblico ministero. Sono previste però delle eccezioni: l'informativa deve essere trasmessa immediatamente, anche in forma orale, quando, a norma dell'art. 347, comma 3, c.p.p., «sussistono ragioni di urgenza» o quando si tratta di determinati delitti gravi o di criminalità organizzata. Nell'informativa, la polizia

⁷³ G. SPANGHER, *Trattato di procedura penale*, p. 23.

⁷⁴ «Ed è chiaro che di *notitia criminis* non qualificata si può parlare soltanto con riferimento ad una situazione percettiva del pubblico ministero, non anche degli organi di polizia giudiziaria, dal momento che questi, quali che siano le modalità attraverso cui hanno saputo di un possibile fatto di reato, debbono cristallizzare l'avvenuta conoscenza in una denuncia diretta al pubblico ministero ex art. 347 c.p.p., e sarà questa denuncia a costituire notizia di reato, evidentemente qualificata». G. TRANCHINA, *Le indagini preliminari*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 41.

⁷⁵ G. SPANGHER, *Trattato di procedura penale*, p. 24.

giudiziaria deve indicare «gli elementi essenziali del fatto e gli altri elementi sino ad allora raccolti, indicando le fonti di prova e le attività compiute». Laddove sia possibile, poi, è fatta comunicazione de «le generalità, il domicilio e quanto altro valga alla identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini, della persona offesa e di coloro che siano in grado di riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti»; e, infine, la polizia giudiziaria da indicazioni circa «il giorno e l'ora in cui ha acquisito la notizia».⁷⁶ Da ciò ne discende, che la polizia deve trasmettere al pubblico ministero una notizia di reato che non sia muta, dal punto di vista investigativo, ma significativa.

Volendo meglio inquadrare la figura in esame, possiamo affermare che la rilevante differenza esistente tra informativa di polizia giudiziaria e notizia di reato sta nell'impersonalità dell'informativa: mentre la notizia di reato è frutto di obblighi imposti a determinati soggetti che abbiano avuto conoscenza del fatto, l'informativa è frutto invece di un obbligo imposto all'organo di polizia giudiziaria, inteso come unità operativa. «Essa presuppone un'organizzazione e un coordinamento interno all'ufficio, cosicché spetta poi all'ufficiale più alto in grado il compito di riunire tutti gli elementi in un unico documento da spedire, nei termini di legge, al pubblico ministero competente, indicando gli ufficiali ed agenti che hanno svolto le indagini».⁷⁷

2.4. Le condizioni di procedibilità.

Come già anticipato in precedenza, all'interno della categoria delle notizie di reato qualificate, la tradizione è solita ricomprendervi anche le condizioni di procedibilità. Regola tipica del codice penale

⁷⁶ Art. 347 c.p.p. «*Obbligo di riferire la notizia di reato*».

⁷⁷ P. TONINI, *Manuale di procedura penale*, XVI edizione, Giuffrè, Milano, 2015, p. 496.

è, infatti, la procedibilità d'ufficio: esistono, però, casi in cui l'esercizio dell'azione penale è subordinata a condizioni, appunto le condizioni di procedibilità, in relazione a determinati reati per cui non si debba procedere d'ufficio. Oltre alla regola dunque, si può ricavare anche l'eccezione, «nel senso che per il perseguimento di taluni reati, oppure in riferimento a taluni soggetti, l'esercizio dell'azione penale è subordinato al verificarsi di espresse condizioni di procedibilità, ossia a fatti in difetto dei quali il pubblico ministero non può validamente agire»⁷⁸. È la stessa legge che le enumera, identificandole in: querela, istanza di procedimento, richiesta di procedimento e autorizzazione a procedere. Esse ineriscono «all'esercizio dell'azione penale: il loro difetto impedisce non già la punibilità del reato,⁷⁹ ma la cognizione di esso da parte del giudice».⁸⁰ Destinate dunque in via principale a riversare i propri effetti sull'azione penale ed il suo esercizio, le condizioni di procedibilità non possono che influire anche sullo svolgimento delle indagini preliminari. «Se l'eventuale difetto di una di queste legittima, infatti, una decisione sul processo, escludendo di regola pronunce sul merito, lo stesso difetto non pregiudica però né un nuovo esercizio dell'azione penale e, quindi, nuove indagini sul

⁷⁸ L. CARLI, *Le indagini preliminari nel sistema processuale penale*, p. 182. «È interessante notare peraltro come la Corte Costituzionale, reiteratamente investita della questione sulla compatibilità del meccanismo delle c.d. condizioni di procedibilità con un sistema che eleva a principio irrinunciabile l'obbligatorietà dell'azione penale, ha sempre affermato che pur vigendo tale principio, non è per nulla escluso che l'ordinamento possa stabilire determinate condizioni per il promovimento dell'azione penale».

⁷⁹ Tale è il compito delle condizioni obiettive di punibilità, retaggio dei poteri discrezionali del giudice o del sovrano all'epoca dell'*ancien régime*, circa l'apprezzamento della punibilità di un determinato reato. «Con l'avvento della riforma illuministica e con la connessa affermazione del principio di legalità e di uguaglianza, nonché del principio di obbligatorietà dell'azione penale, tali ipotesi vennero meno. Ma poiché in alcune figure criminose erano effettivamente apprezzabili motivi particolari suscettibili di condizionare l'opportunità della repressione, si procedette alla loro codificazione normativa, subordinando la punibilità del reato al verificarsi di determinati eventi, repressivi appunto di tale opportunità». T. PADOVANI, *Diritto penale*, II edizione, Giuffrè, Milano, 1993, p. 437.

⁸⁰ T. PADOVANI, *Diritto penale*, p. 440.

medesimo fatto e nei confronti delle medesime persone, allorché la condizione sopravvenga, né il compimento di quella che Cordero denomina “istruzione cautelare”». ⁸¹ Il pubblico ministero e la polizia giudiziaria possono, infatti, porre in essere «gli atti di indagine preliminare necessari ad assicurare le fonti di prova» (art. 346 c.p.p.), nella prospettiva che la condizione di procedibilità mancante possa sopravvenire. E, in caso di pericolo nel ritardo, appare consentito al pubblico ministero di procedere all’assunzione di prove attraverso l’incidente probatorio e all’arresto in flagranza, quando la querela sia proposta con dichiarazione orale, non ancora formalizzata. Allo stesso modo è tenuta anche la polizia giudiziaria, con l’obbligo però di riferire al pubblico ministero, entro quarantotto ore, quanto abbia compiuto, con tanto di documentazione allegata. La *ratio* di queste eccezioni si coglie nella necessità di salvaguardare il materiale probatorio da acquisire e, altresì, nell’esigenza di verificare la reale natura del reato, al fine di individuare correttamente il regime di procedibilità, essendo compito assai arduo *ab initio*.

Il difetto di una condizione di procedibilità è rilevato dal giudice in ogni stato e grado del processo. La distinzione esistente tra “procedimento” e “processo”, e la menzione del processo nel caso in esame, pare dover escludere non solo che tale difetto possa essere rilevato nel corso del procedimento preliminare, ma anche che possa essere rilevato dal giudice per le indagini preliminari. «Al di là della soluzione profilata dalla dottrina, secondo cui il giudice, pur non essendo in via di principio legittimato ad accertare direttamente la mancanza di una condizione di procedibilità, potrebbe tuttavia rilevarla anche d’ufficio, quando tale difetto renda inammissibile la richiesta diretta a sollecitare un suo intervento incidentale nel corso della fase procedimentale, più plausibilmente parrebbe potersi argomentare invece in via generale la inutilizzabilità di tutti gli atti di

⁸¹ L. CARLI, *Le indagini preliminari nel sistema processuale penale*, p. 183.

indagine che siano compiuti in radicale difetto della necessaria condizione di procedibilità».⁸²

Nell'analisi che segue, meglio si definiranno le singole condizioni di procedibilità previste dal codice di procedura penale.

2.4.1. Segue. La querela.

2.4.1.1. Problemi di compatibilità con il dettato costituzionale.

Appositamente prevista dagli artt. 336 e seguenti del c.p.p., la querela «si caratterizza soprattutto come “manifestazione di volontà” della persona offesa dal reato o di chi per essa affinché un procedimento penale venga instaurato nei confronti di uno o più soggetti, identificati o no in concreto».⁸³ La dottrina, intervenuta in materia, ha opportunamente constatato come «la mancanza di specifiche direttive da parte della legge delega in ordine a querela abbia determinato il riprodursi di una disciplina sostanzialmente analoga a quella contemplata dal codice Rocco».⁸⁴ Le modificazioni intervenute nel tempo, però, hanno permesso il superamento della vecchia distinzione tra condizioni di promovibilità e condizioni di perseguibilità. Dottrina e giurisprudenza hanno prestato molta attenzione alle condizioni di procedibilità, soprattutto al fine di valutare la conformità di questi istituti con la Carta Costituzionale, giacché essi rappresentano fattori in grado di limitare l'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero: il punto di riferimento rimane indubbiamente l'art. 112 Cost. che, enunciando il principio di obbligatorietà, sembrerebbe entrare in contrasto con tali istituti, ovvero con le norme che subordinano l'avvio del procedimento penale alla manifestazione di volontà di un organo

⁸² L. CARLI, *Le indagini preliminari nel sistema processuale penale*, p. 184.

⁸³ L. CARLI, *Le indagini preliminari nel sistema processuale penale*, p. 185.

⁸⁴ P.P. PAULESU, *Art. 336*, in A. GIARDA e G. SPANGHER (a cura di) *Codice di procedura penale commentato*, vol. II, Ipsa, 2001, p. 49.

politico e/o amministrativo, diverso dall'autorità giudiziaria. Se si possono profilare dubbi di legittimità in ordine alle figure della richiesta e dell'autorizzazione a procedere, non sembrano invece doversi profilare con riguardo alla querela e all'istanza, che presuppongono «una valutazione dell'offensività reale della condotta criminosa da parte della persona offesa dal reato, e dell'opportunità di intraprendere un *iter* processuale che potrebbe risultare più gravoso dello stesso pregiudizio derivante dal fatto criminoso».⁸⁵

2.4.1.2. La disciplina codicistica.

La querela si presenta come un atto a forma libera, composto da due elementi: la notizia di reato e la manifestazione di volontà che si proceda penalmente in ordine al medesimo. Con riferimento al primo elemento, viene in considerazione l'idea di perseguire un fatto e il suo autore, potendosi, per un verso, esercitare l'azione penale contro il vero autore del reato, qualora sia stata erroneamente indicata come responsabile persona diversa, e precisandosi, per altro verso, che nessuna improcedibilità deriva dal fatto che la persona offesa abbia sporto querela solo contro uno o alcuni degli autori del reato, escludendo gli altri, dato che la querela dispiega i propri effetti contro tutti coloro che hanno partecipato al fatto di reato. Con riguardo al secondo elemento, invece, si è più volte ribadito come non sia necessaria una manifestazione esplicita dell'intento, potendo anche risultare in modo implicito. In questa prospettiva, la giurisprudenza ha avuto modo di precisare come la querela non richieda formule sacramentali, né l'indicazione specifica dei reati configurabili, risultando sufficiente la mera volontà di procedere. Chiara dunque la differenza rispetto alla denuncia: pur presentando, quale dichiarazione di scienza della *notitia criminis*, contenuto e

⁸⁵ P. PAULESU, *Art. 336*, in *Codice di procedura penale commentato*, p. 50.

destinatari analoghi a quelli della denuncia, quest'ultima però può essere presentata da chiunque, e non solo dalla persona offesa, ma soprattutto non deve necessariamente contenere una manifestazione di volontà; è infatti sufficiente la notizia di avvenuta commissione di un fatto di reato.⁸⁶ È dunque l'intento persecutorio a fare da discriminante tra denuncia e querela.

La querela può essere presentata sia in forma scritta che in forma orale, ma, in quest'ultimo caso, deve essere redatto apposito verbale, sottoscritto dal querelante o da un suo procuratore speciale. L'atto deve essere poi recapitato direttamente dall'interessato o tramite un suo incaricato, oppure per posta raccomandata, richiedendosi però in quest'ultimo caso la sottoscrizione autentica.⁸⁷ Nonostante manchi una previsione esplicita, è oggi convincimento comune il fatto che si tratti di requisito *ad substantiam*, la cui mancanza produce l'inesistenza dell'atto o la sua inefficacia. A seguito della presentazione della querela, si procede con l'istituto della convalida, attuata in genere dall'autorità ricevente, attraverso l'attestazione della data e del luogo di presentazione dell'atto, e l'identificazione della persona che lo ha presentato. Sul punto, vengono in considerazione le problematiche relative alla legittimazione a querelare e alla capacità di proporre l'atto. Per quanto riguarda il primo punto, il potere di domanda alla base della querela spetta a chiunque sia titolare del bene giuridico protetto, offeso dal reato: «quindi a qualsiasi soggetto privato, ma altresì ente collettivo, purché, ai sensi del terzo comma dell'art. 337 c.p.p., il suo legale rappresentante indichi specificatamente la fonte dei propri poteri di

⁸⁶ P. TONINI, *Manuale di procedura penale*, p. 497.

⁸⁷ «La giurisprudenza è intervenuta per precisare il significato della locuzione “sottoscrizione autentica”, di cui al primo comma dell'art. 337 c.p.p., precisando come essa vada intesa in termini di “sottoscrizione autenticata” da soggetto a ciò legittimato, e quindi anche dal difensore, ancorché non sia stato espressamente nominato, poiché è proprio dall'autentica in questione che si può desumere l'esistenza di siffatta nomina». Cassazione Penale, Sezione V, 16 aprile 1993, n° 3719, in *Cassazione penale, Massimario delle decisioni penali*, 1993.

rappresentanza e, rispetto a taluni reati contro l'onore oppure costituenti offesa alla memoria del defunto, pure ai prossimi congiunti, ai genitori, al coniuge, all'adottante, all'adottato».⁸⁸ Si tratta dunque di un potere strettamente personale, spettante alla persona offesa del reato, ma che, solo in ipotesi circoscritte, può non essere esercitato da lui direttamente. Vi è poi legittimato, il procuratore speciale e, in via sostitutiva o congiuntiva dell'incapace, il legale rappresentante, ovvero un curatore speciale per la querela nel caso di cui all'art. 338 c.p.p..⁸⁹ Inerente al carattere strettamente personale della querela, è il principio per cui la morte della persona offesa estingue il diritto di querela, non ostacolando però la prosecuzione del procedimento penale, laddove l'atto venga ad essere proposto prima del decesso. Altro carattere della querela è la sua indivisibilità, sia in attivo che in passivo. Gli artt. 122-123 c.p. dispongono infatti che nel caso in cui il reato sia commesso a danno di più persone, affinché si possa procedere è sufficiente che uno solo proponga querela e, *ex converso*, se più sono quelli che hanno commesso il reato, è sufficiente la proposizione contro uno di essi perché si possa procedere contro tutti. Per quanto riguarda il secondo punto, invece, il codice penale prevede che il potere in questione debba essere esercitato, a pena di decadenza, entro tre mesi dal giorno della notizia del fatto che costituisce reato (art. 124 c.p.).⁹⁰

⁸⁸ L. CARLI, *Le indagini preliminari nel sistema processuale penale*, p. 187.

⁸⁹ «È il caso dell'art. 121 c.p., quando l'offeso, minore degli anni quattordici, oppure affetto da infermità mentale, non abbia rappresentante ovvero versi in una situazione di conflitto di interessi con chi lo rappresenta. In questo caso è il giudice per le indagini preliminari del luogo ove abbia residenza o dimora il querelante a nominargliene motivatamente uno, su richiesta del pubblico ministero o sollecitazione degli enti educativo-assistenziali». F. CORDERO, *Codice di procedura penale commentato da Franco Cordero*, II edizione, UTET, Torino, 1992, p. 387.

⁹⁰ «La norma, che introduce dunque un termine decadenziale, è interpretata restrittivamente in dottrina e giurisprudenza, nel senso che non sono consentite interruzioni, sospensioni o restituzioni nel termine *de quo*; ragion per cui si considerano eccezionali le previsioni di rimessione in termini contenute in disposizioni transitorie, formulate dal legislatore ogni qualvolta risulti modificato con nuova legge il regime di procedibilità in ordine a determinati reati. Si pensi

2.4.1.3. La rinuncia e la revoca. Un breve accenno alla raccolta «degli atti relativi alla procedibilità dell'azione penale» nel fascicolo per il dibattimento.

Prima dell'esercizio del potere di querela, a tale potere è possibile rinunciare, attraverso «rinuncia espressa o tacita da parte di colui al quale ne spetta l'esercizio». La rinuncia tacita si realizza allorché la persona offesa dal reato compia «fatti incompatibili con la volontà di querelarsi»; mentre, la rinuncia espressa, si realizza laddove sia contenuta «in una dichiarazione scritta e sottoscritta dall'interessato o da un suo procuratore speciale, oppure manifestata oralmente ad un ufficiale di polizia giudiziaria o di un notaio, i quali, accertata l'identità del rinunciante, hanno l'obbligo di verbalizzarla e farla sottoscrivere dall'interessato».⁹¹ Oltre all'istituto della rinuncia, la querela può essere anche revocata: l'art. 340 c.p.p., riprendendo la formula della “remissione”, stabilisce che, per poter avere effetto, deve essere «fatta e accettata personalmente o a mezzo di procuratore speciale, con dichiarazione ricevuta dall'autorità procedente o da un ufficiale di polizia giudiziaria che deve trasmetterla immediatamente alla predetta autorità». Riecheggiando l'art. 14 del previgente codice, la remissione implica una dichiarazione abdicativa del querelante cui deve necessariamente aderire il destinatario. Sul punto, l'art. 152 c.p., distingue tra remissione “processuale” e remissione “extraprocessuale”, a seconda che la stessa avvenga o meno

all'art. 99 l. 689 del 1981, od ad analoga disposizione contenuta nell'art. 19 l. 205 del 1999, laddove si è proceduto a fissare un nuovo momento di decorrenza del termine in questione per i reati perseguibili a querela, ai sensi delle disposizioni della presente legge o dei decreti legislativi da esse previsti: non più il giorno della notizia di reato, ma la data di entrata in vigore della legge medesima o dei decreti legislativi ivi contemplati, se la persona ha avuto in precedenza notizia del fatto costituente reato; altrimenti, in caso di pendenza del procedimento nel momento di entrata in vigore della legge, il termine decorrerà dal giorno in cui la persona offesa verrà informata dal giudice della facoltà di proporre querela». P.P. PAULESU, in A. GIARDA e G. SPANGHER (a cura di) *Codice di procedura penale commentato*, vol. II, Ipsoa, 2001, p. 54.

⁹¹ L. CARLI, *Le indagini preliminari nel sistema processuale penale*, p. 189.

all'interno del procedimento, e, al terzo comma, si afferma come la stessa debba avvenire necessariamente prima della condanna. Esattamente come la rinuncia, anche l'istituto della revoca deve essere immune da clausole che l'assoggettino a termini o condizioni, e, anche in questo caso, le spese del procedimento sono a carico del remittente, a meno che non si sia convenuto, nell'atto di remissione, che siano in tutto o in parte a carico del querelato.⁹²

Il fatto che l'art. 431, comma 1, lett. a) c.p.p., faccia espressa menzione degli «atti relativi alla procedibilità dell'azione penale», in quanto atti raccolti nel fascicolo per il dibattimento, è finalizzato a consentire che attraverso la lettura delle dichiarazioni in questione si possa accertare l'esistenza della condizione necessaria per poter procedere. Il contenuto narrativo di tali atti non può costituire la base su cui prendere la relativa decisione, «nemmeno se ha luogo, in qualsiasi forma, l'esame del suo autore». Questa prospettiva è stata avvallata dalla Suprema Corte, sottolineando come ciò non debba comunque pregiudicare il principio della formazione dibattimentale della prova, essendo queste dichiarazioni utilizzabili al solo scopo di verificare l'esistenza di una condizioni di procedibilità. Sul punto, è opinione ormai consolidata quella per cui vadano inseriti nel fascicolo per il dibattimento, tra gli atti relativi alla procedibilità dell'azione penale, anche l'attestazione della data e del luogo di presentazione della querela, con apposita identificazione del querelante, con la conseguenza che, qualora tale inserimento non sia avvenuto per errore, la questione potrà essere sollevata nella fase degli atti preliminari al dibattimento, chiedendo in quella sede l'inserimento. La questione dell'introduzione della querela nel

⁹² La Corte Costituzionale, con sentenza 31 maggio 1995, n° 211, in *Gazzetta Ufficiale* n° 24, 07 giugno 1995, ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 340, comma 4, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., reputando del tutto paritaria la posizione del querelante e del querelato in ordine alla remissione e accettazione della remissione della querela e, pertanto, perfettamente libero il remittente di determinarsi in proposito, con connessa responsabilità di spese.

relativo fascicolo potrà poi formare oggetto di accertamento anche in fase di appello, qualora risulti necessario un accertamento circa l'esistenza della condizione di procedibilità medesima.

2.4.2. Segue. L'istanza di procedimento.

Secondo l'art. 341 c.p.p., l'istanza rappresenta l'atto con cui la persona offesa manifesta la propria volontà affinché si proceda per un reato commesso all'estero, ma che, se fosse stato commesso in Italia, sarebbe sicuramente procedibile d'ufficio.⁹³ Essa rappresenta «un'ulteriore condizione di procedibilità, in base alla quale l'offeso dal reato informa l'autorità giudiziaria della ricorrenza a suo danno di uno o più delitti commessi all'estero dal cittadino e soggetti ad una pena minima sotto i tre anni, oppure di analoghi delitti commessi all'estero dallo straniero, punibili con la reclusione pari ad almeno un anno e perseguibili a querela, allorché l'asserito autore risulti presente in Italia, ovvero di delitti contro la sua libertà sessuale, manifestando la volontà che in relazione agli stessi si proceda penalmente».⁹⁴ Si tratta dunque di una posizione intermedia tra procedibilità a querela e procedibilità d'ufficio, tanto che il nuovo codice modella la figura in esame su quella della querela. È lo stesso art. 341 c.p.p. a ribadirlo, laddove afferma che «l'istanza di procedimento è proposta dalla persona offesa con le forme della querela». Differentemente da quest'ultima però, la sua disponibilità viene ad essere relegata al solo avvio dell'*iter* procedimentale,

⁹³ P. TONINI, *Manuale di procedura penale*, p. 498.

⁹⁴ L. CARLI, *Le indagini preliminari nel sistema processuale penale*, p. 193.

Sul punto, si ritiene di dover seguire la tradizionale impostazione di G. FOSCHINI (*Sistema del diritto processuale penale*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1968, p. 61-62) secondo cui «nonostante la legge parli ancora espressamente di «querela irrevocabile», l'atto che consente l'avvio del procedimento in riferimento ai reati in questione è da reputarsi un'«istanza», posto che il procedimento stesso ed il successivo processo, avviati ad impulso di parte, si svolgono e si sviluppano poi in modo del tutto anomalo».

venendo successivamente sottoposta ad un preciso termine di decadenza: tre anni dalla presenza del reo sul territorio dello Stato per i reati commessi all'estero, e di sei mesi per quelli contro la libertà sessuale. L'istanza è poi qualificabile in termini di atto irretrattabile e irrinunciabile, così come la dottrina ha avuto più volte modo di affermare.

2.4.3. *Segue. La richiesta di procedimento.*

Secondo l'art. 342 c.p.p., la richiesta di procedimento rappresenta l'atto con cui il ministro della giustizia manifesta la volontà che si proceda per un determinato reato commesso all'estero o per altri reati espressamente previsti dagli artt. 127, 313, comma 4 e 604 c.p..⁹⁵ Anch'essa rappresenta una condizione di procedibilità, che però, a differenza delle precedenti due esaminate, risulta svincolata da qualsiasi connessione con gli interessi della parte lesa, integrando invece un «atto di natura tipicamente amministrativa, destinato ad esprimere una valutazione di opportunità politica o sociale in vista della persecuzione di taluni reati di norma non procedibili».⁹⁶ L'atto in questione contiene, oltre alla *notitia criminis*, la manifestazione di volontà del pubblico ministero, affinché si proceda sia in relazione a taluni delitti politici commessi all'estero dal cittadino o dallo straniero, i quali non ledano però la personalità dello Stato (art. 8, comma 1, c.p.), sia nei confronti di delitti comuni commessi all'estero dal cittadino o dallo straniero, la cui pena minima sia inferiore a tre anni, se l'autore si trova nel territorio dello Stato (art.

⁹⁵ P. TONINI, *Manuale di procedura penale*, p. 498.

⁹⁶ L. CARLI, *Le indagini preliminari nel sistema processuale penale*, p. 195.

L'inserimento di valutazioni di natura politica nel procedimento penale è stato fortemente contrastato in dottrina, dubitando della conformità dell'istituto della richiesta di procedimento ai principi costituzionali di uguaglianza e obbligatorietà dell'azione penale, sanciti dagli artt. 3 e 112 Cost.. Ma la Corte Costituzionale, intervenuta sul punto, ha sempre respinto le questioni di legittimità di volta in volta sollevate.

9, comma 1, c.p.), sia nei confronti di delitti comuni commessi all'estero dallo straniero (art. 10 c.p.), sia riguardo ai delitti perseguibili a querela quando parte lesa sia il Capo dello Stato (art. 127 c.p.). Nei casi di delitti comuni, la richiesta diviene mezzo alternativo alla querela, mentre nei casi in cui parte lesa è il Presidente della Repubblica, la richiesta diviene mezzo sostitutivo della querela. Ma, per la perseguibilità di tutti i delitti commessi all'estero, è richiesto che il reo non si trovi da più di tre anni nel territorio dello Stato e che la richiesta venga avanzata entro tre mesi dal giorno in cui al ministro giunga comunicazione del fatto che costituisce reato (art. 128 c.p.). Soggetto a ciò legittimato è il Ministro della Giustizia, che procede proponendo al pubblico ministero la propria richiesta con atto sottoscritto personalmente, divenendo così irrevocabile.⁹⁷ La mancanza della richiesta di procedimento, e della firma del ministro in persona, rendono invalido il procedimento, alla stregua di un difetto assoluto. Anche per tale condizione di procedibilità, esattamente come per la querela e l'istanza, esistono termini di legge e requisiti di ammissibilità, che provocano, in caso di loro mancato rispetto, sia la decadenza dalla possibilità di esercizio del potere in questione, sia l'invalidità degli atti e del procedimento, rilevabile *ex officio*. Dal momento che siamo di fronte ad una figura tutelatrice di interessi internazionali e politici interni, ne consegue che, in relazione ad essa, non saranno prospettabili istituti quali la remissione, revoca e rinuncia, anteriormente alla sua presentazione.

⁹⁷ Secondo la Cassazione «la sottoscrizione del ministro non ha equipollente alcuno se non, in via del tutto eccezionale, nella sottoscrizione di un altro organo politicamente responsabile ed all'uopo delegato dallo stesso ministro». Cassazione Penale, 23 maggio 1994, n° 1837, in *Massimario delle decisioni penali*, 1994 e in *Giurisprudenza italiana*, 1995, vol. II, p. 5.

2.4.4. Segue. L'autorizzazione a procedere.

L'art. 343 c.p.p. fa menzione ed analizza l'ultima delle condizioni di procedibilità: l'autorizzazione a procedere. Tale è l'atto discrezionale ed irrevocabile emanato da un organo dello Stato.⁹⁸ Due possono essere le ragioni per cui l'autorizzazione a procedere diviene condizione per poter esercitare l'azione penale: da un lato, si prende in considerazione la qualità dell'imputato, potendosi trattare di un rappresentante di un organo pubblico, nell'intento di proteggerlo contro "azioni di disturbo" da parte del potere giudiziario; dall'altro lato, invece, si prende in considerazione la qualità della persona offesa dal reato, potendosi trattare di un organo pubblico, nell'intento di evitare che ne venga compromesso il "prestigio" in un procedimento penale. In vista cioè della tutela di particolari funzioni pubbliche, il pubblico ministero che intenda procedere, in virtù del principio di obbligatorietà dell'azione penale, è soggetto al rilascio di un atto autorizzativo o di consenso da parte degli organi statali all'uopo competenti. L'autorizzazione diviene così atto di assenso politico, non tanto all'inizio del procedimento nel suo complesso, quanto alla sua prosecuzione se il medesimo implica il compimento di taluni atti di indagine.⁹⁹ Differentemente dalle altre condizioni di procedibilità, l'autorizzazione non ha lo scopo di veicolare una notizia di reato, ponendola all'attenzione dell'autorità giudiziaria, stimolandone così l'intervento, quanto piuttosto di presupporre la richiesta del rappresentante della pubblica accusa. La richiesta in questione deve essere avanzata entro trenta giorni dall'iscrizione

⁹⁸ P. TONINI, *Manuale di procedura penale*, p. 498.

⁹⁹ La figura in esame forma oggi oggetto di apposita disciplina normativa contenuta negli artt. 313, comma 1, 2, e 3 c.p., 68 e 96 Cost., del nuovo testo introdotto dalle LL. cost. 16.1.89 n° 1 e 29.10.93 n° 3, e negli artt. 343-344 c.p.p. e 111 disp. att. c.p.p.

della *notitia criminis* nell'apposito registro e presentare i requisiti richiesti dall'art. 111 disp. att. c.p.p..¹⁰⁰

Le modifiche intervenute in relazione a tale figura hanno permesso di parlare, con riferimento all'autorizzazione, più che di una condizione di procedibilità, di una condizione di "proseguibilità" del procedimento preliminare, posto che risolvendosi questa in atto di consenso ad un'iniziativa già in corso, lo stesso non potrebbe non aver già avuto inizio, quanto meno allorché il pubblico ministero abbia avanzato la richiesta di autorizzazione. Sembra dunque possibile realizzare una distinzione tra "atti possibili prima che sia intervenuta l'autorizzazione" e "atti validi solo dopo che sia avvenuto il suo rilascio": a seguito però ella riforma dell'art. 68 Cost., riguardante il procedimento a carico dei parlamentari, alla precedente classificazione deve essere aggiunta la categoria degli "atti validi unicamente in virtù di previa autorizzazione *ad hoc* dell'organo di appartenenza dell'inquisito". L'autorizzazione diverrà così non tanto atto d'instaurazione del procedimento, quanto atto autorizzativo nel compiere uno o più atti di indagine, solitamente interdetti. Proprio a seguito di tale riforma, del tutto particolare è divenuto il regime di procedibilità a carico dei membri del Parlamento nazionale e, in virtù di una loro equiparazione, dei parlamentari europei e dei giudici costituzionali.¹⁰¹ Per essi, la legge non rinvia più al consenso dell'Assemblea o dell'organo di appartenenza, ma si limita ad interdire il pubblico ministero il

¹⁰⁰ «Secondo dottrina e giurisprudenza tali requisiti non verrebbero stabiliti a pena di inammissibilità o di decadenza. Infatti, la fissazione di un termine per la presentazione della richiesta, avrebbe il solo scopo di responsabilizzare il pubblico ministero ad un intervento il più celere possibile, non prevedendosi alcuna sanzione processuale». G. TRANCHINA, *L'autorizzazione a procedere*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 61.

¹⁰¹ I membri del Parlamento Europeo, ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. a) del "Protocollo sui privilegi e le immunità delle Comunità europee", ratificata con l. 3.5.66 n° 437, beneficiano, infatti, sul territorio nazionale, delle stesse immunità riconosciute ai membri del Parlamento del loro Paese, e di analogo privilegio godono i giudici costituzionali in virtù del rinvio alla disciplina prevista dall'art. 68 Cost., operato dall'art. 2, comma 2, L. cost. 1/1948.

compimento di taluni atti di indagine caratterizzati da sorpresa o da un *pacti* a svantaggio dell'inquisito, senza che sia munito di apposita autorizzazione.¹⁰² Laddove tale autorizzazione venga negata, due possono essere i possibili esiti: se l'autorizzazione riguarda la praticabilità del procedimento, il pubblico ministero vedrà assicurata solo la possibilità di richiedere al giudice richiesta di archiviazione o sentenza di non luogo a procedere; se invece l'autorizzazione attiene al compimento di alcuno degli atti vincolati, il pubblico ministero non potrà che valutare la sufficienza ed idoneità degli altri elementi raccolti per sostenere la propria accusa in giudizio.

Tale atto, infine, è connotato dal carattere della irrevocabilità, proprio perché, esaurito da parte dell'autorizzante il proprio compito, questi non ha più la facoltà di tornare sulla propria decisione.

3. Le notizie di reato non qualificate.

Come abbiamo avuto modo di constatare in precedenza, le notizie di reato qualificate prestano il fianco ad un'altra categoria, questa volta connotata dai caratteri della residualità: la categoria delle notizie di reato non qualificate. In essa sono ricomprese tutte quelle occasioni, diverse da quelle appositamente disciplinate dalla legge,¹⁰³ attraverso cui gli organi investiganti vengono a conoscenza di una notizia di reato.¹⁰⁴ Abbiamo avuto già modo di precisare come queste notizie "atipiche" siano quelle che, «pur importando per i recettori la conoscenza di un ipotetico reato, non presentano tuttavia fisionomia e caratteristiche determinate per legge, potendosi concretare, come rileva la dottrina, "nelle circostanze più disparate che, nondimeno, consentono una qualsiasi presa di conoscenza, comunque ottenuta, di

¹⁰² L. CARLI, *Le indagini preliminari nel sistema processuale penale*, p. 200.

¹⁰³ Ci riferiamo, in particolar modo, alle ipotesi contemplate negli artt. 331, 333, 334, 336, 341, 342, c.p.p., di cui abbiamo trattato in precedenza.

¹⁰⁴ G. SPANGHER, *Trattato di procedura penale*, p. 24.

un fatto che giustifichi un sospetto di criminalità”».¹⁰⁵ A differenza delle notizie di reato qualificate, quelle non qualificate, rappresentando una categoria aperta e residuale, impongono all'inquirente lo svolgimento di un'attività ricognitiva volta a saggiarne sussistenza e consistenza. Si è però giustamente osservato come «la varietà dei mezzi idonei a procurare la conoscenza di un reato non comporta che qualsiasi veicolo informativo debba necessariamente integrare una notizia non qualificata».¹⁰⁶ Esistono, infatti, due limiti che permettono di circoscrivere la categoria in esame: uno di ordine formale, l'altro di ordine sostanziale. Con riferimento al primo limite, quello formale, esso consiste nella possibilità di verificare l'attendibilità della fonte di informazione: ne consegue che si procede all'automatica esclusione dell'anonimo dalla categoria delle notizie non qualificate di reato. Con riferimento al secondo limite, invece, quello sostanziale, esso consiste nell'assegnare all'informazione un contenuto minimo suscettibile di elevarla al rango di *notitia criminis* in senso tecnico. Per poter realizzare ciò, ovvero per poter qualificare l'informazione in termini di notizia di reato, è necessario che essa presenti i tratti salienti del fatto-reato, ravvisabili nell'elemento oggettivo: condotta, evento e nesso eziologico. A nulla rileva, invece, l'indicazione dell'autore del reato: a tal proposito si è, infatti, soliti distinguere tra iscrizione “oggettiva” e iscrizione “soggettiva”, a seconda cioè della conoscibilità o meno del suo autore. Del pari, a nulla rileva l'esatta qualificazione giuridica del fatto: a conferma di ciò si pone l'art. 335 c.p.p., che impone al pubblico ministero l'aggiornamento della notizie di reato in caso di mutamento del *nomen iuris* durante le indagini preliminari, e lo stesso art. 411 c.p.p., che prevede

¹⁰⁵ L. CARLI, *Le indagini preliminari nel sistema processuale penale*, p. 179.

¹⁰⁶ P.P. PAULESU, *Codice di procedura penale commentato*, p. 26.

l'archiviazione nel caso in cui il fatto non sia previsto dalla legge come reato.

Trattandosi di una categoria particolarmente ampia ed eterogenea, è opportuno tentare di darvi ordine, individuando due possibili modalità, attraverso cui la notizia di reato è presa di iniziativa¹⁰⁷:

- a) gli organi investiganti possono imbattersi in una notizia di reato per i più diversi motivi: si tratta di una fase intermedia, in cui gli organi a ciò deputati non ricevono una notizia di reato, ma non si attivano neanche ai fini della sua ricerca. Da qui deriva la sua denominazione in termini di “apprensioni inattive” o “passive”;
- b) gli organi investiganti possono cercare d'ufficio la notizia di reato e dunque formularla loro stessi a seguito del successo della loro ricerca: si parla in tal caso di vere e proprie ricerche attive da parte degli organi investiganti, in cui si sostanzia l'attività investigativa.¹⁰⁸

Nell'analisi che segue, meglio saranno definite queste modalità conoscitive della notizia di reato.

4. *Imbattersi in una notizia.*

Tra le varie modalità di acquisizione di una notizia di reato per presa d'iniziativa da parte degli organi investiganti, troviamo quelle

¹⁰⁷ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 33, in particolar modo la citazione di G. ARICÒ, *Notizia di reato*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, XXVIII, 1978, p. 758, «la notizia di reato in ordine alla fonte di produzione può essere frutto: 1) di informativa vera e propria; 2) di apprensione diretta; 3) di formazione attraverso l'attività di indagine della polizia giudiziaria o del pubblico ministero».

¹⁰⁸ F. CORDERO, *Procedura penale*, p. 812, «Esiste, dunque, una macchina preistruttoria. Nel caso più frequente la alimentano notizie da fuori (denunce obbligatorie o no, referti, querele, istanze, richieste): qui l'apparato requirente è puro ricettore; ma avendo un sensorio capillare nella polizia giudiziaria, può darsi che la raccolga da solo. L'art. 330 contempla queste due ipotesi. Niente d'abnorme se addirittura le cercasse (eventualità improbabile visto l'ingorgo degli apparati)».

modalità attraverso cui tali organi si imbattono in una notizia di reato. Qui molteplici possono essere i mezzi attraverso cui si persegue tale scopo. Andiamo ad analizzarne le principali figure.

4.1. *L'arresto in flagranza.*

4.1.1. *L'arresto in flagranza in senso stretto e le due ipotesi di quasi-flagranza.*

«L'arresto eseguito dalla polizia giudiziaria in flagranza di reato costituisce l'esempio emblematico di una notizia di reato presa d'iniziativa».¹⁰⁹ La flagranza è causa legittimante la qualificazione, in termini di necessità e di urgenza, dell'intervento della polizia giudiziaria e della conseguente adozione del provvedimento provvisorio di arresto.¹¹⁰ Sorge così l'esigenza di definire legislativamente che cosa s'intenda per "flagranza". Alla definizione dello stato di flagranza vi provvede l'art. 382 c.p.p., che, dal corrispondente art. 237 c.p.p. abrogato, si diversifica non solo per taluni aggiustamenti tecnico-formali, ma anche per l'unificazione dei concetti di flagranza e quasi-flagranza. Questa unificazione è strettamente correlata «all'ampliamento della nozione di stato di flagranza anche a casi diversi da quelli nei quali esiste una relazione di simultaneità tra la commissione attuale del fatto e la sua percezione da parte del terzo».¹¹¹ L'unificazione in questione però non intacca le diversità concettuali esistenti tra le due figure in esame: quella della flagranza e quella della quasi-flagranza. Le diversità concettuali continuano, infatti, ad esistere, anche se il rinnovato codice non ne fa esplicita menzione. Secondo l'art. 382 c.p.p., è in stato di flagranza «chi viene colto nell'atto di commettere

¹⁰⁹ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 33.

¹¹⁰ L. D'AMBROSIO, *Art. 382*, in M. CHIAVARIO (coordinato da), *Commento al nuovo codice di procedura penale*, vol. IV, UTET, Torino, 1990, p. 387.

¹¹¹ L. D'AMBROSIO, *Art. 382*, in *Commento al nuovo codice di procedura penale*, vol. IV, p. 388.

il reato». È questo il caso della flagranza in senso proprio, che implica una relazione di simultaneità tra la commissione di un supposto reato e la sorpresa da parte del terzo: il *quid proprium* della flagranza consiste dunque nell'evidenza probatoria, ovvero nel fatto che essa prova non solo l'*an* e il *genus* del reato, ma anche la *species* del medesimo. In tal caso, la notizia è acquisita contestualmente al fatto, senza, dunque, che vi sia alcuna interposizione fra quest'ultimo e un dato che lo rievochi: la notizia di reato viene quindi ad essere formulata in base ad una cognizione diretta degli elementi concreti della fattispecie penale.¹¹² La percezione da parte del terzo deve cadere quantomeno su un tentativo di reato, dato che la disposizione richiede espressamente che l'agente sia colto nell'«atto di commettere» il fatto criminoso: e dunque in un momento in cui la condotta rilevi i caratteri della univocità e idoneità rispetto alla realizzazione di un illecito penale.¹¹³ La sorpresa da parte del terzo, poi, non consiste nell'assistere passivamente alla commissione del reato, ma in un intervento volontario, riportato poi in un documento scritto: il verbale di arresto. A seguito dell'ampliamento della nozione normativa, all'ipotesi di flagranza sono venute assimilandosi le ipotesi di quasi-flagranza, caratterizzate entrambe dall'esistenza di un rapporto di «immediatezza successiva» tra la commissione del reato e l'inseguimento del reo o la sorpresa di questi con «cose o tracce dalle quali appaia che egli abbia commesso il reato immediatamente prima».¹¹⁴ Per la prima ipotesi di quasi-flagranza,

¹¹² R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 34.

¹¹³ L. D'AMBROSIO, *Art. 382*, in *Commento al nuovo codice di procedura penale*, vol. IV, p. 389.

¹¹⁴ Le Sezioni Unite, con sentenza del 24 novembre 2015, n° 39131, in *C.E.D. Cassazione*, hanno affermato il principio di diritto per cui è illegittimo «l'arresto in flagranza operato dalla polizia giudiziaria sulla base delle informazioni fornite dalla vittima o da terzi nell'immediatezza del fatto, poiché, in tale ipotesi, non sussiste la condizione di "quasi flagranza", la quale presuppone la immediata ed autonoma percezione, da parte di chi proceda all'arresto, delle tracce del reato e del loro collegamento inequivocabile con l'indiziato». Risulterebbe così superato il diverso orientamento, per cui lo stato di quasi flagranza sussiste anche nel caso in

quella concernente «chi, subito dopo il reato, è inseguito¹¹⁵ dalla polizia giudiziaria, dalla persona offesa o da altre persone», la nuova formulazione dell'art. 382 c.p.p. non differisce molto dal previgente art. 237 c.p.p., dato che, sul punto, è avvenuto solo un aggiustamento di tipo lessicale: si è proceduto infatti alla sostituzione della locuzione «subito dopo il reato» con «immediatamente dopo il reato», senza però che la scelta risponda a motivazioni sostanziali. Per la seconda ipotesi di quasi-flagranza, quella concernente chi «è sorpreso con cose o tracce dalle quali appaia che egli abbia commesso il reato immediatamente prima»¹¹⁶, invece, il legislatore è stato indotto a modificare, in modo sostanziale, la previsione dell'art. 237 c.p.p., per cui era sufficiente che l'agente venisse sorpreso con cose o tracce dalle quali apparisse che egli aveva «commesso poco prima il reato». Il vecchio codice consentiva dunque una soluzione di continuità, sostituita dal legislatore da una relazione di immediatezza. Appare condivisibile il criterio giurisprudenziale

cui l'inseguimento non sia iniziato per una diretta percezione dei fatti da parte della polizia giudiziaria, bensì per le informazioni acquisite da terzi (inclusa la vittima), purché sussista soluzione di continuità fra il fatto criminoso e la successiva reazione diretta ad arrestare il responsabile del reato». (Cassazione Penale, Sezione III, 06 maggio 2015, *B. e altro*, n° 22136, in *C.E.D. Cassazione*). Il concetto di inseguimento dovrebbe quindi essere inteso in senso più ampio di quello strettamente etimologico, fino a ricomprendervi «l'attività di indagine che la polizia giudiziaria pone in essere appena ricevuta la *notitia criminis* e che svolge senza soluzione di continuità fino all'arresto del soggetto». La Sezioni Unite aderiscono al primo orientamento, argomentando come la riconduzione delle due ipotesi di quasi-flagranza alla ipotesi di cui all'art. 382, comma 1, c.p.p., non comporti la mera equiparazione, bensì esse «integrano, disgiuntamente e a pieno titolo – esattamente al pari della prima – lo stato di flagranza».

¹¹⁵ F. SCIOLI, *La polizia giudiziaria: organizzazione, poteri investigativi e cautelari*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 141. «La giurisprudenza di legittimità ha osservato come il termine inseguimento comprende ogni attività di indagine e ricerca finalizzata alla cattura dell'indiziato di reità, purché detta attività non subisca interruzioni dopo la commissione del reato». Cassazione Penale, Sezione IV, 12 novembre 2002, n° 4348, *Mahbob*, in *C.E.D. Cassazione*.

¹¹⁶ F. SCIOLI, *La polizia giudiziaria: organizzazione, poteri investigativi e cautelari*, p. 144. Si segnala, sul punto, una massima della Cassazione secondo cui «la sorpresa con tracce del reato, pur potendo essere causale o addirittura conseguente a fatto del colpevole, e non necessariamente dovuta ad attività investigativa, implica comunque l'immediata, diretta e autonoma percezione delle tracce stesse da parte della polizia giudiziaria, nonché del loro collegamento inequivoco con l'indiziato». Cassazione Penale, Sezione I, 11 dicembre 1996, n° 6642, *Palmarini*, in *C.E.D. Cassazione*.

secondo cui tra l'intervento del terzo e la cessazione dell'attività criminosa deve trascorrere un lasso di tempo tale da non superare ciò che, secondo il lessico comune, si intende con l'avverbio «immediatamente». Tale intervallo di tempo non è valutabile sempre in termini rigorosi, ma si correla alla necessità che «tra i due momenti vi sia sempre una evoluzione cronologica che si sviluppi senza interruzione di tempo, cioè senza intervallo, ossia con continuità».¹¹⁷ In questa ipotesi di quasi-flagranza, la notizia di reato si caratterizza per essere individuata attraverso un procedimento induttivo, garantito per legge: vi è una cognizione indiretta dei fatti, delineati attraverso un ragionamento inferenziale. Siamo in presenza di indizi di reato, o sospetti di reato, che giustificano però non solo la formulazione di una notizia di reato e quindi l'apertura contestuale del procedimento, ma anche di procedere all'arresto. La *ratio* è rinvenibile «nell'evidenza probatoria degli indizi a disposizione».¹¹⁸

4.1.2. L'intervento del privato cittadino.

Per quanto concerne l'arresto in flagranza, l'art. 383 c.p.p., autorizza il privato a procedervi «quando si tratta di delitti perseguibili d'ufficio», per i quali sarebbe obbligatorio l'arresto ad opera della polizia giudiziaria. La Corte Costituzionale ha avuto già modo di intervenire sulla questione, in particolar modo, nel saggiare la compatibilità di una siffatta norma con l'art. 13, comma 3, Cost., sostenendo che «nelle situazione *de quibus*, il privato assume la veste di organo di polizia, sia pure straordinario e temporaneo: in quanto

¹¹⁷ Cassazione penale, 02 luglio 1981, *A. DE SANCTIS*, in *Cassazione Penale*, 1983, p. 309, m. 206 e Cassazione penale, 24 gennaio 1985, *A. PULEO*, *ivi*, 1986, p. 1553, m. 1215. «Nella seconda ipotesi di quasi-flagranza, è necessaria una relazione obiettiva (univoca e concordante) tra le cose o tracce e il reato commesso. Tale relazione è efficacemente espressa nell'uso del verbo "apparire", che esclude la riferibilità a sole presunzioni o sospetti. Sarebbe stato superfluo aggettivare tale relazione utilizzando formule (come "apparire evidente") che nulla avrebbero aggiunto, di fatto, al concetto del quale si tratta».

¹¹⁸ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 34.

tale, fornito dei soli poteri strettamente necessari ad evitare il pericolo di fuga, e limitatamente al tempo strettamente necessario ad operare la consegna dell'arrestato alla più vicina autorità».¹¹⁹ La Corte Costituzionale ha così finito per dare un'interpretazione particolarmente estensiva di «autorità di pubblica sicurezza», non riferendosi ai soli organi istituzionalmente investiti delle funzioni di polizia, ma estendendola a chi eccezionalmente e temporaneamente assume la qualifica di pubblico ufficiale.¹²⁰ Operato l'arresto, nei soli casi in cui si presume che possano discendere pericoli specifici per la collettività, e non, invece, nei casi in cui si debba operare una valutazione discrezionale, l'unico obbligo che incombe sul privato è la consegna dell'arrestato, nonché delle cose costituenti il corpo del reato, alla polizia giudiziaria, che provvederà a redigere apposito verbale dell'avvenuta consegna. Le consegne devono avvenire «senza ritardo»: una ritardata consegna dell'arrestato potrà comportare la responsabilità del privato per il reato di sequestro di persona. Per quanto concerne, invece, le cose costituenti il corpo del reato, il silenzio dell'art. 383 c.p.p., e la cessazione della vigenza del correlato art. 242 c.p.p., hanno fatto dubitare che in caso di sottrazione o danneggiamento di cose possano trovare applicazione le responsabilità penali di cui agli artt. 334, 335 o 351 c.p.: il nuovo codice ha optato per un nuovo regime, in base al quale il privato esercita, sulle cose costituenti corpo del reato, una detenzione a scopo conservativo immediato ed attuale, non diversa dall'attività assicurativa esercitata dalla polizia giudiziaria.¹²¹ In tali ipotesi, in cui il privato assume ruolo centrale nell'esecuzione dell'arresto, non

¹¹⁹ Corte Costituzionale, 10 giugno 1970, n° 89, in *Giustizia Costituzionale*, 1970, p. 1119.

¹²⁰ È tesi risalente in dottrina quella per cui, in tal caso, il privato opera nell'esercizio di una pubblica funzione: diverrebbe pertanto un pubblico ufficiale a norma dell'art. 357 c.p.p.. La Corte Costituzionale ha perciò operato un allineamento alla tradizione dottrinale.

¹²¹ L. D'AMBROSIO, *Art. 383*, in M. CHIAVARIO (coordinato da), *Commento al nuovo codice di procedura penale*, vol. IV, UTET, Torino, 1990, p. 396.

si può parlare però di notizia di reato presa d'iniziativa: in tal caso essa viene trasmessa alla polizia giudiziaria, nei termini e secondo le modalità di una vera e propria denuncia.

L'art. 386 c.p.p. impone due obblighi alla polizia giudiziaria, una volta avvenuto l'arresto in flagranza da parte sua o da parte del privato cittadino: dare immediata notizia al pubblico ministero, del luogo ove l'arresto è stato eseguito, dell'esecuzione dell'arresto, e mettere a sua disposizione l'arrestato «al più presto e comunque non oltre ventiquattro ore dall'arresto». Per evitare poi che tale misura possa troncarsi qualsiasi rapporto che l'arrestato ha maturato con il proprio ambiente familiare, è fatto obbligo, a norma dell'art. 387 c.p.p., di «dare notizia ai familiari dell'avvenuto arresto», senza ritardo. Diviene dunque prioritario il concreto rapporto affettivo.

4.2. Gli atti di indagine e le prove di altri procedimenti.

È ormai dato costante e pacifico in giurisprudenza, quello per cui gli atti di indagine e le prove di altri procedimenti costituiscono notizia di reato: in tal caso, «la prova o la fonte di prova informano di un reato ulteriore rispetto a quello per cui si sta procedendo».¹²² Esempio emblematico è rappresentato dalle intercettazioni: non rientra, infatti, nel divieto di cui all'art. 270 c.p.p., l'utilizzazione delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni disposte in altro procedimento, qualora esse rappresentassero notizia di un diverso illecito penale.¹²³ Esiste poi una nutrita giurisprudenza¹²⁴ che

¹²² R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 35.

¹²³ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 36. Vedi Cassazione penale, Sezione VI, 21 giugno 1996, *Sindoni*, in *C.E.D. Cassazione*, n° 205859 e, in termini non dissimili, Cassazione penale, Sezione VI, 26 novembre 2002, n° 31, *Chiarenza*, in *C.E.D. Cassazione*, n° 225709, secondo cui «le prescrizioni dell'art. 270 c.p.p. a proposito dell'utilizzazione in procedimenti diversi delle risultanze acquisite mediante intercettazioni telefoniche riguardano l'apprezzamento di dette risultanze quali elementi di prova, e non attengono invece alla loro valorizzazione come fonti della notizia di reato o semplici spunti per nuove o diverse investigazioni. Ne consegue che, quando in un

considera le dichiarazioni intercettate come idonee notizie di reato, nonostante viga nei loro confronti un regime di inutilizzabilità nel procedimento in cui sono state disposte.¹²⁵ Al riguardo, è stato precisato che se delle denunce anonime non può essere fatto alcun uso processuale e probatorio, tuttavia il pubblico ministero e la polizia giudiziaria possono trarre spunto dal contenuto di tali denunce per svolgere indagini e compiere le opportune verifiche. Sulla stessa linea, in materia di armi ed esplosivi, è stato deciso che il disposto dell'art. 333, comma 3, vieta l'utilizzazione processuale delle denunce o delazioni anonime in quanto tali, ma non preclude al pubblico ministero e alla polizia giudiziaria di iniziare le indagini e quindi «di apprezzare quelle notizie sotto il profilo fenomenico in relazione alle successive acquisizioni».¹²⁶ In tali ipotesi, quindi, se l'atto di indagine è compiuto dalla polizia giudiziaria, costituirà la

procedimento siano state effettuate intercettazioni telefoniche sulla base di conoscenze tratte da altre intercettazioni, compiute in un diverso procedimento, non è necessario per l'utilizzazione delle prime che si provveda al deposito degli atti concernenti le seconde ai sensi dell'art. 270 comma 2 del codice di rito».

¹²⁴ Cassazione penale, Sezione VI, 04 febbraio 2003, n° 9689, *Harzbardhi*, in *C.E.D. Cassazione*, n° 225367 e Cassazione penale, Sezione VI, 06 marzo 2003, n° 12912, *Berdaku*, in *C.E.D. Cassazione*, n° 225722 e Cassazione penale, Sezione III, 10 febbraio 2004, *Mache*, in *C.E.D. Cassazione*, n° 228545, nella cui motivazione si legge che «la inutilizzabilità probatoria del contenuto di una intercettazione telefonica non esclude che quel contenuto possa valere come notizia di reato, dando impulso a ulteriori indagini, che poi il giudice può legittimamente utilizzare per la valutazione del quadro probatorio. Infatti il principio di inutilizzabilità sancito dall'art. 191, comma 1, c.p.p. impedisce al giudice la possibilità di valutare le prove acquisite in violazione dei divieti di legge, ma non esclude che il pubblico ministero o la polizia giudiziaria possano trarre dagli atti vietati dalla legge spunti che ritengano utili per imbastire altre legittime investigazioni, i cui risultati potranno poi prospettare alla valutazione del giudice. Questa conclusione è perfettamente coerente con la natura fondamentalmente accusatoria del sistema processuale vigente, che lascia alla parte pubblica libertà di iniziativa investigativa, riservando al momento giurisdizionale della valutazione probatoria e della deliberazione finale da parte del giudice le garanzie necessarie per tutelare i diritti dell'imputato».

¹²⁵ N. TREGGIANI, *Sull'utilizzabilità a fini investigativi di una intercettazione telefonica illegittima*, in *Cassazione penale*, 2005, p. 3947, secondo cui «l'atto inutilizzabile dovrebbe essere considerato come embrione di notizia di reato che legittima l'apertura della pre-inchiesta, piuttosto che notizia di reato vera e propria».

¹²⁶ Cassazione Penale, Sezione I, 29 dicembre 1995, n° 12728, *Melis*, in *C.E.D. Cassazione*, rv 203334.

base dell'informativa da doversi trasmettere al pubblico ministero; qualora invece sia compiuto dal pubblico ministero, egli provvederà personalmente all'iscrizione, menzionando l'atto probatorio quale notizia di reato nell'apposito registro. Il legislatore è dunque intervenuto al fine di garantire un'apposita disciplina per tutte quelle ipotesi in cui potrebbe sorgere l'evenienza che da una prova o un atto di indagine sorga una notizia di reato. Molte sono le norme che potrebbero essere richiamate al riguardo: gli artt. 423, 517 e 518 c.p.p., prevedono la possibilità che durante l'udienza preliminare o durante il dibattimento emerga la responsabilità dell'imputato per un reato connesso o per un reato nuovo rispetto a quello per cui si sta procedendo; e ancora, l'art. 63 c.p.p. dispone che «se davanti all'autorità giudiziaria o alla polizia giudiziaria una persona non imputata ovvero una persona non sottoposta alle indagini rende dichiarazioni dalle quali emergono indizi di reità a suo carico, l'autorità procedente ne interrompe l'esame, avvertendola che a seguito di tali dichiarazioni potranno essere svolte indagini nei suoi confronti», non potendosi dunque escludere che tale rivelazione possa costituire notizia di un diverso illecito; e, infine, dal combinato disposto degli artt. 64 e 197, comma 1, lett. b, c.p.p., emerge come un indagato o imputato potrebbe notificare per la prima volta di un reato connesso o collegato compiuto da un'altra persona.¹²⁷

4.3. *L'attività amministrativa di controllo.*

L'attività amministrativa è regolata da norme specifiche, ma può accadere, e accade di frequente, che operazioni di natura amministrativa possano essere funzionali all'accertamento di un illecito penale. In tali casi, quando cioè emerge la possibilità di una notizia di reato, si impone «l'immediata trasmissione della notizia al

¹²⁷ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 38.

pubblico ministero e la necessità di interrompere ogni attività di carattere amministrativo, per passare ad attività di carattere processuale».¹²⁸ È possibile riportare, a titolo d'esempio, in materia di illeciti tributari, il caso degli elementi raccolti durante gli accessi, le ispezioni e le verifiche compiute dalla Guardia di Finanza per l'accertamento dell'IVA, in quanto sempre utilizzabili come *notitia criminis*. Se ha proceduto all'attività amministrativa un organo qualificabile in termini di polizia giudiziaria, costui dovrà provvedere ad informare il pubblico ministero dal momento dell'accertamento della notizia; qualora invece l'organo amministrativo non possieda tale qualifica, provvederà attraverso apposita denuncia. Tuttavia, appare particolarmente arduo identificare con precisione il momento in cui l'accertamento amministrativo sia sfociato in una vera e propria notizia di reato: proprio per tale motivo, il legislatore, al fine di agevolare la valutazione, ha identificato tale passaggio nel momento in cui emergono indizi di reato, secondo quanto disposto dall'art. 220 disp. att. c.p.p. Ne consegue dunque che, anche prima dell'acquisizione di una vera e propria notizia di reato, si autorizza l'avvio dell'*iter* processuale sulla base di informazioni che solo indirettamente rappresentano un fatto di reato: la ragione che ne sta alla base è quella di reagire alla prassi di impiegare processualmente atti amministrativi, sebbene compiuti in prospettiva di accertamento penale.

4.4. I colloqui investigativi del procuratore d.i.a.

Negli ultimi anni, lo Stato si è reso interprete della volontà della società civile di porre un freno all'azione di gruppi criminali che

¹²⁸ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 38.

rischiavano di intaccare la solidità democratica.¹²⁹ A tal fine, è intervenuto con alcune innovazioni legislative, nel tentativo di imprimere una dimensione più solida alla fase delle indagini preliminari, specie proprio nei procedimenti in materia di criminalità organizzata. Le innovazioni legislative di cui si è fatto cenno sono state introdotte con i d.l. 20 novembre 1991 n° 367 e 8 giugno 1992 n° 306, convertiti dalla l. 20 gennaio 1992 n° 8 e dalla l. 7 agosto 1992 n° 356. Il primo di tali interventi, ha inteso riorganizzare l'indagine del pubblico ministero in modo quanto più speculare alla manifestazione del crimine organizzato: a un'azione programmata era inadeguata una risposta frantumata dagli ordinari criteri territoriali.¹³⁰ Così, per i delitti di mafia, quali risultano dall'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p., ne discese una legittimazione distrettuale alle indagini dell'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente. Il secondo degli interventi, a cui si è precedentemente accennato, invece, aveva fatto emergere dubbi sul testo originario dell'art. 347, comma 1, c.p.p., laddove si affermava l'obbligo di riferire la notizia di reato entro quarantotto ore dall'acquisizione di tale notizia, spesso traducendosi nella trasmissione al pubblico ministero di *notitiae criminis* non sufficientemente individuate. Le modifiche apportate dal decreto legge, incisero anche sulla norma in esame: non solo garantendo che l'informativa di reato venisse data senza ritardo in tutte le ipotesi che non presentassero i caratteri di urgenza e gravità indicate nel comma 3 dell'art. 347 c.p.p. o che non comportassero la compressione dei delitti dell'indagato, ma anche chiarendo che, dopo tale comunicazione, la polizia giudiziaria continua a svolgere le funzioni di iniziativa assegnatele. Nonostante gli interventi in

¹²⁹ Si parlava, al riguardo, di "terrorismo mafioso".

¹³⁰ P.L. VIGNA, *Le «nuove» indagini preliminari nei procedimenti per i delitti di criminalità organizzata*, in *Processo penale e criminalità organizzata*, (a cura di) V. GREVI, Laterza, 1993, p. 46.

questione, però, sorse ben presto la necessità di una *reductio ad unum* in materia di organizzazione della polizia giudiziaria, al fine di evitare che «l'attività di prevenzione e di indagine in materia di criminalità organizzata fosse dispersa tra più organismi non sempre dotati di adeguata specializzazione o sofisticate strutture o si svolgesse in forme non coordinate e senza il supporto dei necessari collegamenti investigativi».¹³¹ Da qui nacque l'idea secondo cui tali servizi dovessero coordinarsi fra loro e con gli altri organi di polizia giudiziaria, secondo il modello interforze, a cui venne assegnata poi una funzione di supporto informativo e investigativo rispetto alla Direzione Investigativa Antimafia (DIA).¹³² Sul punto, l'art. 18 bis, comma 5, l. 26 luglio 1975 n° 354, ha sottolineato come «il procuratore nazionale antimafia, personalmente o anche a mezzo di magistrati del suo ufficio, può procedere a colloqui investigativi con persone in stato di detenzione al fine di acquisire informazioni utili sui delitti di criminalità organizzata, di terrorismo, anche internazionale, e di eversione dell'ordine democratico. La finalità è quella di incentivare il detenuto ad assumere il ruolo di collaboratore di giustizia».¹³³ Durante l'audizione, infatti, potrebbero essere rilasciate dichiarazioni qualificabili in termini di *notitia criminis*. Il procuratore provvederà alla redazione dell'apposito verbale e trasmetterà la notizia di reato al pubblico ministero.

4.5. Le perquisizioni preventive.

Questa tipica attività di prevenzione, inquadrabile più nell'ambito dell'attività di polizia di sicurezza che in quello di polizia giudiziaria,

¹³¹ P.L. VIGNA, *Le «nuove» indagini preliminari nei procedimenti per i delitti di criminalità organizzata*, in *Processo penale e criminalità organizzata*, (a cura di) V. GREVI, p. 58.

¹³² Istituita con d.l. 29 ottobre 1991 n° 345, convertito dalla l. 30 dicembre 1991 n° 410.

¹³³ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 40.

può costituire anch'essa una forma di conoscenza di una notizia di reato. Proprio in tale ambito, è assai frequente assistere al compimento di perquisizioni di natura preventiva, con il solo scopo di evitare la commissione di possibili reati. Esse non vanno dunque confuse con le perquisizioni effettuate dalla polizia giudiziaria, dato che quest'ultime si fondano sulla certezza di una *notitia criminis*.

Tali attività possono espletarsi in vari ambiti:¹³⁴

- a) in tema di violazioni di leggi finanziarie, l'art. 33 l. 7 gennaio 1929 n° 4 ammette il compimento di perquisizioni domiciliari quando vi è il sospetto di un reato;
- b) in tema di possesso di armi, esplosivi e strumenti di effrazione, l'art. 4 l. 22 maggio 1975 n° 152 autorizza gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria a eseguire perquisizioni sul posto sulla persona il cui atteggiamento o la cui presenza non appare giustificabile, solo però laddove sia in corso un'operazione di polizia; così come anche l'art. 19 l. 26 marzo 2001 n° 128, consente anche ai militari delle forze armate di effettuare perquisizioni sul posto, qualora siano in corso operazioni di sorveglianza e controllo di obiettivi fissi, per accertare il possesso di armi o impedire comportamenti pericolosi per l'incolumità delle persone o per la sicurezza delle strutture;
- c) in tema di delitti di criminalità organizzata, l'art. 27, comma 2, l. 19 marzo 1990 n° 55, ammette perquisizioni personali e locali durante operazioni di polizia per la prevenzione dei reati di criminalità;
- d) in tema di produzione o traffico di stupefacenti, gli artt. 103 e 99 d.P.R. 9 ottobre 1990 n° 309, ammettono perquisizioni locali o personali durante il corso di un'operazione di polizia

¹³⁴ Ai fini della classificazione vedi R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 41.

per la prevenzione, al fine di rinvenirvi sostanze stupefacenti o psicotrope;

- e) in tema di contrasto all'immigrazione clandestina, l'art. 12, comma 7, d.lgs. 25 luglio 1998 n° 286, ammette, durante un'operazione strumentale al contrasto, perquisizioni locali, comprese quelle domiciliari, se sussiste il fondato motivo di ritenere che mezzi di trasporto o cose trasportate possano essere impiegati per la commissione di reati collegati al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Queste diverse tipologie di perquisizioni preventive possono essere genericamente raggruppate in due categorie: quelle che presuppongono il sospetto di un reato già compiuto, e quelle che presuppongono il sospetto che un reato verrà compiuto. Distinzione a parte, la finalità dell'atto è sempre e comunque quella di evitare la possibile commissione di un reato, indipendentemente dal fatto che questo debba ancora realizzarsi o sia collegato ad altri già realizzati.¹³⁵ La perquisizione preventiva può divenire così occasione di presa d'iniziativa di una notizia di reato, che appositamente acquisita dalla polizia giudiziaria, verrà poi trasmessa immediatamente al pubblico ministero.

4.6. Le «informazioni occasionali specifiche».

Con l'espressione «informazioni occasionali specifiche» si fa riferimento a «un'apprensione diretta da parte del pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria di una notizia di reato, vale a dire un'acquisizione ottenuta fuori dai tradizionali canali di informazione, quale potrebbe essere, secondo classici esempi ricorrenti in dottrina, una indicazione giornalistica, una confidenza involontariamente

¹³⁵ R. APRATI. *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 42.

propalata, una lettera recapitata a seguito di un disguido e simili».¹³⁶
Si tratta dunque di informazioni qualificabili in termini di notizie di reato, sebbene siano giunte agli organi investiganti attraverso un'attività non propriamente istituzionale.¹³⁷

¹³⁶ G. TRANCHINA, *Il pubblico ministero «ricercatore» di notizie di reato. Una figura poco rassicurante per il nostro sistema*, in *Legislazione penale*, 1987, p. 829.

¹³⁷ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 45.

CAPITOLO III

L'ATTIVITÀ DI RICERCA DELLA *NOTITIA CRIMINIS*. RUOLO E FUNZIONI DEL PUBBLICO MINISTERO E DELLA POLIZIA GIUDIZIARIA

SOMMARIO: 1. Pubblico ministero e polizia giudiziaria come soggetti attivi nella ricerca della notizia di reato. – 2. Il controllo di legalità sull'attività di ricerca del P.M.. – 3. Il “Progetto Alfano” e il suo impatto nel sistema processuale. – 4. Una sintetica ricostruzione delle diverse prospettive. – 5. Il pubblico ministero “ricercatore” della notizia di reato: una figura poco rassicurante. – 5.1. Una spinosa questione: la validità e la legalità dell'azione penale. – 5.2. L'inchiesta preliminare. – 5.3. Le attività investigative svolte dal pubblico ministero nel corso della pre-inchiesta. – 5.4. Le soluzioni prospettabili in caso di eventuale violazione dei poteri precedentemente delineati. – 6. La polizia giudiziaria e l'attività di ricerca. – 6.1. Una funzione di polizia amministrativa e di polizia di sicurezza. Definizioni. – 6.2. Le attività pre-investigative svolte dalla polizia giudiziaria. – 7. Le notizie che giustificano l'apertura della pre-inchiesta. – 7.1. Segue. La denuncia anonima. – 7.2. Segue. La notizia confidenziale. – 7.3. Segue. I colloqui investigativi della polizia giudiziaria. – 7.4. Segue. Le intercettazioni e i controlli sulle comunicazioni realizzati in termini preventivi. – 7.5. Segue. I servizi di informazione e di sicurezza: la trasmissione di eventuali notizie. – 7.6. Segue. «Le informazioni occasionali generiche». – 7.7. Segue. Gli atti non costituenti notizie di reato qualificate. – 7.8. Segue. La sentenza di fallimento. – 7.9. Segue. I decessi per cause ignote o sospette e le relative comunicazioni.

1. Pubblico ministero e polizia giudiziaria come soggetti attivi nella ricerca della notizia di reato.

L'altra modalità di acquisizione di una notizia di reato per presa d'iniziativa da parte degli organi investiganti è quella consistente nella sua ricerca attiva.¹³⁸ In queste ipotesi, gli organi investiganti sono legittimati al compimento di una pre-inchiesta, in cui la notizia di reato non ne costituisce il presupposto, ma l'esito dell'intero procedimento. In altre parole, la notizia di reato non ha ancora trovato formazione al momento dell'avvio dell'attività di ricerca, ma si auspica una sua possibile qualificazione al termine della stessa. L'apprensione di una notizia di reato permette così a pubblico ministero e polizia giudiziaria di mettere in atto «un'attività pre-procedimentale di ricerca e di ricognizione dell'informazione proveniente da canali non qualificati, volta a verificarne la traducibilità in legittima *notitia criminis*».¹³⁹ Questa attività pre-procedimentale ha però generato nel corso del tempo ampi dibattiti, diretti a mettere in discussione non solo l'*an*, ma anche il *quomodo* di tale attività. Il legislatore, infatti, dopo aver espressamente previsto il potere di indagine pre-procedimentale, si è astenuto dal fornire qualsiasi indicazione utile per la ricostruzione della disciplina in questione. Tratteremo distintamente l'attività di ricerca da parte del pubblico ministero e da parte della polizia giudiziaria, poiché, se con riferimento a quest'ultima già l'art. 219 c.p.p. del 1930

¹³⁸ «La *notitia criminis* può, dunque, derivare dalla elaborazione di informazioni, raccolte attraverso canali non codificati (articoli di stampa, voce pubblica, fatti notori, confidenze, etc.), e dalla loro precisazione, selezione e messa a fuoco; oppure da una vera e propria inchiesta, condotta dal magistrato personalmente o per mezzo della polizia giudiziaria, che consenta di dare alle informazioni generiche, alle intuizioni ed ai sospetti essenzialità e concretezza, perché appaia con contorni definiti ciò che costituisce insieme l'origine e l'oggetto del procedimento: l'ipotesi della commissione di un fatto astrattamente previsto dalla legge come reato». G. FUMU, *L'attività pre-procedimentale del pubblico ministero*, p. 136, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, A. GAITO, Jovene, Napoli, 1991.

¹³⁹ P.P. PAULESU, *Art. 330*, in *Codice di procedura penale commentato*, p. 27.

prevedeva espressamente la facoltà della polizia giudiziaria di «prendere notizia dei reati anche di propria iniziativa», una facoltà analoga non era prevista in capo al pubblico ministero. Con riferimento a quest'ultimo si pongono, infatti, una serie di problemi relativi alla legittimazione e ai limiti di tale attività di ricerca: materia che ha alimentato i dibattiti a cui si è fatto cenno in precedenza. Sono proprio tali dibattiti a fornire elementi di spunto per trattare dell'argomento in questione.

2. Il controllo di legalità sull'attività di ricerca del P.M..

«Un magistrato, titolare della funzione giurisdizionale, può compiere nell'esercizio delle sue funzioni atti che non sono riconducibili alla giurisdizione, ma più propriamente all'amministrazione?».¹⁴⁰

La posizione assunta sul tema da Luciano Violante sembra non lasciare alcun dubbio: il pubblico ministero non può ricercare la notizia di reato, né, di conseguenza, svolgere la pre-inchiesta.¹⁴¹

Il controllo di legalità come fondamento del ruolo della magistratura, è stato più volte oggetto di discussione. In particolar modo ci si riferisce al pubblico ministero, detentore del potere di promuovere le indagini e quindi di avviare quel tipo di controllo. Il pubblico ministero avrebbe dunque un compito ben definito, quello di verificare la conformità a legge dei comportamenti dei cittadini: egli dunque potrebbe attivarsi non solo perché ha acquisito una notizia di reato, ma anche per cercare un'eventuale notizia di reato. Al centro del dibattito vi è la formulazione dell'art. 330 c.p.p., là dove ammette che «Il pubblico ministero e la polizia giudiziaria prendono notizia dei reati di propria iniziativa». La norma, di formulazione certamente

¹⁴⁰ L. VIOLANTE, *Controllo di legalità*, in *Cassazione penale*, 2010, p. 881.

¹⁴¹ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 72. Sul tema, L. VIOLANTE, *Controllo di legalità*, p. 881, «l'esistenza di questi rischi dovrebbe convincere, meglio di altri argomenti, ad una rigorosa interpretazione dei confini della funzione del pubblico ministero».

ambigua, nel punto in cui afferma «prendono notizia di reato», intende partire da due presupposti ben precisi: innanzitutto l'esistenza di un'informazione attendibile; in secondo luogo, poi, che l'informazione in questione riguardi un reato che sia stato commesso. Secondo questa impostazione, la notizia di reato dev'essere certa. Il potere d'intervento che l'ordinamento assegna al pubblico ministero, con riferimento a diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, al fine dello specifico interesse alla repressione dei reati, non deve essere confuso con l'interesse generale al buon andamento della vita della comunità nazionale. Questo interesse, infatti, è garantito e tutelato dalla pubblica amministrazione, non rientrando tra i compiti della giurisdizione. L'art. 330 c.p.p. dovrebbe dunque essere reinterpretato alla luce del principio costituzionale della separazione dei poteri.¹⁴² Alla pubblica amministrazione spetterà così il controllo di legalità, ovvero, l'accertamento circa la violazione delle leggi; al pubblico ministero, invece, spetterà il compimento delle indagini necessarie al fine di valutare se il reato, di cui ha avuto notizia, sia stato effettivamente commesso. Non si parla dunque di controllo di legalità, ma di accertamento di responsabilità.

3. Il “Progetto Alfano” e il suo impatto nel sistema processuale.

Il Governo Berlusconi ha presentato al Senato un disegno di legge (S. 1440), il cui intento è quello di ricondurre nelle mani dell'Esecutivo il controllo delle iniziative delle Procure della Repubblica. Il progetto, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 6 febbraio 2009 e attualmente in discussione al Senato, si sostanzia in alcuni punti fondamentali:

¹⁴² L'autore di tale tesi, Violante, in un primo momento propendeva per un'interpretazione correttiva delle norme, poi arrivava a prospettare un'esigenza di modifica normativa, per poi tornare alla mera interpretazione correttiva.

- «sottrarre al pubblico ministero il potere di acquisire di propria iniziativa la notizia di reato;
- ridurre il potere di direzione delle indagini spettante al pubblico ministero con l'esaltazione dell'autonomia investigativa della polizia giudiziaria ed escludere i rapporti diretti con i singoli ufficiali e agenti, stabilendo che il pubblico ministero può impartire «le direttive e le deleghe di indagine solo al dirigente del servizio o della sezione di polizia giudiziaria»;
- riservare, di regola, alla polizia giudiziaria le indagini nei procedimenti con citazione diretta davanti al tribunale monocratico, con una disciplina analoga a quella prevista per i procedimenti di competenza del giudice di pace;
- limitare la dipendenza funzionale della polizia giudiziaria dal pubblico ministero alle sole sezioni, rendendo completamente autonomi i servizi, e attenuare tutti i poteri di natura ordinamentale riconosciuti al procuratore della Repubblica per assicurare la disponibilità del personale delle sezioni e dei servizi».¹⁴³

I rapporti tra pubblico ministero e polizia giudiziaria nel codice del 1988 erano molto lontani rispetto alla configurazione odierna: la polizia giudiziaria aveva, infatti, uno spazio molto ampio in cui poter esercitare la propria attività, ciò che veniva comunemente definito in termini di “istruttoria di polizia”. Al termine della fase in questione, era redatto un rapporto, in cui «la polizia giudiziaria riepilogava gli argomenti probatori acquisiti, argomentava per dimostrare la responsabilità dell'imputato, e in tal modo condizionava, oltre all'istruzione, il giudizio, perché il rapporto era conosciuto dal

¹⁴³ G. LATTANZI, *Pubblico ministero e polizia giudiziaria nel d.d.l. n. 1440/S*, in *Cassazione penale*, 2009, p. 1783-1784.

giudice e lo orientava, pregiudicandone la decisione».¹⁴⁴ Al fine di poter garantire un cambiamento, sembrava necessario che il pubblico ministero potesse ricevere immediatamente la notizia di reato, assumendo subito la direzione delle indagini, mentre la polizia giudiziaria avrebbe dovuto abbandonare il rapporto e procedere, a norma dell'art. 347, comma 1, c.p.p., riferendo «per iscritto, gli elementi essenziali del fatto e gli altri elementi sino ad allora raccolti, indicando le fonti di prova e le attività compiute». La comunicazione sarebbe dovuta avvenire entro quarantotto ore e, fino a che il pubblico ministero non avesse proceduto impartendo deleghe e direttive, la polizia giudiziaria avrebbe avuto una sfera di iniziativa particolarmente limitata. Oggi come oggi, però, il termine delle quarantotto ore è superato, prevedendosi semplicemente il compito di riferire la notizia di reato senza ritardo, e garantendo alla polizia giudiziaria la possibilità di continuare a svolgere le funzioni indicate dall'art. 55, potendo svolgere anche attività di propria iniziativa, senza la necessità di attendere le direttive del pubblico ministero. La polizia giudiziaria ha finito così per assumere un ruolo del tutto autonomo, anche se ancora collegato a quello del pubblico ministero. È l'art. 327 c.p.p. a definire il rapporto intercorrente tra i due organi investiganti: «il pubblico ministero dirige le indagini e dispone direttamente della polizia giudiziaria che, anche dopo la comunicazione della notizia di reato, continua a svolgere attività di propria iniziativa».

La disciplina attuale di questo rapporto sembra in qualche modo ricalcare quella delineata nel codice del 1930. La polizia giudiziaria è, infatti, titolare di un potere di autonomia investigativa e le sue relazioni con il pubblico ministero sono riassumibili in atti di comunicazione e relazioni concernenti la notizia di reato, non molto dissimili da quello che era l'antico rapporto. Ciò che diverge, è solo

¹⁴⁴ G. LATTANZI, *Pubblico ministero e polizia giudiziaria nel d.d.l. n. 1440/S*, in *Cassazione penale*, 2009, p. 1784.

l'utilizzabilità di tali atti, dal momento che essi rimangono nel fascicolo del pubblico ministero e non possono essere conosciuti dal giudice del dibattimento. È «un assetto di rapporti equilibrato, nel quale il potere del pubblico ministero di direzione delle indagini, non esclude un'autonomia investigativa della polizia giudiziaria».¹⁴⁵

Tornando al Progetto Alfano, l'innovazione in essa contenuta, maggiormente attinente al nostro argomento, riguarda l'acquisizione della notizia di reato: con la modificazione degli artt. 55, comma 1, 330 e 335, comma 1, c.p.p. e dell'art. 12 d.lg. 28 agosto 2000, n° 274, si vuole precludere al pubblico ministero, e riservare così alla polizia giudiziaria, il potere di acquisizione della notizia di reato. L'art. 330 c.p.p. vedrebbe così modificato il proprio testo: «la polizia giudiziaria prende di propria iniziativa e riceve le notizie di reato presentate o trasmesse a norma degli articoli seguenti». Il pubblico ministero diverrebbe così mero ricettore passivo delle comunicazioni trasmessegli dalla polizia giudiziaria o da altri soggetti nelle diverse forme previste dalla legge.

«La riformulazione dell'art. 330 c.p.p. riserva alla polizia giudiziaria, in via esclusiva, la ricerca delle notizie di reato e risponde all'esigenza di una più chiara distinzione dei ruoli tra polizia giudiziaria e pubblico ministero, largamente avvertita tra gli studiosi della materia e tra le forze politiche». Questo è quanto si legge in proposito nella relazione al disegno di legge.

La tesi in esame lascia però adito ad alcune perplessità. Assai strano, infatti, che si discuta proprio di una distinzione di ruoli tra pubblico ministero e polizia giudiziaria, esigenza non particolarmente avvertita nella prassi e comunque non dovendosi risolvere necessariamente in una compressione di poteri in capo al pubblico ministero. L'esercizio dell'azione penale, infatti, diviene oggetto di un obbligo costituzionale in capo al pubblico ministero e riguarda

¹⁴⁵ G. LATTANZI, *Pubblico ministero e polizia giudiziaria nel d.d.l. n. 1440/S*, in *Cassazione penale*, 2009, p. 1785.

non solo i reati che formano oggetto di una *notitia criminis* a lui appositamente destinata, ma che implica tutti i reati che siano stati commessi. Suscita, dunque, alcuni dubbi di natura costituzionale tale disegno di legge:

- innanzitutto, in riferimento all'art. 112 Cost., giacché esso prescrive che sia il pubblico ministero a dover esercitare l'azione penale. Attraverso il Progetto Alfano, però, sembrerebbe essere rimesso alla polizia giudiziaria tale potere, e quindi, indirettamente, al potere esecutivo, nella scelta di intervento punitivo dello Stato;¹⁴⁶
- in secondo luogo, poi, in riferimento all'art. 109 Cost., secondo cui è la magistratura a disporre della polizia giudiziaria. Nel disegno di legge, però, di fronte all'ipotesi di un pubblico ministero inerte fino all'informativa di polizia giudiziaria, sembrerebbe prospettarsi l'ipotesi contraria;

¹⁴⁶ G. LATTANZI, *Pubblico ministero e polizia giudiziaria nel d.d.l. n. 1440/S*, p. 1783 e ss.. *Contra* G. GIOSTRA, *Pubblico ministero e polizia giudiziaria*, in *Giustizia Insieme*, 2008, f. 0, p. 145, secondo cui «statuendo l'obbligatorietà dell'azione penale, questa norma esclude soltanto che al ministero possa essere consentito un apprezzamento discrezionale in ordine all'esercizio dell'azione penale, ma non intende né imporre, né tanto meno vietare allo stesso di muovere alla ricerca della notizia di reato»; nonché P. FERRUA, *Rapporti tra pubblico ministero e polizia giudiziaria*, in *Pubblico Ministero e Riforma dell'ordinamento giudiziario. Atti del convegno*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 151, il quale ritiene che non vi sarebbe una violazione dell'art. 112 Cost. in quanto la trasmissione della notizia di reato al pubblico ministero sarebbe un'ulteriore condizione di procedibilità, rimessa alle scelte politiche; nonché O. MAZZA, *La fase delle indagini preliminari nel "Progetto Alfano" e il suo impatto sul sistema processuale vigente*, in *Cassazione penale*, 2009, p. 3266, secondo cui «l'argomento sembra provare troppo, posto che si discute di mere ipotesi «astratte» (*rectius*, supposizioni) di reato che la polizia giudiziaria potrebbe non sviluppare sotto il profilo investigativo, contravvenendo così a un preciso dovere imposto dall'art. 55 c.p.p. (a sua volta riformato), e non di vere e proprie notizie di reato che richiedono la trasmissione al pubblico ministero. L'ambito di ricerca della notizia di reato è inevitabilmente governato dalla discrezionalità, ma ciò «è del tutto compatibile con il principio di obbligatorietà dell'azione penale, la cui operatività presuppone la presenza di una notizia di reato» (Ferrua). Inoltre, se si ipotizza una (illegittima) selezione compiuta dalla polizia giudiziaria nell'ambito pre-procedimentale della ricerca della notizia di reato, in termini non dissimili, e a maggior ragione, si dovrebbe porre il problema con riferimento alle notizie di reato già formate, ma non trasmesse al pubblico ministero. Anche in questa seconda ipotesi un comportamento abusivo avrebbe riflessi sul principio costituzionale».

- infine, in riferimento al principio di uguaglianza: «l'azione inquirente della polizia, operando scelte politiche eterodeterminate, fatalmente discrimina».¹⁴⁷

«Cosa dovrebbe fare un pubblico ministero che dai giornali o da una trasmissione televisiva fosse venuto a conoscenza di dati che potrebbero far pensare alla commissione di reati: rimanere inerte o, per svolgere indagini, considerare scorrettamente l'informazione mediatica, pur non avendone le caratteristiche, come una notizia di reato e iscrivere la nell'apposito registro, eventualmente con l'indicazione di un ipotetico indagato?».¹⁴⁸ E inoltre «resta da chiedersi se vi sia una sanzione processuale per l'eventuale violazione del nuovo disposto dell'art. 330 c.p.p. Cosa accadrebbe se il pubblico ministero ricercasse autonomamente e, una volta scoperta, iscrivesse una notizia di reato, dando così avvio alle indagini preliminari? L'art. 3 del progetto tace sul punto e in assenza di una specifica previsione di invalidità, peraltro di difficile costruzione, non è azzardato pronosticare che la giurisprudenza si opporrà alla possibile configurazione di una nullità assoluta di ordine generale, richiamando il semplice assunto che la ricerca e l'iscrizione della notizia di reato non sono esercizio dell'azione penale».¹⁴⁹ Siamo dunque di fronte a una norma “manifesto”, priva di qualsiasi forza precettiva.

Analizzato il “Progetto Alfano”, possiamo giungere a delle conclusioni. Se il criterio di valutazione del disegno di legge deve essere quello del raggiungimento dei prefissati obiettivi di garanzia e di efficienza del processo penale, il “Progetto Alfano” appare complessivamente deludente. L'impatto poi che esso potrà avere sul

¹⁴⁷ G. GIOSTRA, *Pubblico ministero e polizia giudiziaria*, p. 146.

¹⁴⁸ G. LATTANZI, *Pubblico ministero e polizia giudiziaria nel d.d.l. n. 1440/S*, p. 1788.

¹⁴⁹ O. MAZZA, *La fase delle indagini preliminari nel “Progetto Alfano” e il suo impatto sul sistema processuale vigente*, in *Cassazione penale*, 2009, p. 3267.

sistema processuale è sicuramente consistente. Spostare, infatti, il baricentro delle indagini dal pubblico ministero alla polizia giudiziaria significa compromettere le garanzie dell'indagato, senza di contro poter ottenere qualsiasi altro beneficio, anche in termini di efficienza del sistema. Se, infatti, tutti concordano sulla diagnosi, ovvero sulle malattie che affliggono il nostro codice di procedura penale, per quanto riguarda invece le possibili terapie, non si registra la medesima convergenza d'opinioni, anche se sembra difficilmente contestabile che la soluzione proposta dal "Progetto Alfano" non sia la più adeguata.¹⁵⁰

4. Una sintetica ricostruzione delle diverse prospettive.

Dopo aver prospettato diverse tesi interpretative sul ruolo giocato dal pubblico ministero nella ricerca attiva delle notizie di reato, è opportuno tracciare un quadro di sintesi in materia. Secondo una parte della dottrina,¹⁵¹ quando interviene *ante notitiam criminis* il pubblico ministero finirebbe per agire con i medesimi poteri che sono generalmente attribuiti alla polizia giudiziaria. Il pubblico ministero manterrebbe, infatti, intatto il proprio ruolo di magistrato, ma vedrebbe ridefiniti i propri poteri, giacché finisce per assumere le vesti di capo effettivo della polizia giudiziaria, di cui assume la piena disponibilità. Sembra, infatti, assurdo che il pubblico ministero resti confinato in un limbo, in cui l'attivazione appare giustificata solo da *input* provenienti dalla polizia giudiziaria: egli avrebbe dunque possibilità di attivarsi al fine della ricerca della *notitia criminis*

¹⁵⁰ O. MAZZA, *La fase delle indagini preliminari nel "Progetto Alfano" e il suo impatto sul sistema processuale vigente*, in *Cassazione penale*, 2009, p. 3283.

¹⁵¹ Vedi M. NOBILI, *La nuova procedura penale. Lezione agli studenti*, CLUEB, 1989, p. 112; F. DE LEO, *Il pubblico ministero tra completezza investigativa e ricerca dei reati*, in *Cassazione penale*, 1995, p. 1442-1443; D. POTETTI, *Attività del pubblico ministero diretta alla acquisizione della notizia di reato e ricerca della prova*, in *Cassazione penale*, 1995, p. 137; A. ZAPPULLA, *Le indagini per la formazione della notitia criminis: il caso della perquisizione seguita dal sequestro*, in *Cassazione penale*, 1996 p. 1880.

attraverso la predisposizione di appositi poteri investigativi.¹⁵² Secondo altra parte della dottrina,¹⁵³ però, questa assimilazione appare inaccettabile. La diversità dei poteri assegnati sarebbe, infatti, indice di una diversità istituzionale tra i due organi: il procedimento prende avvio dall'iscrizione della notizia di reato nell'apposito registro di cui all'art. 335 c.p.p., ma l'attività di ricerca della *notitia criminis* non assume carattere procedimentale, ma pre-procedimentale. Diversa è la locuzione "prendere notizia di reato" rispetto alla locuzione "ricercare la notizia di reato" e solo quest'ultima rientra nei compiti ex art. 55 c.p.p..

In realtà, la portata dell'art. 330 c.p.p. sembra dissipare questi dubbi, ammettendo la possibilità che il pubblico ministero possa attivarsi anche di propria iniziativa, intendendo cioè la possibilità di impartire autonomamente delle direttive alla polizia giudiziaria volte alla individuazione di un fatto di reato, senza dover attendere una preventiva investitura da parte di quest'ultima, ovvero di elaborare le informazioni, raccolte attraverso canali non codificati (articoli di stampa, voce pubblica, fatti notori, confidenze, ecc.). «Lo scopo dell'inchiesta diverrebbe, in definitiva, quello di corredare le informazioni generiche, le intuizioni ed i sospetti di concretezza processuale, affinché l'embrione dell'ipotetica notizia di reato abbia quel *minimum* di consistenza oggettiva e soggettiva in grado di

¹⁵² L. BRESCIANI, *La notizia di reato e le condizioni di procedibilità*, in *Indagini preliminari e instaurazione del processo*, M.G. AIMONETTO (coordinato da), in *Giurisprudenza sistematica di diritto processuale penale*, M. CHIAVARIO ed E. MARZADURI, UTET, Torino, 1999, p. 12 che attribuisce alla norma in esame il fine di «prevenire i pericoli legati alla creazione di vere e proprie sacche di immunità come conseguenza di quella azione di drenaggio del flusso informativo ad opera, per l'appunto, degli organi di polizia». In A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedimentali*, CEDAM, Padova, 2001, p. 99.

¹⁵³ Vedi R. CANTONE, *Denunce anonime e poteri investigativi del pubblico ministero*, in *Cassazione penale*, 1996, p. 2988; S. DE LUCA, *La notizia di reato: la valutazione ai fini della iscrizione, le problematiche inerenti la competenza e le indagini collegate*, *Settimana di studio relativa al tirocinio mirato riservata agli uditori giudiziari nominati con D.M. 23.12.1997 destinati ad esercitare funzioni di Pubblico Ministero*, Roma, 5-9 luglio 1999, p. 12; G. FUMU, *L'attività pre-procedimentale del pubblico ministero*.

permettere il successivo passaggio alle indagini preliminari, attraverso la formale iscrizione nel registro generale delle notizie di reato, instaurando un procedimento penale vero e proprio»¹⁵⁴.

I dibattiti alimentati dal presente argomento, sebbene possano sembrare ormai pienamente dissipati, in realtà rimangono senza soluzione. Il problema è dunque ancora aperto.

5. Il pubblico ministero “ricercatore” della notizia di reato: una figura poco rassicurante.

Abbiamo già avuto modo di constatare come la figura del pubblico ministero, in quanto soggetto attivo nella ricerca della notizia di reato, abbia destato molti dubbi e perplessità. Ciò che indubbiamente ha contribuito ad alimentare questi dubbi sono state recenti indagini avviate dalla magistratura torinese nel settore dell'evasione fiscale: i cosiddetti *blitz* tributari. Il punto focale della discussione è stato «il modo in cui si è mossa la Procura della Repubblica; la quale non ha agito a seguito di rapporto inviato dall'amministrazione finanziaria (o, comunque, a seguito di una notizia qualificata di reato), ma è andata essa stessa alla ricerca della *notitia criminis*, sulla cui base è stata poi esercitata l'azione penale».¹⁵⁵ Pochi hanno, infatti, sostenuto che, in tali casi, «la notizia di reato si può considerare correttamente formata»¹⁵⁶; molto più consistenti sono state invece le voci contrarie; quelle cioè secondo cui l'attivazione autonoma della Procura della Repubblica rappresenterebbe una inopportuna sovrapposizione dell'autorità giudiziaria all'amministrazione

¹⁵⁴ A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 103-104.

¹⁵⁵ P. FERRUA, *L'iniziativa del pubblico ministero nella ricerca della notizia criminis*, in *Legislazione penale*, 1986, p. 313.

¹⁵⁶ A. MAMBRIANI, *Una inappagante pronuncia in tema di perquisizione e di convalida di sequestro per reati tributari*, in *Corriere Tributario*, 1985, p. 3070.

tributaria.¹⁵⁷ L'interrogativo che nasce dall'intera vicenda è il seguente: qualora «una voce pubblica segnali in un certo settore la sistematica violazione della legge penale, pur senza identificare né singoli episodi criminosi né responsabili del reato; orbene, può questa voce collettiva assurgere a notizia di reato idonea a legittimare l'esercizio dell'azione penale, s'intende dopo il compimento di atti preistruttori volti ad accertarne la non manifesta infondatezza? E, se si risponde negativamente al quesito, può quanto meno il pubblico ministero ritenersi autorizzato, in simili ipotesi, a muovere alla ricerca di una legittima notizia di reato, sulla cui base sarà poi esercitata l'azione penale?». ¹⁵⁸

¹⁵⁷ La vicenda è ricavabile dal Tribunale di Torino, 01/06/1985. «Il Procuratore della Repubblica di Torino, sulla base di un proprio legittimo sospetto – presumibilmente alimentato da notizie di pubblico dominio sugli elevati indici di evasione fiscale nel settore del lavoro autonomo – dava incarico alla polizia giudiziaria di individuare e segnalare i «titolari di licenze di commercio» che, in ragione di «ubicazione degli esercizi, numero di dipendenti, tipo di clientela», risultassero avere un giro d'affari *prima facie* incongruo con i redditi dichiarati nel 1983. Dopo di che, ritenuto che a carico dei titolari di esercizi commerciali così identificati fossero ravvisabili indizi di reità relativamente ai reati di cui agli artt. 1 – 4 l. 07/08/1982 n° 516, il Procuratore della Repubblica ordinava «la perquisizione delle autovetture, di domicili, abitazioni, recapiti, luoghi di esercizio delle attività, studi di consulenti legali e tributari e relative pertinenze», sul presupposto di un fondato sospetto che gli indiziati ivi «occultassero documentazione o, comunque, cose pertinenti al reato». Analogo l'iter seguito nel successivo *blitz*: dopo aver analizzato, con la collaborazione tecnica degli uffici comunali, i dati relativi ai redditi di talune categorie di professionisti, la Procura della Repubblica riteneva che determinate situazioni contributive, individuate secondo certi parametri (entità del reddito, anzianità lavorativa, possesso di residenze secondarie, autoveicoli, imbarcazioni, ecc.), costituissero indizio di reato ex artt. 1 – 4 l. 07/08/1982 n° 516; di qui una serie di perquisizioni e sequestri disposti sul presupposto che gli indiziati potessero occultare «presso la propria o altrui abitazione, luogo di esercizio dell'attività, studi professionali o associativi di categoria e relative pertinenze, documentazione o comunque cose pertinenti al reato». Tribunale di Torino 21/10/1985 e 29/10/1985, in P. FERRUA, *L'iniziativa del pubblico ministero nella ricerca della notizia criminis*, in *Legislazione penale*, 1986, p. 314.

¹⁵⁸ P. FERRUA, *L'iniziativa del pubblico ministero nella ricerca della notizia criminis*, in *Legislazione penale*, 1986, p. 314.

5.1. Una spinosa questione: la validità e la legalità dell'azione penale.

La questione deve essere analizzata secondo due punti di vista differenti: uno in termini di validità dell'azione penale promossa nelle forme sopraindicate; l'altra in termini di legalità dell'azione penale. Il primo punto di vista, quello concernente la validità dell'azione penale, è di facile soluzione. Qualunque sia la fonte da cui il pubblico ministero ha attinto la notizia per poter esercitare l'azione penale, essa è sempre validamente promossa. L'azione penale si esercita e si sviluppa validamente anche a scapito della stessa causa che l'ha scaturita. «I presupposti del dovere di esercitare l'azione penale non coincidono con quelli del relativo potere, giacché, se il pubblico ministero deve esercitare l'azione penale solo a seguito di una *notitia criminis* non manifestamente infondata, egli può efficacemente esercitarla per ogni reato di sua competenza, quali che siano le fonti del suo sospetto».¹⁵⁹

Il secondo punto di vista, invece, quello concernente la legalità dell'azione penale, è di più difficile soluzione. Si tratta cioè di valutare la corrispondenza esistente tra il comportamento messo in essere dal pubblico ministero e la disciplina legislativa. Muovendo dal presupposto per cui l'azione penale può essere esercitata solo a seguito di una notizia di reato non manifestamente infondata, ciò che appare dubbioso è, da un lato, la nozione stessa di notizia di reato inqualificata e, dall'altro, la possibilità del pubblico ministero di poter ricercare d'ufficio le *notitiae criminis*. Per quanto concerne il primo punto, abbiamo già avuto modo di osservare come la categoria delle notizie di reato non qualificate si contrapponga a quelle legislativamente previste, ovvero quelle qualificate, tanto da formare una massa ampia ed eterogenea di elementi idonei ad alimentare nel

¹⁵⁹ P. FERRUA, *L'iniziativa del pubblico ministero nella ricerca della notitia criminis*, in *Legislazione penale*, 1986, p. 315.

pubblico ministero il sospetto della commissione di un possibile reato. Ma questa varietà non giustifica l'inclusione in tale categoria di qualsiasi tipo di vociferazione circa la commissione di un reato: bisogna in qualche modo delimitare il campo attraverso due limiti. L'uno concerne la forma, tanto da escludere che *ivi* vi possano rientrare le delazioni anonime, così come ha ripetutamente affermato la Corte costituzionale; il secondo, invece, concerne la sostanza, ovvero il contenuto dell'informazione, cosicché si possa parlare di notizie non qualificate solo quando le stesse contengano in sé singoli episodi rilevanti. Per quanto concerne il secondo punto, invece, ci si sofferma sulla possibilità del pubblico ministero di ricercare attivamente la notizia di reato. Questa attività assume carattere euristico, ovvero carattere informativo, risolvendosi nella mera ricerca di elementi conoscitivi in grado di integrare una notizia di reato. L'attività in questione si colloca in una fase antecedente sia all'esercizio dell'azione penale, ma anche al compimento degli stessi atti preistruttori, giustificandone, infatti, l'impossibilità di realizzare atti coercitivi o atti di carattere probatorio, mancando in tal caso il *fumus commissi delicti* necessario per poterli realizzare.

L'attività euristica di cui stiamo trattando è perfettamente coerente con la funzione tipica del pubblico ministero, ovvero l'esercizio dell'azione penale. L'unica cosa che potrebbe obiettarsi al riguardo è che «il titolare dell'azione penale, convertendosi in giudice nel corso del processo, vi eserciti poteri giurisdizionali, assumendo prove e decidendo sulla libertà personale dell'imputato; ma è chiaro che qui il rimedio consiste nello scindere non già le funzioni omogenee, bensì quelle tra loro incompatibili (d'accusatore e di giudice): in breve, nel ripristinare in tutto il corso del processo la fondamentale opposizione parte/giudice, separando rigorosamente i relativi poteri,

secondo la logica de modello accusatorio».¹⁶⁰ Difatti, se l'art. 55 c.p.p. affida alla polizia giudiziaria la possibilità prendere notizia dei reati anche di propria iniziativa, non si comprende perché la stessa possibilità non possa essere garantita anche al pubblico ministero, dato che è proprio da costui che dipende la stessa. Se il legislatore avesse voluto davvero escludere tale possibilità, avrebbe di sicuro chiuso il catalogo delle notizie di reato, escludendo dunque quelle non qualificate, che, di fatto, sono comunque il frutto di una scelta del pubblico ministero.

In conclusione, se è pur vero che questa attività di ricerca della *notitia criminis* da parte del pubblico ministero risponde a caratteri di discrezionalità, essa appare in ogni caso perfettamente compatibile con il principio di obbligatorietà dell'azione penale. Prima che questa venga, infatti, ad esistenza, esiste un limbo di discrezionalità rimesso al pubblico ministero nella scelta del terreno su cui muoversi alla ricerca di indizi riguardanti la commissione di un reato. L'unica esigenza, è che questa discrezionalità non degeneri in arbitrio.

Potremmo forse, a maggior ragione, parlare in termini di supplenza rispetto all'operato dell'amministrazione, in riferimento ad una fattispecie incriminatrice, che potrebbe solo che giovare in termini di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge. E comunque la soluzione più giusta non può certo essere quella di vietare al pubblico ministero la ricerca della notizia di reato, con la conseguenza che, laddove ci si trovasse di fronte ad un calo di denunce e rapporti, quest'organo risulterebbe certamente paralizzato.

5.2. *L'inchiesta preliminare.*

Nella prassi, possono realizzarsi due diverse situazioni:

¹⁶⁰ P. FERRUA, *L'iniziativa del pubblico ministero nella ricerca della notitia criminis*, in *Legislazione penale*, 1986, p. 318.

1. «il pubblico ministero si imbatte in un'informazione che, pur non potendosi qualificare come notizia di reato, presenta degli aspetti che fanno sorgere il dubbio che un illecito penale sia stato commesso;
2. per una sua libera iniziativa, vale a dire in assenza di un dato esterno che ingeneri un dubbio sulla commissione di un reato».¹⁶¹

La prima ipotesi presuppone l'esistenza di un'informazione, che non può ancora qualificarsi in termini di notizia di reato vera e propria. Da qui scaturisce la necessità per il pubblico ministero di attivarsi al fine di poter trovare un'ulteriore elemento conoscitivo che permetta una tale qualificazione. La seconda ipotesi, invece, non presuppone alcun embrione di notizia di reato: il pubblico ministero è costretto a muoversi al buio.¹⁶² Sebbene la distinzione in esame sia di carattere naturalistico, alla fine la contrapposizione non è poi così rilevante: entrambe, infatti, sono ipotesi in cui il pubblico ministero è chiamato ad aprire un'inchiesta pre-procedimentale, nel momento in cui abbia a disposizione un'informazione che ingeneri il sospetto di un reato. Sul punto il legislatore non è andato oltre. Non ha, difatti, realizzato un'apposita disciplina legislativa volta a regolamentare l'attività di ricerca della notizia di reato. Ecco perché appare congruo il parallelismo con la disciplina, legislativamente realizzata, applicabile nel caso in cui si tratti di un "atto che non costituisce notizia di

¹⁶¹ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 46.

¹⁶² «Il pubblico ministero si muove esclusivamente sulla base di intuizioni e scelte discrezionali e di opportunità, valutando insindacabilmente in quali settori ed in quali campi muovere d'ufficio per individuare fonti di conoscenza della consumazione i illeciti penali». G. FUMU, *L'attività pre-procedimentale del pubblico ministero*, p. 136. *Contra* O. MAZZA, *La fase delle indagini preliminari nel "Progetto Alfano" e il suo impatto sul sistema processuale vigente*, p. 3265, per cui «l'attività euristica del pubblico ministero, nonché della polizia giudiziaria, non può svolgersi "al buio", dovendo essere indirizzata da una qualche conoscenza non formalizzata da un ipotetico reato che faccia sorgere la concreta esigenza di compiere accertamenti al riguardo volti, quindi, alla verifica della effettiva sussistenza della *notitia criminis*».

reato”. In entrambi i casi, infatti, si rende necessario un’attività di ricerca di elementi che nel primo caso verifichino l’esistenza di una notizia di reato di cui in precedenza si aveva solo il sospetto, nel secondo caso, invece, che confermino l’assenza di una notizia di reato. Potremmo dunque applicare al caso in questione, la disciplina prevista in materia di “atti non costituenti notizia di reato”. Dato il parallelismo, l’attività pre-procedimentale si aprirà con l’iscrizione della pre-notizia di reato nel registro degli atti non costituenti notizia di reato. Tutto ciò che avviene prima di tale momento, è giuridicamente irrilevante, frutto di mere attività private. Solo a seguito dell’iscrizione potrà svolgersi l’attività euristica in questione e solo al termine della pre-inchiesta, potrà valutare se aprire il procedimento, provvedendo così all’iscrizione della notizia di reato nell’apposito registro; oppure se procedere all’archiviazione diretta.

5.3. Le attività investigative svolte dal pubblico ministero nel corso della pre-inchiesta.

«È agevole constatare come il legislatore, dopo aver previsto il potere di indagine pre-procedimentale del pubblico ministero, si sia astenuto dal fornire una sia pur essenziale disciplina».¹⁶³ Il vuoto normativo creatosi è stato però colmato grazie ad alcuni interventi giurisprudenziali avvenuti in materia: ne deriva dunque una vera e propria disciplina, volta a dare qualificazione all’attività in questione, soffermandosi in particolar modo sugli atti investigativi vietati e permessi. Tale attività diviene dunque più agevolmente identificabile. Essa non è certamente «attività amministrativa di polizia di sicurezza, né attività procedimentale di indagine

¹⁶³ P.P. PAULESU, *Art. 330*, in *Codice di procedura penale commentato*, p. 3001.

preliminare,¹⁶⁴ ma piuttosto si configura come un'attività *sui generis*, che per alcuni versi differisce e che per altri profili è assimilabile tanto alla prima che alla seconda tipologia di attività».¹⁶⁵

La disciplina così individuata permette di qualificare gli atti in termini di concreta realizzazione o meno. Sono, infatti, escluse dal novero di attività realizzabili durante la pre-inchiesta tutti quegli atti che possano incidere negativamente sui diritti costituzionali. Questi possono essere incisi negativamente solo laddove sia la legge a prescriverlo tassativamente; ebbene qui siamo in presenza di una disciplina non legislativamente prevista, ma realizzata in via giurisprudenziale, con la conseguenza che i mezzi di ricerca della prova previsti dal codice di procedura penale non possono trovare applicazione durante la fase della pre-inchiesta. Essi presuppongono l'esistenza di una notizia di reato, che in questo momento risulta mancante.¹⁶⁶ L'art. 330 c.p.p. rappresenta dunque «una “norma di sbarramento” posta a tutela dei diritti di libertà dei cittadini in quanto esclude che, al di fuori di una notizia di reato, possa darsi luogo alle indagini che consentano l'adozione di provvedimenti incidenti negativamente su chi li subisce. A fronte di una diversa situazione

¹⁶⁴ «Si tratta di attività che non appartiene al procedimento, perché non fondata su una notizia di reato, che appunto si ricerca». G. FUMU, *L'attività pre-procedimentale del pubblico ministero*, p. 135.

¹⁶⁵ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 50.

¹⁶⁶ In senso contrario si è espressa la Cassazione penale, Sezione IV, 04 giugno 1993, n° 8919, *Kila*, in *C.E.D. Cassazione* n° 198189, la quale, tuttavia, ha tratto un principio generale analizzando un'ipotesi speciale. Si è infatti ritenuto che «l'art. 41 del r.d. 18 giugno 1931, n° 773, espressamente mantenuto in vigore dall'art. 225 norme coor. c.p.p., prevedendo la possibilità per la polizia giudiziaria di compiere perquisizioni di iniziativa quando abbia notizia, anche se per indizio, della presenza di un determinato luogo di armi, munizioni o materie esplosive non denunciate o non consegnate o comunque abusivamente detenute, è applicabile anche nel caso in cui la detta notizia sia costituita da una denuncia o segnalazione anonima, non ostando a ciò il disposto degli artt. 333, comma 3, e 240 c.p.p., in quanto tali norme vietano soltanto l'utilizzazione delle denunce e degli scritti anonimi come tali ma non impediscono all'autorità giudiziaria e alla polizia giudiziaria di procedere, anche sulla base di anonimi, alle indagini ritenute più opportune, ricorrendo anche, a tal fine, all'impiego di mezzi di ricerca della prova, quali perquisizioni o sequestri». R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 50.

fattuale, l'attività è consentita alla sola polizia giudiziaria nell'esercizio della propria attività amministrativa di prevenzione e repressione. Ciò comporta che, per il doveroso rispetto dei principi costituzionali e delle norme processuali, l'organo inquirente può compiere, con le opportune cautele, soltanto atti che, per la loro natura, sono incapaci di arrecare pregiudizio ai diritti del cittadino».¹⁶⁷

Non posso dunque essere effettuate le ispezioni: queste, infatti, a norma dell'art. 244 c.p.p., sono volte ad accertare le tracce e gli altri effetti materiali del reato. «Sarebbe, quindi *contra legem* l'attività perquirente finalizzata al reperimento della notizia di reato, atteso che una tale facoltà risulta subordinata alla sussistenza delle condizioni di cui all'art. 352 c.p.p.»¹⁶⁸. Esse presuppongono dunque una notizia di reato alla base, che ne giustifichi il compimento, ma in tali casi, laddove la notizia di reato sia carente, non vi è un reato alla base che possa giustificarle. Stessa conclusione per quanto riguarda le perquisizioni.¹⁶⁹ queste, a norma dell'art. 247 c.p.p., ineriscono alla possibilità di compiere attività invasiva «quando vi è fondato motivo di ritenere che taluno occulti sulla persona il corpo del reato o cose pertinenti al reato» (perquisizioni personali) o che «tali cose si trovino in un determinato luogo» (perquisizioni locali). Ma anche esse presuppongono l'esistenza di una notizia di reato,¹⁷⁰ ed infatti il

¹⁶⁷ A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 113-114.

¹⁶⁸ A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 116.

¹⁶⁹ Cassazione Penale, Sezione II, 14 aprile 2017, n° 20212, in *C.E.D. Cassazione*, secondo cui «non è consentito che il decreto di perquisizione possa, per la sua genericità, diventare uno strumento di ricerca non di elementi di prova, ma di notizie di reato».

¹⁷⁰ Cassazione Penale, Sezione V, 13 marzo 1992, *Casini*, in *C.E.D. Cassazione*, n° 190418, secondo cui «nel vigore del nuovo codice di procedura penale, la legittimazione all'esercizio del potere di procedere a perquisizione non può più derivare da situazioni sussumibili nell'ambito delle congetture o dei sospetti, ma è strettamente subordinata all'esistenza di indizi di un certo rilievo, tutti convergenti nella funzionale prospettiva di accreditare la probabilità che l'oggetto da ricercare si trovi sulla persona da perquisire o nel luogo nel quale la perquisizione sarà

legislatore ha reso in questo modo particolarmente rigoroso il vincolo degli “indizi di un certo rilievo”. Se si opinasse diversamente, si rischierebbe di trasformare un mezzo di ricerca di una prova in un mezzo di acquisizione della notizia di reato. La stessa sorte tocca anche al sequestro, che, a norma dell’art. 253 c.p.p., è eseguito al fine di poter ricercare il corpo del reato e le cose pertinenti al reato. Deve, infatti, esserci un reato affinché si possa procedere al sequestro del corpo del reato. Infine, alla medesima conclusione possiamo giungere con riguardo alle intercettazioni telefoniche, disciplinate dagli artt. 266 – 271 c.p.p.. Due sono i presupposti che interdicono l’accesso a questo strumento: uno è costituito dalla «ricorrenza dei “gravi indizi di reato”»,¹⁷¹ ovvero la sussistenza di elementi che fanno ragionevolmente presumere la commissione del reato; l’altro, il vincolo dell’”assoluta indispensabilità ai fini della prosecuzione delle indagini” il quale fa presupporre delle indagini già avviate».¹⁷² Esse possono dunque essere eseguite solo in caso di gravi indizi di reato e solo con riferimento a talune tipologie di reato.¹⁷³ Al di fuori di questi limiti, il

eseguita. Inoltre alla perquisizione, quale mezzo coattivo di ricerca della prova, può farsi legittimamente ricorso solo se sia stato già individuato il tema probatorio nel cui ambito quella ricerca ha un suo contenuto di concretezza e di specificità; la perquisizione, infatti, non è un mezzo di acquisizione di una «*notitia criminis*», ma è uno strumento di ricerca di una prova utile o addirittura necessaria per un determinato reato. (Nella specie la Cassazione ha censurato la decisione del giudice di merito che aveva ritenuto superflua l’indicazione nel provvedimento di perquisizione del reato per il quale si procedeva)». R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 51.

¹⁷¹ Cassazione Penale, Sezione IV, 03 maggio 2016, n° 24103, in *C.E.D. Cassazione*, secondo cui «i gravi indizi di reato vanno intesi non in senso probatorio (ossia come valutazione del fondamento dell’accusa), ma come vaglio di particolare serietà delle ipotesi delittuose configurate, che non devono risultare meramente ipotetiche, richiedendosi una ricognizione sommaria degli elementi dai quali sia dato desumere la probabilità dell’avvenuta consumazione di un reato e non un’esposizione analitica, né tanto meno l’evidenziazione di un esame critico degli stessi».

¹⁷² A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 117.

¹⁷³ Cassazione Penale, Sezione VI, 21 settembre 2006, n° 36003, *Macrì*, in *C.E.D. Cassazione*, n° 235279, la quale ha affermato che «sulla base di una denuncia anonima non è possibile procedere a perquisizioni, sequestri e intercettazioni

pubblico ministero avrà a disposizione un ventaglio molto ampio di tipologie di attività esercitabili, modellate in base agli atti di indagine che vengono compiuti durante le attività amministrative o procedurali. *Ante notitiam criminis* possono così ritenersi ammissibili tutte quelle attività che non comportino l'utilizzo di poteri autoritativi: si parla in proposito della richiesta di documenti o di cose ex art. 246 c.p.p.; dell'ordine di consegna o dell'ordine di esibizione ex art. 248 c.p.p.; della consulenza tecnica ripetibile; dell'assunzione di sommarie informazioni dalle persone informate sui fatti. È invece interdetta «qualsiasi attività d'indagine condizionata all'assunzione della “qualità di persona sottoposta alle indagini” (ex. art. 350 c.p.p.) o per la quale sia prescritta la “garanzia” della assistenza o della presenza del difensore: difetterebbe il passaggio da una attività meramente informale ad una investigazione ufficiale alla quale si ricollegano tutte le conseguenze processualmente previste».¹⁷⁴

5.4. Le soluzioni prospettabili in caso di eventuale violazione dei poteri precedentemente delineati.

Una volta delimitati gli strumenti investigativi a cui può far ricorso il pubblico ministero nello svolgimento della pre-inchiesta, resta da chiederci quale sia la sanzione irrogabile nel particolare caso in cui si verifichi una eventuale violazione dei poteri così come precedentemente delineati. Coloro che affermano come non si possa espugnare dal patrimonio informativo una notizia di reato acquisita irritualmente o illegalmente, sposano una linea interpretativa decisamente meno rigorosa. La sua sorte sarà dunque quella di

telefoniche, trattandosi di atti che implicano e presuppongono l'esistenza di indizi di reità». R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 51-52.

¹⁷⁴ A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 118.

costituire il fondamento dell'intero procedimento, qualora ne abbia la congrua consistenza. Non potendo accedere, infatti, ai classici strumenti sanzionatori che il nostro sistema processuale applica in caso di mancata osservanza della sequenza procedimentale, molti hanno sostenuto che nella prassi appare impossibile giungere a una notizia di reato assunta illegalmente. In realtà tale impostazione è difficilmente condivisibile. Lo dimostra anche la formulazione dell'art. 111, comma 3, Cost. laddove afferma che «il patrimonio conoscitivo risultante da un'attività condotta al di fuori di un percorso processualmente valido debba dichiararsi irrituale e illegittimo. A tale proposito, non si è mancato di estendere anche alle iniziative *ante notitiam criminis* la previsione dell'inutilizzabilità di cui all'art. 407 c.p.p.».¹⁷⁵ Questa conclusione suscita molte riserve, soprattutto laddove si considerino la tassatività e la natura meramente processuale della sanzione in questione. Altri, invece, hanno aderito ad una tesi completamente differente: sono coloro che hanno proposto sanzioni di natura deontologica o disciplinare. Si tratta però di rimedi insoddisfacenti, soprattutto laddove si consideri che una volta acquisita una notizia di reato ed entrata nel circuito processuale, indipendentemente dalle modalità attraverso cui essa sia stata acquisita, diviene difficile, se non impossibile, prospettare un rimedio per la sua eliminazione. Questi atti, vuoi che siano compiuti dal pubblico ministero, o dalla stessa polizia giudiziaria, sono comunque classificabili in termini di atti pre-processuali, idonei, in taluni casi, a reprimere le garanzie difensive dell'indagato, che trovano qui solo un parziale riconoscimento. L'unico metodo prospettabile al fine di contenere e prevenire possibili indagini "esuberanti" è quello della motivazione, idonea a giustificare la conduzione di un'attività investigativa soggettivamente orientata.

¹⁷⁵ A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedimentali*, p. 119-120.

6. La polizia giudiziaria e l'attività di ricerca.

6.1. Una funzione di polizia amministrativa e polizia di sicurezza.

Definizioni.

Molto più semplice e assai meno controversa si presenta l'attività di ricerca da parte della polizia giudiziaria. Questa attività fuoriesce dalla tipica attività di polizia giudiziaria, per rientrare tra i compiti di polizia amministrativa e di sicurezza. «L'espressione "polizia giudiziaria" è utilizzata, nell'ordinamento italiano ed in generale negli ordinamenti di derivazione francese, per indicare una funzione e non un determinato organismo burocratico».¹⁷⁶ Ai quattro corpi di polizia con funzioni di pubblica sicurezza,¹⁷⁷ si aggiungono vari corpi di polizia amministrativa dipendente dai ministeri ed una miriade di corpi dipendenti dai comuni e dalle province. Il legislatore italiano non si è mai spinto nel tentare di dare una definizione di polizia amministrativa, mentre è sempre stato molto prodigo nel definire che cosa s'intenda per polizia di sicurezza. La più recente definizione di polizia di pubblica sicurezza è talmente ampia da potervi ricomprendere anche le funzioni di polizia amministrativa. L'art. 1 del r.d. 18 giugno 1931 n° 733 aggiunge, oltre al compito di mantenere l'ordine pubblico, anche quello di «curare l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle province e dei comuni» e quello di «prestare soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni».¹⁷⁸ Nel tentativo di meglio comprendere

¹⁷⁶ P. TONINI, *Polizia giudiziaria e magistratura. Profili storici e sistematici*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 245.

¹⁷⁷ Il corpo delle guardie di pubblica sicurezza dipende dal ministro dell'interno e svolge le funzioni di polizia di sicurezza (art. 1 r.r. 30 novembre 1930 n° 1629), oltre ad essere qualificato come forza armata dello Stato, anche se non fa parte dell'esercito (r.d. 31 luglio 1943 n° 687).

¹⁷⁸ Art. 1 r.d. 18 giugno 1931 n° 733 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza): «L'Autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; cura l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello

le due diverse funzioni, possiamo oggi sostenere che «alla polizia di sicurezza spetti la tutela contro i pericoli e turbative specifiche previste in particolari settori della vita sociale. Il criterio distintivo consisterebbe dunque nell'antitesi genere-specie, di modo che alla polizia di sicurezza spetterebbe una competenza generale su tutti gli interessi pubblici, mentre alla polizia amministrativa rimarrebbe una competenza esclusiva su determinati interessi».¹⁷⁹ Secondo altra tesi, invece, quella che potremmo ricondurre all'idea di un regime maggiormente autoritario, verrebbe negata ogni possibile distinzione tra polizia di sicurezza e polizia amministrativa. Entrambe, infatti, fanno riferimento ad un unico organo dello Stato, il cui scopo è quello di tutelare ogni interesse pubblico. In realtà, la portata della nostra carta costituzionale sembra respingere una tesi di siffatto tipo: lo dimostra il fatto che molte sono le norme che ammettono una distinzione tra polizia amministrativa, con possibilità di decentramento agli enti locali, e polizia di sicurezza, generalmente di competenza dello Stato. Appare dunque opportuno un riesame dell'art. 1 del regio decreto, nel tentativo di meglio chiarirne la sua portata. Cercando di meglio semplificare il problema, possiamo concludere affermando che la polizia di sicurezza si distingue dalla polizia amministrativa in quanto tutelatrice contro i pericoli e le turbative a interessi essenziali per la vita di una società civile quali l'ordine pubblico (inteso in senso stretto) e la sicurezza delle persone e della proprietà. Se la distinzione in questione è apparsa assai ardua da poter tracciare, ancora più difficoltosa appare la distinzione esistente tra queste ultime e la polizia giudiziaria. L'art. 55 c.p.p., infatti, afferma che «la polizia giudiziaria deve, anche di propria

Stato, delle Province e dei Comuni, nonché delle ordinanze delle Autorità; presta soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni.

Per mezzo dei suoi ufficiali, ed a richiesta delle parti, provvede alla loro composizione dei dissidi privati».

¹⁷⁹ P. TONINI, *Polizia giudiziaria e magistratura. Profili storici e sistematici*, p. 249.

iniziativa, prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercare gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quanto altro possa servire per l'applicazione della legge penale». In proposito, molte sono state le tesi avanzate, nel tentativo di meglio chiarire la vicenda, a seconda della scriminante presa in considerazione. Alcuni, infatti, hanno fatto leva sul criterio distintivo per cui, «la polizia amministrativa è diretta a prevenire i danni sociali che possono derivare dall'attività dei privati, mentre la polizia giudiziaria ha lo scopo non solo di prevenire, ma di reprimere le violazioni di diritto già avvenute. Il criterio discriminante consisterebbe, in sintesi, nell'antitesi prevenzione/repressione». ¹⁸⁰ Secondo altra tesi, la polizia amministrativa avrebbe il compito di mantenere l'ordine pubblico, mentre la polizia giudiziaria ricerca i delitti che la polizia amministrativa non ha potuto impedire, secondo quanto riporta l'art. 20 della legge francese del 3 brumaio dell'anno IV. La discriminante sarebbe dunque rappresentata dalla nozione di ordine pubblico, in accezione qui decisamente ampia. Una più recente elaborazione dottrinale, invece, ritiene che la polizia giudiziaria svolga un'attività di natura giurisdizionale, mentre la restante attività di polizia svolgerebbe compiti di natura amministrativa. Il criterio discriminante è qui insito nella distinzione tra giurisdizione/amministrazione. Le diverse tesi aiutano a comprendere come la distinzione non è immutabile, ma varia col variare del sistema penale e quindi dello stesso sistema politico. «Quando ha prevalso la tesi della funzione retributiva della pena ha avuto fortuna la discriminante prevenzione/repressione. Quando successivamente è stata accolta la tesi della funzione di prevenzione speciale si è accettata la discriminante fra conservazione e turbamento dell'ordine pubblico. Quando anche quest'ultima si è

¹⁸⁰ P. TONINI, *Polizia giudiziaria e magistratura. Profili storici e sistematici*, p. 252-253.

dimostrata insufficiente a causa del moltiplicarsi delle sanzioni amministrative depenalizzate, si è fatto ricorso allo stesso principio cardine della separazione dei poteri ed al suo corollario della distinzione fra giurisdizione e amministrazione». ¹⁸¹ Con l'avvento delle nuove democrazie garantiste, si è abbracciato un nuovo metodo distintivo: quello dell'antitesi tra ricerca dei reati/ricerca di un reato. Il compimento di un reato, reale o supposto, costituisce il momento di inizio dell'attività della polizia giudiziaria. Mentre l'attività di ispezione ed investigazione tesa a ricercare eventuali reati, di cui non si ha avuto ancora notizia, è compito della polizia amministrativa o di sicurezza.

In conclusione, la polizia amministrativa svolge funzione di prevenzione degli illeciti, articolandosi al suo interno in vari settori, tra cui quello di maggiore rilievo è il settore della polizia di sicurezza. L'attività di prevenzione svolta da tale settore è diretta a impedire le condotte illecite che creano maggiore allarme sociale, mettendo in pericolo gli interessi essenziali per la vita dei cittadini. La polizia giudiziaria, invece, svolge, attraverso specifici ufficiali e agenti a ciò deputati, attività di repressione dei reati. In altri termini, l'attività di polizia giudiziaria interviene quando si è verificata una violazione della legge penale che l'attività di prevenzione della polizia di sicurezza non è valsa a evitare. Si potrebbe così parlare di una sorta di progressione dell'attività della polizia di sicurezza.

6.2. Le attività pre-investigative svolte dalla polizia giudiziaria.

Nell'ambito di tale attività, si parla generalmente di "processo informativo", ovvero il percorso procedimentale attraverso cui la polizia giudiziaria informa il pubblico ministero della notizia di

¹⁸¹ P. TONINI, *Polizia giudiziaria e magistratura. Profili storici e sistematici*, p. 260.

reato, su cui essa si sia precedentemente informata. Il processo informativo in questione consta di tre fasi:

- « “organizzazione della ricerca”, ovvero l’individuazione delle esigenze investigative, loro pianificazione e loro attuazione;
- “elaborazione degli elementi acquisiti”, ovvero l’interpretazione delle informazioni al fine di quantificarle o meno come notizia di reato;
- “utilizzo delle informazioni”, ovvero la loro diramazione interna e comunicazione al pubblico ministero».¹⁸²

L’attività di ricerca della notizia di reato da parte della polizia giudiziaria, esattamente come per il pubblico ministero, non è regolata dalla legge: anche in tal caso si è sviluppata una prassi giurisprudenziale. La polizia giudiziaria può procedere a tale tipo di attività solo laddove essa sia in presenza di una pre-notizia di reato, ovvero venga informata di un accadimento da cui possa ragionevolmente desumere l’esistenza di una notizia di reato. In tal caso, la polizia giudiziaria procede immediatamente ad informare il capo dell’ufficio attraverso una “relazione di servizio”, ovvero l’atto formale che investe il capo dell’ufficio del relativo sospetto. Quest’ultimo opererà una valutazione che gli permetterà di scegliere se inviare direttamente l’atto al pubblico ministero, tramite informativa, o procedere prima alla pre-inchiesta, autorizzando la polizia giudiziaria al compimento di atti volti alla ricerca della notizia di reato. Solo ed esclusivamente in questa seconda ipotesi, si procederà all’apertura del relativo fascicolo, in cui sarà inserita sia la relazione di servizio, che documenta l’atto iniziale, sia le relazioni di

¹⁸² R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 53-54.

servizio successive, atte a verificare le attività successivamente svolte. La finalità è ovviamente quella di valutare se si sia effettivamente delineata una notizia di reato.

7. Le notizie che giustificano l'apertura della pre-inchiesta.

È compito assai arduo quello di tentare una classificazione delle possibili informazioni che, pur non costituendo notizia di reato vera e propria, giustificano però l'apertura di una fase pre-procedimentale da parte del pubblico ministero e della polizia giudiziaria. È possibile però anche in tale caso far riferimento alla prassi e quindi alla casistica che si è venuta creando in materia. In tal modo, le pre-notizie di reato possono raggrupparsi in tre categorie:

- «notizie che dalla legge sono escluse dal novero delle notizie di reato, pur possedendone tutti i caratteri sostanziali: gli organi investiganti vengono a conoscenza di un accadimento che in fatto e in diritto potrebbe essere qualificato come notizia di reato, ma che è inutilizzabile a tal fine per volontà legislativa. La pre-inchiesta, quindi, si muove per cercare una notizia di reato che informi sul medesimo accadimento, ma che sia, questa volta, processualmente utilizzabile;
- notizie che informano su accadimenti non qualificabili direttamente sotto una norma incriminatrice, ma solo indirettamente: l'informazione dà cognizione di fatti da cui solo in via deduttiva, per passaggi inferenziali, può essere profilata una notizia di reato. Sono i cosiddetti “sospetti di reato” o “indizi di reato”;
- comunicazione che per legge sono inviate alle Procure: per legge è imposto ad alcuni soggetti di rendere partecipe il

pubblico ministero di alcuni eventi, perché sono considerati sintomatici della commissione di un reato».¹⁸³

Possiamo adesso passare in rassegna alcune situazioni tipiche, che giustifichino l'attivazione del pubblico ministero o della polizia giudiziaria, nel compimento di taluni atti al fine di verificare se si possa delineare una notizia di reato a tutti gli effetti. Solo in tal caso, infatti, il pubblico ministero provvederà all'iscrizione della notizia nel relativo registro e potrà così prendere avvio l'*iter* procedimentale.

7.1. Segue. La denuncia anonima.

In termini generali, «l'anonimato è una qualifica che viene attribuita a un atto nel momento in cui lo stesso in qualsiasi modo sia acquisito al procedimento: da ciò discende l'applicazione di un particolare regime giuridico».¹⁸⁴ Anonimo, infatti, è sinonimo di “privo di nome”, cosicché possiamo definire come tale la denuncia scritta non firmata: il documento che incorpora una dichiarazione ma non presenta alcun segno identificativo del suo autore. Anonimo poi è utilizzabile anche per la denuncia aprocrifa, in cui la firma o il segno che vi sono apposti esistono, ma risultano falsi o non corrispondenti ad alcuno, o indecifrabili. La situazione di anonimato fin qui descritta non è comunque irreversibile: nel momento stesso in cui ne viene identificata la paternità, l'atto, sebbene non perda formalmente la qualifica di anonimo, viene ad essere sottoposto ad un diverso regime giuridico. In base a quanto disposto dall'art. 333, comma 3, «delle denunce anonime non può essere fatto alcun uso, salvo quanto disposto dall'art. 240 c.p.p.». Esse non possono quindi essere qualificate in termini di vere e proprie notizie di reato. Il regime

¹⁸³ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 55.

¹⁸⁴ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 56.

giuridico applicabile in materia ricalca perfettamente quello previsto per tutti gli altri mezzi processuali anonimi: in tutti questi casi, infatti, si prescrive l'inutilizzabilità processuale. Sebbene molti abbiano obiettato come, in caso di notizia di reato, si tratterebbe di un atto volto a rievocare un evento passato, in cui del tutto estranea è la questione della genuinità dei fatti descritti, essendo questi verificabili successivamente attraverso le prove; è pure vero che la parificazione del regime giuridico appare giustificata. La notizia di reato costituisce, infatti, la prima prova dei fatti rievocati, rendendosi dunque necessario anche per essa raggiungere una soglia epistemica minima. Ne consegue allora che appare perfettamente giustificata la scelta legislativa di sottoporre entrambe le ipotesi ad un regime di inutilizzabilità processuale: entrambe risultano infatti prive di qualsiasi valenza gnoseologica.

Tuttavia, sebbene la denuncia anonima non possa essere qualificata in termini di notizia di reato, è comunque consentito che essa divenga il mezzo attraverso cui appare fondata l'apertura di una pre-inchiesta.¹⁸⁵ Dunque, «la denuncia anonima costituisce la base conoscitiva di quelle attività che consentono alla polizia giudiziaria e al pubblico ministero di prendere d'iniziativa una notizia di reato».¹⁸⁶

¹⁸⁵ Tale potere era già stato riconosciuto dalla Corte Costituzionale all'epoca della vigenza del codice del 1930.

¹⁸⁶ Cassazione Penale, Sezione VI, 20 maggio 1998, n° 8854, *De Michelis*, in *C.E.D. Cassazione*, n° 212000, secondo cui «la disposizione di cui all'art. 333, comma 3, c.p.p., che vieta qualsiasi uso delle denunce anonime, salvo quanto disposto dall'art. 240 dello stesso codice, non esclude che il pubblico ministero e la polizia giudiziaria – i quali prendono notizia dei reati di propria iniziativa e ricevono le notizie di reato presentate o trasmesse – possono trovare utile spunto per la loro attività da un'informazione anche anonima, in quanto una *notitia criminis* può essere legittimamente ricercata e appresa in base alle indicazioni di una denuncia anonima, così scaturendo dall'attività del pubblico ministero o della polizia giudiziaria»; Cassazione Penale, Sezione IV, 17 maggio 2005, *Cicerone*, *ivi*, n° 232021, secondo cui «il documento anonimo non soltanto non costituisce elemento di prova, ma neppure integra una *notitia criminis*, e pertanto del suo contenuto non può essere fatta alcuna utilizzazione in sede processuale (salvo quanto disposto dall'art. 240 c.p.p., con riferimento alla natura di corpo del reato eventualmente riconoscibile al documento anonimo ovvero alla provenienza del medesimo dell'imputato; e salvo che ricorra l'ipotesi di cui all'art. 41 r.d. 18

La denuncia anonima può essere trasmessa sia alla polizia giudiziaria sia al pubblico ministero, con una precisazione procedimentale: solo nel primo caso, non sorge alcun obbligo di trasmissione dell'informativa all'organo di accusa, sebbene tale attività non sia neanche vietata. La polizia giudiziaria procederà in questo modo allo svolgimento della pre-inchiesta: provvederà a rendere partecipe il pubblico ministero solo nel caso in cui dallo svolgimento di tale attività riesce a procurarsi elementi ulteriori che possano integrare quelli già contenuti nella denuncia anonima. Nel secondo caso, invece, anche il pubblico ministero potrà procedere alla pre-inchiesta, così come avvalersi della facoltà di rimanere inerte. In entrambe le ipotesi, però, il pubblico ministero dovrà provvedere all'iscrizione dell'atto nel registro dei documenti anonimi.¹⁸⁷ In base all'art. 108 disp. att. c.p.p. e all'art. 5 d.m. 30 ottobre 1989 n° 334 esisterebbe un registro delle notizie anonime, il cosiddetto modello 46, custodito presso le Procure della Repubblica in modo da garantirne la riservatezza. Nel registro in questione diviene

giugno 1931 n° 773, nella quale lo scritto anonimo faccia riferimento alla presenza, in un determinato luogo, di armi, munizioni o materie esplodenti non denunciate o non consegnate o comunque abusivamente detenute, nel qual caso la polizia giudiziaria è legittimata a compiere perquisizioni di iniziativa). L'unico effetto degli elementi contenuti nella denuncia anonima, infatti, può essere quello di stimolare l'attività di iniziativa del pubblico ministero e della polizia giudiziaria al fine di assumere dati conoscitivi, diretti a verificare se dall'anonimo possono ricavarsi gli estremi utili per l'individuazione di una *notitia criminis*. Tali investigazioni, volte ad acquisire elementi di prova utilizzabili, si pongono, peraltro, fuori delle indagini preliminari, appunto in quanto sfornite di pregressa *notitia criminis*, sicché l'accusa non può procedere – sulla sola base di una denuncia anonima o confidenziale, non inseribile in atti ed inutilizzabile – a perquisizioni, sequestri, intercettazioni telefoniche, trattandosi di atti che implicano e presuppongono l'esistenza di indizi di reità». R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 57-58.

¹⁸⁷ «Nello stesso registro, poi, vanno annotati gli atti o gli esposti la cui firma sia apparsa originariamente autentica, qualora a seguito di attività di indagine si sia accertata l'apocriefa: si tratta di un particolare caso in cui è eccezionalmente possibile il trasferimento dell'atto dal registro notizia di reato ad un altro: in via generale, infatti, una volta che l'atto è iscritto bisognerebbe dar corso alla procedura di archiviazione. Nel medesimo registro, poi, vanno conservati i documenti anonimi, quegli atti cioè che non potranno essere acquisiti nel processo come prove, appunto perché privi di paternità». R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 59-60.

obbligatoria l'indicazione della data in cui l'atto è pervenuto all'ufficio e l'oggetto in esso contenuto. Solo dopo aver rispettato questo adempimento, prescritto dalla legge, il pubblico ministero potrà dare avvio alla pre-inchiesta. Nel caso in cui, dal compimento di tale attività, riesca ad approdare ad una vera e propria notizia di reato, allora il pubblico ministero potrà procedere all'iscrizione della notizia nel relativo registro, senza però che si faccia riferimento alla sua provenienza. È, infatti, fondamentale recidere ogni collegamento con la fonte anonima che l'ha alimentata, anche se ogni traccia non è persa, perché il registro degli anonimi deve appositamente indicare tale trasferimento. Qualora invece l'attività pre-procedimentale non approdi ad alcuna soluzione, gli atti eventualmente compiuti saranno sottoposti ad archiviazione diretta e il registro degli anonimi dovrà contenere anche l'annotazione della decisione in questione. Decorsi cinque anni dalla relativa annotazione nel registro degli anonimi, le denunce, così come i documenti anonimi, vengono distrutti con provvedimento del Procuratore. L'unica traccia che di essi permane è il verbale delle operazioni di distruzione.

7.2. Segue. La notizia confidenziale.

«La notizia confidenziale è quella notizia che perviene alla polizia giudiziaria da un suo informatore (c.d. confidente), vale a dire da persona che, al di fuori di ogni obbligo giuridico e di formali atti di informazione, fornisce alla polizia giudiziaria notizia in merito alla commissione di reati e dei loro autori». ¹⁸⁸ Il codice garantisce l'anonimato dell'informatore, impedendo sia al giudice che al pubblico ministero di forzare la polizia giudiziaria affinché essa riveli il nome del confidente. Sarà la polizia giudiziaria a valutare la necessità di mantenerlo segreto o meno. «Nella prassi, le

¹⁸⁸ L. D'AMBROSIO, *La pratica di polizia giudiziaria*, p. 265.

dichiarazioni fornite dal confidente vengono trascritte nella c.d. relazione di servizio: atto interno, di carattere amministrativo, nel quale l'agente o l'ufficiale di polizia giudiziaria fanno conoscere il loro operato ai loro superiori gerarchici». ¹⁸⁹ La relazione in questione non può certo considerarsi atto procedimentale, e quindi ne viene esclusa ogni possibile utilizzazione all'interno del processo, sia come prova, che come notizia di reato. Essa risulta più che altro assimilabile ad una denuncia anonima, e dunque sostanzialmente identico appare il regime giuridico. Essa potrà quindi essere del tutto trascurata, garantendo l'inerzia della polizia giudiziaria, o costituirà invece lo spunto per dare avvio all'attività pre-procedimentale. L'organo in questione non vedrà dunque incombere su di esso un obbligo di informativa *ex art. 247 c.p.p.* nei confronti del pubblico ministero: tale obbligo sorgerà solo laddove la pre-inchiesta frutterà positivamente, garantendo l'acquisizione di un'ulteriore informazione che possa sostituire la notizia confidenziale. ¹⁹⁰ Nulla vieta però che la polizia giudiziaria possa comunque informare il pubblico ministero senza alcuna indicazione del nominativo del confidente nell'informativa trasmessa, legittimando così anche il pubblico ministero ai relativi adempimenti, già previsti per le denunce anonime.

7.3. Segue. I colloqui investigativi della polizia giudiziaria.

L'art. 18-bis, l. 26 luglio 1975 n° 354, dispone che «il personale dei servizi centralizzati delle forze di polizia giudiziaria procede a colloqui investigativi con detenuti o internati al fine di acquisire informazioni utili per la prevenzione e la repressione dei delitti di

¹⁸⁹ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 61.

¹⁹⁰ Orientamento contrario è stato assunto da R. CANTONE, *Le informazioni confidenziali calunniose integrano il delitto di cui all'art. 368 c.p.? in Cassazione penale*, 2006, p. 3657, secondo cui «la polizia giudiziaria avrebbe comunque un obbligo di trasmissione al pubblico ministero della notizia confidenziale».

criminalità organizzata, ovvero dei delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico». ¹⁹¹ Si tratta dei cosiddetti “colloqui investigativi”, svolti dalla polizia giudiziaria, al fine di poter ottenere indicazioni circa reati già commessi o che si stiano per commettere, garantendo così la possibilità di prendere cognizione di una notizia di reato. Tale evenienza dipende però dalle scelte del dichiarante: costui può infatti decidere se rendere le proprie dichiarazioni utilizzabili processualmente, oppure in forma anonima. Nel primo caso, verrà appositamente redatto verbale, da trasmettere immediatamente al pubblico ministero insieme all'informativa: in questo preciso caso siamo di fronte ad un notizia di reato vera e propria. Nel secondo caso, invece, il dichiarante sarà assimilato al confidente di polizia giudiziaria, con conseguente assimilazione anche del regime giuridico. Esattamente come le dichiarazioni non subiscono verbalizzazione, ma convergono in una relazione di servizio, allo stesso modo, le confidenze divengono inutilizzabili dal punto di vista processuale, ma possono costituire mezzo di apertura della pre-inchiesta. La polizia giudiziaria sarà quindi tenuta alla trasmissione dell'informativa al pubblico ministero solo quando dall'attività in questione prenderà cognizione di un elemento conoscitivo ulteriore rispetto alla confidenza. ¹⁹²

¹⁹¹ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 62.

¹⁹² Orientamento contrario è stato assunto da G. SALVINI, *I colloqui investigativi e i permessi di soggiorno a fini investigativi per il contrasto del terrorismo*, in A.A. DALIA (a cura di) *Le nuove norme di contrasto al terrorismo*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 6, secondo cui «lo strumento del colloquio investigativo è stato pensato con una pluralità di funzioni e le sue risultanze devono essere comunicate all'ufficio del pubblico ministero competente, nonostante la mancanza di ogni diretta utilizzabilità processuale, qualora nel suo svolgimento siano emerse notizie di reato».

7.4. Segue. Le intercettazioni e i controlli sulle comunicazioni realizzati in termini preventivi.

Rientrano in quella che abbiamo già avuto modo di definire come attività amministrativa di prevenzione, le intercettazioni e i controlli sulle comunicazioni. È stato lo stesso legislatore ad intervenire in materia al fine di poter autorizzare attività di intercettazioni di comunicazioni o conversazioni, il tracciamento di comunicazioni telefoniche o telematiche, l'acquisizione di dati esterni relativi alle medesime e ogni altra informazione utile in possesso degli operatori di telecomunicazioni.¹⁹³ La *ratio* alla base di un simile intervento è rinvenibile nel tentativo di prevenire gravi delitti che possano destare allarme sociale, soprattutto in materia di criminalità organizzata, di terrorismo e di eversione all'ordine costituzionale. Queste attività possono essere compiute solo laddove il Procuratore della Repubblica, su istanza di vari organi, autorizzi formalmente il loro compimento, ovvero nei casi in cui sorgano esigenze di prevenzione. L'art. 226 disp. att. c.p.p. è però del tutto chiaro laddove afferma che l'intercettazione preventiva non possa in alcun caso costituire notizia di reato. Ne consegue dunque che, sebbene non possa assurgere a tale qualificazione, dovendosi reperire autonomamente, ciò non impedisce che possa divenire mezzo di apertura della pre-inchiesta, al fine di poter rinvenire un ulteriore dato conoscitivo che possa poi successivamente essere utilizzato in termini di *notitia criminis*. È lo stesso comma 5, dell'art. 226 disp. coord. c.p.p., a ribadire come i risultati delle intercettazioni preventive possano essere utilizzati esclusivamente a fini investigativi in un eventuale processo penale. «In se stessi, quindi, non possono costituire base di informativa o denuncia al pubblico ministero, né costituire la notizia di reato appresa dal pubblico ministero di propria iniziativa, né essere

¹⁹³ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 64.

menzionati o posti a fondamento di atti di indagine o di provvedimenti dell'autorità giudiziari né, ancora, costituire oggetti di deposizione testimoniale o di divulgazione extraprocessuale». Anzi, essi vanno immediatamente distrutti.¹⁹⁴

7.5. Segue. I servizi di informazione e di sicurezza: la trasmissione di eventuali notizie.

L'art. 23, comma 7, l. 3 agosto 2007, n° 124, afferma come, «in deroga alla normale procedura, i Direttore dei Servizi di Informazione per la Sicurezza e il Direttore generale del D.I.S. hanno l'obbligo di fornire ai competenti organi di polizia giudiziaria le informazioni e gli elementi di prova relativamente ai fatti configurabili come reati, di cui sia stata acquisita conoscenza nell'ambito delle strutture che da essi rispettivamente dipendono».¹⁹⁵

Tali informazioni «possono essere utilizzate nel procedimento penale solo dopo che la stessa polizia giudiziaria ne ha verificato la fondatezza. Se ciò accade, la polizia giudiziaria trasmette al pubblico ministero un'autonoma informativa basata sui dati acquisiti attraverso la propria attività di investigazione. Nell'informativa si può anche non far riferimento alle notizie e al servizio che ha avviato l'indagine. È invece opportuno che la polizia giudiziaria comunichi al servizio i riscontri delle notizie ricevute per consentirgli di trarre elementi di approfondimento dell'attività informativa originariamente svolta e di disporre di un quadro complessivo del fenomeno criminoso e dei suoi sviluppi».¹⁹⁶ A conclusione analoga

¹⁹⁴ F. CORDERO, *Procedura penale*, p. 1298, sebbene in riferimento a un'ipotesi di intercettazione preventiva ora assorbita dall'art. 226 disp. coord. c.p.p., ritiene che «spira nichilismo nell'art. 16, comma 3, l. 13 settembre 1982: i materiali raccolti servono a orientare le future indagini ma sono privi di ogni valore ai fini processuali, qualunque cosa vi risulti; trasmessi al magistrato, vengono distrutti, fino all'ultima sillaba. Ecco un raptus garantistico fuori luogo».

¹⁹⁵ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 66.

¹⁹⁶ L. D'AMBROSIO, *La pratica di polizia giudiziaria*, p. 268.

rispetto alle precedenti ipotesi, si perviene anche in tale caso, giacché l'informativa che proviene dai servizi di informazione e sicurezza non può assurgere al rango di *notitia criminis*, ma deve essere avvalorata da un ulteriore dato conoscitivo, rinvenibile solo al fine di una pre-inchiesta.

7.6. *Segue. «Le informazioni occasionali generiche».*

Si definiscono «informazioni occasionali generiche», «tutte le notizie che circolano diffondendosi nei più disparati settori della vita sociale: nei mass media, nelle opinioni correnti, nelle istituzioni, nei partiti, nei gruppi organizzati, relative a sistematiche violazioni, in certi settori, della legge penale, senza tuttavia che vengano indicati né singoli episodi criminosi, né responsabili».¹⁹⁷ È quella che oggi potremmo definire in termini di “voce pubblica”. Senza ombra di dubbio, possiamo giungere alla conclusione che tali informazioni non possono costituire notizia di reato: esse rappresentano un sistema illegale consolidato, l'insieme di una pluralità di condotte illecite. Sebbene non possano qualificarsi in questi termini, è pur vero che anche per esse vale quando detto per le ipotesi precedenti. Anche esse, cioè, possono rappresentare «la base conoscitiva che autorizza il pubblico ministero e la polizia giudiziaria a compiere la pre-inchiesta, volta ad apprendere, questa volta sì, informazioni su singoli e specifici fatti criminosi».¹⁹⁸

7.7. *Segue. Gli atti non costituenti notizie di reato qualificate.*

Rientrano nella categoria degli “atti non costituenti notizia di reato”, tutti quegli atti trasmessi alla Procura che, non potendosi qualificare

¹⁹⁷ P. FERRUA, *L'iniziativa del pubblico ministero nella ricerca della notitia criminis*, p. 314.

¹⁹⁸ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 67.

in termini di notizia di reato qualificata, vengono però ritenuti meritevoli di approfondimento, in quanto contenenti informazioni che ingenerano il sospetto che un reato sia stato commesso. Essi sono destinati ad essere raggruppati nel registro degli atti non costituenti notizia di reato, ma che, seppur non assurgono a tale qualifica, possono costituire presupposto per lo svolgimento di una pre-inchiesta. È la stessa Corte di Cassazione ad affermarlo, laddove le Sezioni Unite hanno specificato che «una denuncia irrituale, che si deve perciò considerare alla stregua di una denuncia anonima, pur essendo uno scritto di per sé inutilizzabile, è tuttavia idonea a stimolare l'attività del pubblico ministero o della polizia giudiziaria al fine dell'assunzione di dati conoscitivi atti a verificare se da essa possano ricavarsi indicazioni utili per l'enucleazione di una *notitia criminis* suscettibile di essere approfondita con gli strumenti legali».¹⁹⁹

7.8. Segue. La sentenza di fallimento.

L'art. 17 della legge fallimentare, introdotta con r.d. 16 marzo 1942 n° 267 e modificata dal d.l. 12 settembre 2007 n° 169, afferma che le sentenze di fallimento devono essere comunicate al pubblico ministero per estratto. Non necessariamente, infatti, un fallimento è sintomo dell'esistenza di una notizia di reato, ma tale eventualità non può neanche essere esclusa del tutto. Ciò giustifica il pubblico ministero ad attendere la trasmissione della relazione da parte del curatore fallimentare, come dispone l'art. 33, al fine di poter verificare se una notizia di reato è configurabile o meno. È lo stesso articolo che impone che la relazione contenga tutto quanto possa risultare utile al fine dell'espletamento delle indagini preliminari.

¹⁹⁹ Cassazione penale, Sezioni Unite, 29 maggio 2008, n° 25932, *Ivanov*, in *C.E.D. Cassazione*, n° 239695.

Anche la sentenza di fallimento, allora, costituisce per legge quell'embrione di notizia di reato che legittima l'apertura della pre-inchiesta volta a cercare una notizia di reato a tutti gli effetti.²⁰⁰ È la stessa circolare n° 533 del 18 ottobre del 1989, poi, a chiarire come la sentenza di fallimento costituisca uno di quegli atti ascrivibili nel registro degli atti non costituenti notizia di reato.

7.9. Segue. I decessi per cause ignote o sospette e le relative comunicazioni.

Secondo l'art. 1 del d.P.R. 1990 n° 285, ogni decesso deve essere comunicato al Comune del luogo in cui è avvenuto il fatto, dal medico che ne ha certificato la causa. Il Sindaco poi, a sua volta, dovrà dare comunicazione al pubblico ministero, qualora nella scheda di morte trasmessagli possa ravvisare qualche sospetto sulla liceità dell'accaduto. Allo stesso modo, «ogni medico che accerti un decesso avvenuto fuori da un istituto ospedaliero pubblico, senza però riuscire ad individuarne la causa, oltre a informare il Comune, può mettere direttamente a disposizione della Procura la salma».²⁰¹ In tale ipotesi, l'autopsia, anche se negata dai propri familiari, potrà trovare esecuzione su ordine dell'autorità giudiziaria. La stessa sorte tocca anche nel caso in cui sia la stessa polizia giudiziaria ad accertare la morte di un uomo ma rispetto ad essa abbia seri dubbi circa la commissione di un reato: provvederà, infatti, ad informare il pubblico ministero, pur in assenza di una notizia di reato. In tali ipotesi, il pubblico ministero potrà predisporre un'autopsia *ex art.* 116 disp. att. c.p.p., previa iscrizione della comunicazione nel registro degli atti non costituenti notizia di reato. In questa particolare ipotesi, è la stessa legge che autorizza il pubblico

²⁰⁰ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 69.

²⁰¹ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 70.

ministero non solo a essere destinatario di un'informazione non ancora costituente notizia di reato, ma anche di compiere le attività pre-investigative al fine di accertarne la sua esistenza.

CAPITOLO IV

LA FASE DELL'ISCRIZIONE DELLA *NOTITIA CRIMINIS*.

UN PROBLEMA LEGATO AL TEMPO

SOMMARIO: 1. L'obbligo di riferire la notizia di reato. – 2. L'attività del pubblico ministero a seguito dell'acquisizione della *notitia criminis*: l'iscrizione come primo atto processuale. – 3. I registri. – 3.1. Segue. Il modello 21. – 3.2. Segue. Il modello 44. – 3.3. Segue. Il modello 21 *bis*. – 3.4. Segue. Il modello 45. – 4. L'iscrizione oggettiva. – 4.1. Il numero identificativo del procedimento. – 4.2. Un problema di comunicabilità. – 5. L'iscrizione soggettiva. – 5.1. Gli effetti dell'iscrizione nominativa. – 5.1.1. Segue. Le iscrizioni “coatte”. – 6. Le funzioni dell'atto di iscrizione. – 6.1. I termini per le determinazioni del pubblico ministero. – 6.2. Il regime di inutilizzabilità degli atti compiuti al di fuori dei termini prescritti. – 6.3. L'attribuzione della competenza. – 7. Un problema legato al tempo. – 7.1. Il complesso concetto di “immediatezza”. – 7.2. Il sindacato sull'iscrizione soggettiva. – 7.3. Le Sezioni Unite «Lattanzi». – 7.4. La soluzione prospettata dal “Progetto Alfano”. – 7.5. Sviluppi odierni del problema: le ipotesi interpretative prospettate dalla Procura di Roma. – 8. Una breve conclusione.

1. *L'obbligo di riferire la notizia di reato.*

Una volta acquisita notizia di reato, indipendentemente dalle modalità attraverso cui avvenga, la polizia giudiziaria vede incombere su di essa l'adempimento degli obblighi imposti dall'art. 347 c.p.p., così come modificato dall'art. 4, comma 1, del d.l. 8 giugno 1992, n° 306, con modifica in legge 7 agosto 1992, n° 356.

La polizia giudiziaria deve, quindi, riferire, «senza ritardo» e «per iscritto», al pubblico ministero «gli elementi essenziali del fatto e gli altri elementi sino ad allora raccolti, indicando le fonti di prova e le attività compiute, delle quali trasmette la relativa comunicazione». Deve inoltre comunicare, qualora sia possibile, «le generalità, il domicilio e quanto altro valga alla identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini, della persona offesa e di coloro che siano in grado di riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti». Prima dell'intervento di modifica, la polizia giudiziaria era tenuta al rispetto di scadenze temporali ben più stringenti: la vecchia formulazione dell'art. 347, difatti, imponeva all'organo in questione l'obbligo di riferire la notizia di reato al pubblico ministero nel termine di quarantotto ore dall'avvenuta acquisizione. Le esperienze applicative del codice, però, mostrarono sin da subito «i rischi derivanti da una generalizzazione del termine in parola a ogni specie di reato e indagini».²⁰² La polizia giudiziaria, preoccupata dell'incombenza di un obbligo così rigoroso, sembrò sin da subito preoccuparsi più del rispetto formale di tale termine, che della necessità di fornire al pubblico ministero quante più notizie utili per la ricostruzione del fatto. La conseguenza fu ovviamente quella di una stasi nell'ambito dell'attività di polizia giudiziaria, con l'accumularsi di un gran numero di notizie rimaste inevase. La novella del 1992, però, intervenne nel momento più opportuno, imponendo la necessità per il pubblico ministero di essere tempestivamente informato della *notitia criminis* e di ogni altra notizia utile ed esauriente per la ricostruzione del fatto. Fu così abolito il termine delle quarantotto ore, sostituito con l'indicazione, decisamente più elastica, di una comunicazione «senza ritardo» al pubblico ministero. Data la generalità e indeterminatezza dell'espressione, è facilmente deducibile il margine di discrezionalità

²⁰² L. D'AMBROSIO, *La pratica di polizia giudiziaria*, p. 77.

che viene da ora rimesso alla polizia giudiziaria nella gestione dei tempi. Il termine di quarantotto ore è rimasto, invece, invariato, nel particolare caso in cui «siano stati compiuti degli atti per i quali è prevista l'assistenza del difensore della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini» (così è quanto dispone il comma 2 *bis* dell'art. 347 c.p.p.). Infine, dispone così il terzo comma, «se si tratta di uno dei delitti indicati nell'art. 407 comma 2 lettera *a*) numeri da 1) a 6) e, in ogni caso, quando sussistono ragioni di urgenza, la comunicazione della notizia è data immediatamente anche in forma orale». Ovviamente, nonostante la comunicazione sia stata fatta oralmente, ne deve necessariamente conseguire, «senza ritardo», anche la comunicazione scritta, con la presenza di tutti gli elementi indicati nei commi precedenti. «A seguito della nuova normativa dettata dal decreto legislativo 19 febbraio 1958, n° 51 che, istituendo il giudice monocratico di primo grado, ha soppresso le preture circondariali e le procure della Repubblica presso le citate preture, è enormemente semplificata, per la polizia giudiziaria, l'individuazione dell'autorità giudiziaria alla quale rimettere la notizia di reato, che rimane esclusivamente la procura della Repubblica presso il tribunale».²⁰³ Solo nel particolare caso in cui si tratti di minore di anni diciotto, che abbia agito da solo o con complici maggiorenni, la notizia di reato sarà invece rimessa al procuratore della Repubblica presso il tribunale dei minorenni.

2. L'attività del pubblico ministero a seguito dell'acquisizione della notizia criminis: l'iscrizione come primo atto processuale.

«Per quanto riguarda il pubblico ministero, invece, questi ha essenzialmente l'obbligo, ai sensi dell'art. 335, comma 1, c.p.p., una volta che gli sia pervenuta o abbia acquisito di propria iniziativa una

²⁰³ L. D'AMBROSIO, *La pratica di polizia giudiziaria*, p. 79.

notizia di reato, di iscriverla immediatamente nell'apposito registro custodito presso il proprio ufficio».²⁰⁴ Indipendentemente, dunque, dalle modalità attraverso cui la notizia di reato sia giunta a sua conoscenza, essa deve essere immediatamente iscritta nell'apposito registro.²⁰⁵ Ciò costituisce indubbiamente il primo atto del procedimento penale. Si è, difatti, a lungo dibattuto circa la configurabilità o meno degli atti investigativi quali atti processuali: buona parte della dottrina ha escluso tale configurazione, giacché «la qualifica di atto processuale vale unicamente per l'atto posto in essere dai soggetti del rapporto processuale e nella sede processuale».²⁰⁶ La disciplina delle notizie di reato sarebbe così sottratta a quella propria degli atti procedimentali: questa esclusione dal novero degli atti processuali appare ancor più confermata laddove si ammetta l'inesistenza di una specifica sanzione di nullità nel caso di mancato rispetto della sequenza procedimentale con cui si porta a conoscenza dell'autorità la sussistenza di una notizia di reato.²⁰⁷ Ad analoga conclusione perviene anche chi sostiene che la natura di atto processuale debba essere attribuito solo a quelli compiuti da polizia giudiziaria e pubblico ministero, aderendo in

²⁰⁴ P. DUBOLINO, *Notizia di reato*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. I Agg. 2000, p. 501.

²⁰⁵ Cassazione Penale, Sezione I, 18 agosto 2017, n° 39221, in *C.E.D. Cassazione*, p. 10, secondo cui «se è incontestabile che il Pubblico ministero ha l'obbligo di iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'art. 335 c.p.p., non appena riscontrata la corrispondenza di un fatto di cui abbia avuto notizia ad una fattispecie di reato ed una volta acquisiti, contestualmente o successivamente, elementi obiettivi di identificazione del soggetto cui il reato è attribuito, è altrettanto indubbio che non è consentito al giudice stabilire una diversa decorrenza di tale iscrizione».

²⁰⁶ A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedimentali*, p. 108.

²⁰⁷ Propendono, invece, per la processualità dell'atto contenente la *notitia criminis* qualificata quanti sostengono che è processuale ogni atto che nasce e vive ai fini del rapporto processuale, sulla cui costituzione, sul cui svolgimento e sulla cui fine l'atto è destinato ad avere influenza: in tal senso v. G. BELLAVISTA – G. TRANCHINA, *Lezioni di diritto processuale penale*, X edizione, Giuffrè, Milano, 1987, p. 272; F. CORDERO, *Studi sulle dottrine generali del processo penale: le situazioni soggettive nel processo penale*, Giappichelli, Torino, 1957, p. 281; C. MASSA, *Atti processuali penali*, in *Enciclopedia forese*, vol. I, Milano, 1958, p. 572.

questo modo ad una impostazione meramente soggettiva. Se, dunque, la notizia di reato non è qualificabile in termini processuali, nessun dubbio, invece, pare profilarsi nell'attribuire tale qualificazione all'iscrizione *ex art. 335 c.p.p.*, giacché primo atto processuale dell'intera sequenza procedimentale. È lo stesso art. 9, comma 3, c.p.p., a delimitare la portata di quest'affermazione, laddove, nel delineare la competenza, sancisce che essa appartiene «al giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio del pubblico ministero che ha provveduto per primo a iscrivere la notizia di reato nel registro di cui all'art. 335 c.p.p.». Ne consegue, dunque, che primo atto di tale sequenza è rinvenibile non tanto nella mera *notitia criminis*, quanto piuttosto nell'atto di assunzione dell'informativa da parte dell'inquirente.

3. I registri.

«A integrazione delle previsioni codicistiche e in attuazione dell'art. 206, comma 1, lett. *a*, disp. att. c.p.p., con decreto dell'allora ministro di grazia e giustizia del 30 settembre 1989, «Approvazione dei registri in materia penale», sono stati approvati i nuovi registri degli affari penali, fra i quali meritano attenzione: il modello 21 «Registro delle notizie di reato», il modello 44 «Registro delle notizie di reato riguardanti ignoti», il modello 45 «Registro degli atti non costituenti notizia di reato», e il modello 46 «Registro delle denunce e degli altri documenti anonimi», nonché il modello 22 «Registro delle notizie di reato per reati di competenza del pretore», soppresso con decreto del ministro della giustizia del 17 dicembre 1999, mentre con decreto dello stesso ministro del 14 marzo 2001 è

stato introdotto il modello 21 *bis* relativo ai procedimenti innanzi al giudice di pace».²⁰⁸

Premesso che l'iscrizione, giacché primo atto processuale, va compiuta sin dal compimento del primo atto d'indagine, è pur vero che non poche perplessità ha suscitato la scelta rimessa al pubblico ministero del registro all'interno del quale effettuare l'iscrizione in questione. Molte opinioni sono state sollevate in proposito. «Nella ricostruzione, occorre distinguere a seconda del risultato cui si è pervenuti a seguito dell'intrapresa investigazione. Mentre l'epilogo positivo percorrerà l'ordinaria procedura, per cui l'esistenza di una notizia di reato andrà regolarmente iscritta nel registro modello 21 o modello 44 qualora soggettivamente indeterminata, nel caso di esito negativo l'attività andrebbe documentata, quantomeno, nel modello 45, cioè, tra i fatti non costituenti reato ovvero in un registro appositamente istituito».²⁰⁹ La soluzione prospettata, però, anche se la più plausibile, presta il fianco ad alcune critiche, soprattutto in sede di verifica e di controllo giudiziale. Ecco perché nella prassi è stato pensato un meccanismo alternativo, volto all'istituzione di un fascicolo *extra* o *superprocedimentale*, denominato “fascicolo virtuale”. Si tratterebbe, a norma dei procuratori, “della valutazione di tutti i fascicoli riferenti fatti di malcostume politico-amministrativo nel territorio”. Prassi che si ricollega a quelle sviluppate presso altri uffici di procura, che hanno studiato meccanismi similari, volti alla raccolta di documentazione e informazioni di vicende processuali *in itinere*, in modo da poter garantire una più completa comprensione del fenomeno delittuoso.

²⁰⁸ A. ZAPPULLA, *La formazione della notizia di reato. Condizioni, poteri ed effetti*, p. 289-290.

²⁰⁹ A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 121. Sul punto vedi D. POTETTI, *Attività del pubblico ministero diretta alla acquisizione della notizia di reato e ricerca della prova*, in *Cassazione penale*, 1995, p. 138-139; contra U. NANNUCCI, *L'attività di iniziativa del pubblico ministero: modelli operativi*, in *Documenti e giustizia*, 1994, p. 943, ricorda come «i registri autonomi possono essere istituiti ai fini di una più razionale gestione dell'ufficio e solo per settori di notizie di reato».

In ogni caso, «una volta individuata una notizia di reato, la sua destinazione verso il registro più appropriato segue itinerari vincolati da parametri di natura soggettiva, per quel che riguarda l'alternativa fra il registro relativo alle persone note e i registri relativi ai procedimenti contro ignoti o ai documenti anonimi. Sfugge, invece, a ogni rigidità l'alternativa fra gli appena menzionati tre registri nei quali suddividere le notizie di reato e quello riservato alle notizie che di reato non sono».²¹⁰ Si tratta di dover valorizzare il labile confine esistente tra notizie di reato, anche manifestamente infondate, ma non inverosimili, da poter sottoporre così al vaglio del giudice per le indagini preliminari, garantendo in tal modo una loro iscrizione nel registro delle notizie di reato, e pseudo-notizie di reato, che della *notitia criminis* acquistano solo veste formale, ma che risultano prive di qualsiasi contenuto. Il pubblico ministero, proprio in virtù del principio di obbligatorietà dell'azione penale, è tenuto all'iscrizione di ogni informazione che possa ritenere integrante una notizia di reato nell'apposito registro, per confinare tutto ciò che di notizia di reato non si tratta nel registro degli atti non costituenti notizia di reato. La scelta rimessa al pubblico ministero è però del tutto discrezionale: discrezionalità che non lascia spazio a rimedi di natura processuale, ma che può essere censurata solo all'interno dell'ufficio della procura, attraverso soluzioni di natura gerarchica o disciplinare, oppure, eventualmente, in sede penale, pur se «sembra lecito qualche dubbio sulla reale efficacia dei controlli esperibili».²¹¹

3.1. Segue. Il modello 21.

A presupporre una notizia di reato delineatasi in tutti i suoi elementi essenziali, è l'iscrizione nel registro modello 21, che si qualifica

²¹⁰ A. ZAPPULLA, *La formazione della notizia di reato. Condizioni, poteri ed effetti*, p. 290.

²¹¹ F. CORDERO, *Procedura penale*, p. 485.

«come un atto a struttura complessa: nel senso che in esso 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 ovvero questo risulta diversamente circostanziato, il pubblico ministero cura l’aggiornamento delle iscrizioni»); nonché una componente “soggettiva”, rappresentata dal nominativo dell’indagato. Componente, quest’ultima, essenziale, perché è solo dopo che viene individuato il soggetto cui attribuire il reato che i termini cominciano a decorrere».²¹² Nella prassi operante negli uffici giudiziari, invero, si è proceduto alla creazione di una nuova “sezione”, interna al registro delle notizie di reato relativo a persone note, nella quale vengono effettuate le iscrizioni a carico di “soggetti ancora da identificare”.²¹³ In realtà questa scelta pare rimettere nelle mani del pubblico ministero scelte discrezionali oscure al legislatore, dovendosi per lo più utilizzare in termini ricostruttivi, ovvero laddove si sia già pervenuti alla individuazione del soggetto, senza però che vi sia una puntuale e compiuta identificazione. Più consona, e certamente meno problematica, appare la scelta di procedere, almeno inizialmente, all’iscrizione nel registro di soggetti ignoti, potendosi successivamente effettuare una sorta di migrazione da un registro all’altro, verso il modello 21. Il nominativo risponde principalmente ad esigenze di certezza e garanzia, potendosi così fare affidamento sul soggetto il cui nome sia stato iscritto a una sua partecipazione a momenti o atti processualmente rilevanti. Ecco perché non desta particolari

²¹² Cassazione Penale, Sezioni Unite, 24 settembre 2009, n° 40538, *Lattanzi*, in *Cassazione penale*, 2010, p. 508.

²¹³ N. RUSSO, *I registri del pubblico ministero: l’inaccettabile ambiguità delle iscrizioni a carico di “persona da identificare”*, in *Processo penale e giustizia*, 2011, p. 83.

problemi un'iniziale iscrizione priva di nome, a cui solo in un secondo tempo si proceda con l'identificazione. I problemi sorgono invece in caso contrario: un'eventuale iscrizione nel registro noti di un soggetto non ancora identificato genera infatti una grave commistione tra registro di persone note e registro di persone ignote. Commistione che provoca ripercussioni a catena, soprattutto con riferimento a taluni istituti procedurali: è il caso, ad esempio, dell'istituto della proroga dei termini di indagine o di archiviazione, che risultano differenti a seconda dei presupposti che li alimentano.

3.2. *Segue. Il modello 44.*

«Appare evento fisiologico, e non già patologico, quello per cui nella notizia di reato non vi sia alcuna indicazione relativa al possibile autore del reato». ²¹⁴ Ecco allora perché, proprio per tale evenienza, il legislatore ha opportunamente predisposto dei rimedi, tra cui la creazione di un apposito registro, all'interno del quale procedere con le iscrizioni delle notizie di reato contro ignoti: il famoso modello 44. In termini del tutto generali, possiamo qualificare come notizia di reato contro ignoti quella all'interno della quale non vi sia alcuna informazione circa il possibile autore del fatto di reato. Risponde, poi, alla stessa qualificazione anche l'informazione da cui sia in qualche modo possibile identificare taluno, ma solo in via indiretta, preferendo, almeno allo stato degli atti, procedere dapprima a degli accertamenti, e quindi all'iscrizione nel modello 44. Il pubblico ministero, quindi, di fronte all'impossibilità di poter attribuire il fatto di reato ad un soggetto, procede all'iscrizione della notizia nel suddetto registro. In esso il pubblico ministero dovrà fare comunicazione della notizia di reato, delle generalità della persona offesa, del denunciante o del querelante, della qualificazione

²¹⁴ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 106.

giuridica del fatto e delle data e del luogo dove è stato compiuto, a norma dell'art. 3 del d.m. 30 settembre 1989. A seguito dell'iscrizione, prenderà avvio la fase delle indagini preliminari contro ignoti, che potrà concludersi o con l'acquisizione di un nominativo, da cui ne discenderà l'iscrizione nominativa, oppure, in caso di impossibilità, con un provvedimento di archiviazione. Si tratta di un meccanismo all'insegna della semplicità: è lo stesso art. 107 bis disp. att. c.p.p. a tratteggiare le fasi procedurali, in stretto raccordo con l'art. 415, comma 5, c.p.p. «Si prevede, infatti, che la polizia giudiziaria invii all'ufficio della procura competente attraverso elenchi mensili²¹⁵ le denunce²¹⁶ di cui sia ignoto l'autore del reato, accludendo l'attività compiuta al fine della identificazione del responsabile. La richiesta di archiviazione e il decreto del giudice per le indagini preliminari, a norma del citato art. 415, comma 4, c.p.p., sono, infatti, pronunciati cumulativamente con riferimento agli elenchi trasmessi dalla polizia giudiziaria. Da detti elenchi, però, possono essere espunte le denunce che il pubblico ministero ed il giudice intendono escludere dalla richiesta ovvero dal successivo decreto».²¹⁷ Si tratta di un sistema quasi automatico di archiviazione giacché ignoti gli autori dei reati, in cui l'unica eccezione è data da quei procedimenti che richiedano maggiori approfondimenti.

²¹⁵ «Con la nuova disposizione – in sostanza – è fatto carico alla polizia giudiziaria di operare un primo distinguo delle *notitiae criminis* apprese o ricevute tra quelle soggettivamente qualificate o meno, e solo in questo secondo caso è consentito trattenere presso di sé la notizia. È compito della polizia giudiziaria, quindi, svolgere le investigazioni finalizzate, secondo il tenore della norma attuativa, anche all'identificazione dell'autore del reato». A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 249.

²¹⁶ Si discute se la norma riguardi solo le denunce o anche le altre notizie di reato trasmesse o prese d'iniziativa dalla polizia giudiziaria.

²¹⁷ F. CORTESE, *Art. 107 bis disp. att. c.p.p.*, in A. GIARDA e G. SPANGHER (a cura di) *Codice di procedura penale commentato*, vol. III, Ipsa, 2007, p. 6359.

3.3. Segue. Il modello 21 bis.

«Il procedimento di fronte al Giudice di pace (d.l. 28 agosto 2000, n° 274) introduce una disciplina differenziata delle indagini preliminari, che coinvolge anche gli aspetti relativi alla notizia di reato: sono diversi, rispetto al rito ordinario, i tempi dell'iscrizione, le sue modalità, nonché il registro di riferimento».²¹⁸ Il d.m. 6 aprile 2001 n° 204 ha, infatti, istituito il modello 21 *bis*, ovvero il registro delle notizie di reato per i procedimenti di fronte al giudice di pace. In esso devono essere annotate tutte le attività compiute dal pubblico ministero. Si fa principalmente riferimento a tutti quei casi per i quali non è esplicitamente prescritta l'iscrizione, ma, per lo meno, una annotazione. Regola generale è, infatti, quella per cui quando la polizia giudiziaria acquisisce notizia di reato, prima è autorizzata allo svolgimento di indagini per un periodo massimo di quattro mesi e, solo successivamente, investe il pubblico ministero di apposita relazione: costui procederà poi all'iscrizione. È però possibile che la polizia giudiziaria, durante l'inchiesta, possa avere necessità di compiere un atto per il quale è richiesta l'autorizzazione del pubblico ministero: quest'ultimo potrebbe, di fatto, autorizzarne il compimento, ma agire in prima persona al suo espletamento, provvedendo alla sua iscrizione prima del compimento. Qualora, invece, la notizia di reato sia acquisita direttamente dal pubblico ministero, ma questi decida di investire la polizia giudiziaria, l'iscrizione sarà effettuata o a seguito del rapporto di polizia giudiziaria, o dell'istanza relativa al compimento degli atti che il pubblico ministero decida di compiere personalmente. In tali ipotesi, però, non risulta alcun obbligo di iscrizione: né nel caso in cui il pubblico ministero, acquisita notizia di reato personalmente, non investa la polizia giudiziaria perché si determina a chiedere

²¹⁸ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 125.

l'archiviazione, o a esercitare l'azione penale, o ancora ad agire personalmente; né nel caso in cui il procedimento venga messo in moto per ricorso immediato della persona offesa. Funzione primaria di questa iscrizione, dunque, non è quella di far decorrere i termini delle indagini preliminari: queste vengono per lo più compiute prima dell'iscrizione; ma quella di fungere da «spartiacque fra due diverse fasi processuali: quella che vede protagonista la polizia giudiziaria e quella che vede protagonista il pubblico ministero».²¹⁹

3.4. Segue. Il modello 45.

Il d.m. 30 settembre 1989 ha istituito il «registro degli atti non costituenti notizia di reato»: scopo di questo modello è di raggruppare «oltre alle informative «prive 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.)», anche quelle che ad avviso del pubblico ministero, a norma dell'art. 109 disp. att. c.p.p., non sono suscettibili di mettere in moto il meccanismo delle indagini preliminari».²²⁰ Si tratta delle cosiddette “pseudo-notizie di reato”. «Si tratterebbe delle notizie aventi ad oggetto un fatto di reato senza alcuna specificazione né spazio-temporale, né soggettiva o con una descrizione che ne rende evidente l'oggettiva impossibilità di realizzazione storica; ovvero se il fatto riportato altro non è che un brano letterario oppure dichiaratamente frutto di una rilevazione onirica o di seduta medianica, tanto da non assumere alcun rilievo penale».²²¹ Si tratta, quindi, di una categoria di atti dei quali il pubblico ministero ritenga

²¹⁹ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 127.

²²⁰ A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 358.

²²¹ A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 358.

non possano assurgere a dato rilevante ai fini dell'investigazione e proceda, così, ad iscriverli direttamente nel modello 45. Tuttavia, con riferimento agli stessi, non è escluso che su di essi possa essere successivamente disposto un approfondimento, ogniqualvolta il pubblico ministero lo ritenga necessario. In questo caso, il pubblico ministero può operare una rivalutazione della natura dell'atto iscritto, procedendo, nel caso in cui ritenga trattasi di notizia di reato, ad iscrizione nel modello 21 o modello 44, a seconda che si tratti di una iscrizione soggettivamente orientata o meno. A fronte delle cosiddette "integrazioni informative", il pubblico ministero disporrà il passaggio al registro delle notizie di reato, qualora l'esito delle stesse sia positivo, oppure archiviazione in caso contrario. Si tratterà, nella prima ipotesi, di una nuova iscrizione, di cui dovrà rimanere traccia, sia nel registro di cui all'art. 335 c.p.p., in cui verrà così annotata la provenienza, sia nel modello 45, in cui verrà annotato, alla colonna 7, l'avvenuto passaggio.

4. L'iscrizione oggettiva.

Abbiamo in precedenza trattato dei diversi registri conservati presso la segreteria della Procura della Repubblica. Quest'ultima, invero, può essere destinataria di diverse tipologie di notizie:

- «Notizia di fatti manifestamente leciti ed eventualmente rilevanti solo in sede civile o amministrativa (da iscrivere nel registro modello 45);
- Notizia di reato manifestamente inverosimile (da iscrivere nel registro modello 45);
- Notizia di reato manifestamente non punibile, per prescrizione, immunità, o assenza non più colmabile di una condizione di procedibilità (da iscrivere nei registri modello

21 o 44, a seconda che sia attribuibile a un soggetto già individuato, ovvero ancora nei confronti di ignoti);

- Notizia di reato in senso stretto, che giustifichi, cioè, un accertamento, investigativo prima ed eventualmente giudiziale poi (da iscrivere nei registri modello 21 o 44, a seconda, cioè, anche in questa ipotesi, che sia attribuibile a un soggetto già individuato, ovvero ancora nei confronti di ignoti).

E per quel che riguarda le iscrizioni nel registro modello 45, solo le prime sono realmente notizie di fatti non costituenti reato, mentre le seconde sono notizie nelle quali si richiamano fattispecie penalisticamente apprezzabili, ma la cui manifesta non verosimiglianza le rende, già astrattamente, non tanto notizie di fatti non costituenti reato, quanto notizie di non fatti».²²²

Una volta che sia pervenuta l'informativa, la segreteria della Procura della Repubblica e, in particolar modo, l'ufficio ricezione atti o l'ufficio assegnazione notizie di reato,²²³ indica sull'atto presentato o trasmesso la data e l'ora della ricezione, così come dispone l'art. 109 disp. att. c.p.p.. Dopo aver eseguito le compilazioni richieste dalla legge, essa viene immediatamente sottoposta al Procuratore della Repubblica, affinché possa procedere nella scelta del modello in cui eseguire la registrazione. La portata dell'art. 109 disp. att. c.p.p. ha

²²² A. ZAPPULLA, *La formazione della notizia di reato. Condizioni, poteri ed effetti*, p. 297.

²²³ «L'istituzione di questo ufficio presso le procure è stata prevista dal d. lgs. 19 febbraio 1998 n° 51, intitolato "Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado". L'ufficio svolge l'attività di ricezione dei rapporti delle forze dell'ordine e della polizia giudiziaria. La notizia verrebbe, così, esaminata e solo successivamente trasmessa al procuratore aggiunto addetto a questo compito, per la materia non specializzata, ed ai procuratori aggiunti che coordinano i singoli gruppi, per la materia specializzata, per il successivo esame e la contestuale redazione della nota d'iscrizione. All'ufficio è affidata, altresì, la ricerca dei precedenti e la segnalazione degli stessi sull'atto da assegnare o co-assegnare, oltre alla ricerca delle annotazioni e allo smistamento dei seguiti di rapporti». A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 129.

destato alcune perplessità, laddove appare, a prima vista, ammettere una scrematura da parte della segreteria delle diverse informazioni che gli siano pervenute. Attività questa che può essere compiuta solo ed unicamente dal magistrato, rientrando perfettamente nelle sue abilità cognitive e professionali. L'atto di iscrizione della notizia di reato comporta necessariamente il suo "incardinamento" presso l'ufficio giudiziario, determinando la pendenza del procedimento. Detto in altri termini, «con l'adempimento dell'onere formale, il pubblico ministero documenta la pendenza di un determinato procedimento davanti ad un certo ufficio giudiziario. La norma ha quindi una duplice finalità: documentale e costitutiva. Sotto quest'ultimo profilo, l'iscrizione attesta, infatti, l'esistenza di un affare penale da trattare presso un ufficio della Procura della Repubblica e determina, nel contempo, l'avvio effettivo del procedimento». ²²⁴ Le notizie di reato, comunque esse siano pervenute, saranno accumulate presso un'apposita segreteria, la segreteria delle notizie di reato, che dovrà provvedere, direttamente su incarico del procuratore, ad un loro smistamento in tre gruppi. Di fianco gli "atti relativi", il modello cioè destinato a ricevere la documentazione riguardante l'avvio di indagini di iniziativa del pubblico ministero, le notizie di reato si suddivideranno in gestione delle notizie di reato specialistica o meno, e in notizie di reato contro noti e contro ignoti. A questa suddivisione, si è recentemente aggiunta quella concernente il giudice unico. Una volta proceduto alla classificazione, si provvederà all'assegnazione ai magistrati componenti l'ufficio della procura. Si parla in tal caso di "designazione", posto che, mentre le funzioni di esercizio dell'azione penale e delle attività ad esso collegate possono essere esercitate solo ed unicamente dal titolare, queste funzioni tipiche potranno essere affidate agli altri magistrati dell'ufficio solo attraverso la pratica

²²⁴ A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 134.

della designazione. Questa non appare suscettibile né di limitazioni né di condizionamenti, giacché essa si risolve nella mera assegnazione di funzioni obbligatorie. Tale meccanismo, seppur estraneo alla giurisdizione, non essendo regolato dal codice, appare disciplinato in conformità a criteri predeterminati, ma non fissati in regole giuridiche vere e proprie, che si sono venute sviluppando nella prassi. La designazione avviene così nel rispetto del buon andamento e dell'imparzialità di cui all'art. 97, comma 1, Costituzione.

4.1. Il numero identificativo del procedimento.

Una volta procedutosi all'assegnazione, la notizia è trasmessa all'ufficio registri generali per procedere all'iscrizione. «Con l'iscrizione viene assegnato alla notizia il cosiddetto “numero di registro generale”, numero che permette di identificarla nel corso del procedimento, tanto dal punto di vista amministrativo-burocratico da parte delle segreterie e della cancelleria, quanto dal punto di vista strettamente giudiziario; ad esso non dovrebbe attribuirsi alcun ulteriore effetto processuale». ²²⁵ La portata dell'art. 335 c.p.p. sembra essere chiara al riguardo: ogni reato deve essere oggetto di un autonoma iscrizione e deve essere dotato di un suo numero. «Da un punto di vista teorico, dunque, si dovrebbe ritenere che, siccome ad ogni persona e ad ogni fatto storico oggetto di indagine corrisponderebbe, sul piano giuridico, un distinto procedimento, ²²⁶ per ogni nominativo e per ogni distinto episodio criminoso dovrebbe farsi luogo ad una autonoma iscrizione, con conseguente creazione di

²²⁵ A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 140.

²²⁶ Lo si desume, in particolare, dal disposto dell'art. 12 del nuovo c.p.p. per cui si ha “connessione di procedimenti” (che significa pluralità degli stessi) in quelli che possono essere considerati i casi “tipici” della unicità di procedimento nonostante la pluralità di persone e/o dei fatti oggetto delle indagini e cioè quelli di concorso di più persone nello stesso reato ovvero di più reati attribuiti alla stessa persona e commessi con una sola azione od omissione.

tanti fascicoli e di tanti numeri di “registro generale” quante sono le persone indagate e quanti sono i fatti per cui, rispetto a ciascuna di esse, si procede a indagini preliminari». ²²⁷ Nella prassi però difficilmente si assiste a tutto ciò: si è, infatti, soliti semplicemente aggiungere all’iscrizione originaria tutte le persone sottoposte alle indagini e tutti i fatti di reato che solo successivamente siano emersi, nel caso in cui si sia di fronte ad un vincolo di connessione a norma dell’art. 12 c.p.p.. Ciò che avviene è così riassumibile: «se la stessa notizia di reato contiene informazioni relative a più reati, si provvede ad un’unica iscrizione; le diverse ipotesi criminose saranno allora individuate dallo stesso numero di registro. Non dissimilmente succede in caso di informazione relativa ad un reato commesso da più persone: anche in tal caso si attribuisce un unico numero di iscrizione; tuttavia, al fine di distinguere le varie posizioni soggettive, si assegna un ulteriore numero a ciascuno degli iscritti». ²²⁸ Caso diverso si ha, invece, quando differenti siano le notizie di reato pervenute. In tal caso, infatti, la prassi ha dimostrato esistenti diverse soluzioni. In alcuni casi, se da diverse notizie di

²²⁷ M. MADDALENA, *Registro delle notizie di reato: i problemi del dopo riforma. Il punto di vista di un magistrato*, in *Diritto penale e processo*, n° 4/1996, p. 490.

²²⁸ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 131.

In tal senso si esprime la circolare ministeriale n° 533 del 23 ottobre 1989, in G. CONSO, V. GREVI, G. NEPPI MODONA, *Il nuovo codice di procedura penale: dalle leggi delega ai decreti delegati*, vol. VI, CEDAM, Padova, 1990, p. 549: «nel caso in cui la notizia di reato faccia riferimento a più reati (concorso di reati) questi vanno iscritti nello stesso contesto. Nel caso in cui la notizia di reato indichi più autori del fatto, (concorso di persone) dovrà operarsi una distinzione nominativa, pur nell’ambito della stessa iscrizione. La necessità di distinte annotazioni è evidente, ove si consideri che il procedimento può avere seguiti e sbocchi diversi con riferimento alle persone coinvolte. Tuttavia è altresì evidente la necessità di non disperdere l’elemento unificante. Per tale motivo l’iscrizione della notizia resterà unica, ma le distinte annotazioni nominative richiederanno, dopo il numero di ordine (che sarà unico perché unica è la notizia), un numero arabo progressivo in ragione delle persone coinvolte. Nell’ipotesi indicata, qualora il procedimento nel corso delle indagini preliminari si indirizzi, quanto alle diverse persone, verso sbocchi differenti (ad esempio giudizio immediato per un solo imputato) si dovrà procedere a una nuova iscrizione nel registro delle notizie di reato, ma dovrà opportunamente indicare la precedente iscrizione».

reato risultano diversi reati connessi tra loro, a ciascun illecito viene assegnato un diverso numero, ma nel registro viene annotato anche il numero degli altri procedimenti eventualmente già iscritti.²²⁹ In altri casi, invece, si è preferita la strada dell'unica registrazione: la pluralità di reati e di soggetti responsabili sono aggiunti all'iscrizione iniziale sotto lo stesso numero. Nonostante molteplici siano le possibilità che si profilano con riguardo all'assegnazione del numero progressivo, la giurisprudenza è ferma nel ritenere che i termini delle indagini non decorrono se non da quando si sia proceduto a iscrizione. «Di conseguenza, se pur viene attribuito un numero unico di registro a procedimenti avviati in tempi diversi, non è unica la decorrenza del termine: essa andrà comunque differenziata a seconda della data in cui si è effettivamente proceduto all'adempimento formale rispetto ad ogni indagato e ad ogni reato».²³⁰

4.2. Un problema di comunicabilità.

«Il problema che allora si pone, di fronte alla nuova disciplina contenuta nell'art. 335 c.p.p., è, da un lato, quello relativo alla comunicabilità alla persona sottoposta alle indagini di tutti i dati contenuti sotto un unico “numero di registro generale” e cioè in

²²⁹ È la stessa circolare ministeriale ad esprimersi in proposito: «quando invece un reato, sia pure in concorso con altri per i quali sia stata già eseguita iscrizione, venga accertato successivamente, dovrà procedersi a nuova iscrizione. In tal caso si dovrà fare richiamo alla precedente iscrizione. Qualora invece il riferimento ad altre persone – ma in ordine allo stesso reato – sia contenuto in distinte notizie di reato oppure emerga successivamente, dovrà procedersi ad autonome iscrizioni nominative. Anche in tal caso, però, sarà richiamata la precedente iscrizione».

²³⁰ Cassazione Penale, Sezione V, 05 marzo 1992, *Mendella*, in *C.E.D. Cassazione*, n° 189967, secondo cui «il numero d'ordine del registro delle notizie di reato istituito dall'art. 335 c.p.p. costituisce un dato estrinseco dell'iscrizione sicché, per determinare il *dies a quo* ai fini della decorrenza di termini di durata massima delle indagini preliminari di cui all'art. 407 stesso codice relativo a diversi fatti iscritti sotto lo stesso numero in momenti differenti, l'unico criterio è quello di ordine sostanziale desumibile dal secondo comma del predetto art. 335, secondo cui, quando non si tratti di mutamento dalla qualificazione giuridica del fatto né di diverse circostanze del medesimo fatto, non può parlarsi di aggiornamento di iscrizioni ma di iscrizione autonoma».

un'unica iscrizione anche se riguardante più soggetti e più fatti e, dall'altro, quello della comunicabilità e non comunicabilità ad una persona dei dati contenuti in una pluralità di iscrizioni a carico di soggetti e per fatti diversi, quando tra i procedimenti oggetto delle iscrizioni esiste comunque connessione ai sensi dell'art. 12 c.p.p.).²³¹ Il legislatore, però, non si è mai preoccupato di dettare una disciplina puntuale in materia, nel tentativo di evitare tutti gli inconvenienti che posso scaturire da un fatto così incerto e variabile, quale il modo di iscrizione di una notizia di reato. Ed è proprio la mancanza di una disciplina in materia ad aver generato molteplici inconvenienti nella prassi. Uno di questi è certamente rappresentato dalla comunicabilità alla persona sottoposta alle indagini del nominativo di coloro che siano qualificati in termini di co-indagati, in relazione al medesimo fatto o in riferimento a fatti ad esso connessi, vuoi che si sia proceduto alla medesima iscrizione o a iscrizioni differenti; oppure dalla comunicabilità ad un soggetto dell'iscrizione concernente un fatto di reato connesso ad altro per cui la comunicazione è esclusa in modo assoluto o per un periodo limitato (al massimo tre mesi). Per tentare di trovare una soluzione al problema, non possiamo certo prescindere dalla *ratio* di fondo che ha alimentato gli ampi dibattiti al fine di generare una nuova disciplina. «Se si considera che l'esigenza che ha mosso il legislatore della riforma è stata essenzialmente quella di consentire alla persona sottoposta alle indagini di conoscere tale sua situazione per potersi difendere, adducendo tutti i possibili elementi a suo favore, e che peraltro la fase delle indagini preliminari è pur sempre connotata dal fondamentale carattere della segretezza "interna" e che dalla divulgazione di dati non indispensabili per le possibilità di difesa individuali possono derivare effetti devastanti per il buon esito delle indagini stesse ed infine che, nel sistema del codice nella sua fondamentale ispirazione, resta pur sempre che ad

²³¹ M. MADDALENA, *Registro delle notizie di reato: i problemi del dopo riforma. Il punto di vista di un magistrato*, in *Diritto penale e processo*, p. 491.

ogni persona e ad ogni fatto dovrebbe corrispondere una ed una sola iscrizione o, meglio, tante iscrizioni quanti sono i fatti che gli sono attribuiti, ecco che giustamente la informazione ex art. 335 c.p.p. deve ritenersi limitata al solo nominativo dell'interessato ed ai reati che a lui vengono attribuiti, senza estensione ai nominativi ed ai reati di altri». ²³² Molto più complesso il caso in cui si tratti di reati connessi attribuiti alla medesima persona, vuoi che ciò avvenga in un'unica iscrizione o in iscrizioni differenti: in questo caso le notizie di reato che non siano coperte dal divieto totale o parziale di comunicabilità rischia di vanificare l'opera delle eccezioni dell'art. 335 c.p.p.. Ecco allora che, nel caso in cui vi siano ragioni giustificatrici tali da negare la comunicabilità delle notizie iscritte alle persone interessate dei reati connessi per cui si procede, si considererà giustamente rifiutata ogni comunicazione al riguardo.

«E non si tratta di interpretazione *in malam partem* o di interpretazione estensiva di norme eccezionali ma di una corretta interpretazione dei dati normativi alla luce della complessiva *ratio* della disciplina e della coerenza del sistema, in cui l'eccezionalità deve valutarsi non con riferimento a nome di carattere più o meno generale, ma rispetto ai principi fondamentali dell'intero sistema codicistico». ²³³ Infine, dubbi interpretativi si pongono nel caso in cui, essendo scritti, sotto lo stesso numero o sotto più numeri di registro generale, una pluralità di persone ed una pluralità di reati, dei quali uno o più impeditivi della comunicazione, il richiedente sia persona

²³² Nello stesso senso L. D'AMBROSIO, *La riforma dell'8 agosto 1995*, in *Diritto penale e processo*, 1995, p. 1210: «Al richiedente sono comunicabili solo le informazioni che direttamente lo riguardano. È perciò da escludere che all'indagato possano essere comunicati i nominativi dei coindagati. Al richiedente potranno essere comunicati il numero del procedimento, il nome del magistrato designato alle indagini, il titolo del reato per cui si procede nonché, ove risulti, il luogo e la data del commesso reato. Atteso il carattere "surrettizio" dell'istituto che si esamina, non sembra illogico richiamare l'art. 369 e prevedere che al richiedente spetti conoscere le stesse altre notizie che dovrebbero essere inserite nell'informazione di garanzia».

²³³ M. MADDALENA, *Registro delle notizie di reato: i problemi del dopo riforma. Il punto di vista di un magistrato*, in *Diritto penale e processo*, p. 492.

sottoposta alle indagini in riferimento a uno dei reati non impeditivi. In questa ipotesi, il richiedente potrà vedersi negata l'informazione che ha puntualmente richiesto? La dottrina appare divisa sul punto: da un lato, c'è chi dice di no, facendo leva sul fatto che «l'iscrizione nel registro delle notizie di reato riguarda ogni persona cui il reato è attribuito e non il procedimento nel suo complesso»²³⁴. In particolar modo ritenendo che l'esclusione in questione riguardi solo gli indagati ex art. 407 comma 2, lettera a), e non tutti gli altri, pur se indagati nello stesso procedimento, a cui però è attribuito reato diverso; dall'altro lato, invece, c'è chi risponde positivamente, osservando come, in relazione all' art. 335 c.p.p., in caso di reati di criminalità organizzata, «la stessa lettera della legge implica che il divieto di notizie sull'iscrizione sorga in capo ai soggetti non in relazione all'imputazione ad essi attribuita, ma in relazione al fatto che il procedimento che attribuisce tale imputazione riguarda un delitto di criminalità organizzata».²³⁵

Concludendo, le eccezioni di comunicabilità delle iscrizioni previste sono rappresentate, da un lato dall'ipotesi in cui si proceda per uno dei reati di criminalità organizzata, a norma dell'art. 407, comma 2, lettera a), c.p.p. e, dall'altro lato, dall'ipotesi prevista dall'art. 335, comma 3 *bis*, c.p.p., ovvero qualora sussistano specifiche esigenze «attinenti all'attività di indagine». In quest'ultimo caso, il pubblico ministero potrà disporre il segreto con decreto motivato, per un periodo, però, che non superi i tre mesi, senza possibilità di rinnovo.

5. L'iscrizione soggettiva.

«A norma dell'art. 335 c.p.p. il pubblico ministero iscrive

²³⁴ C. RIVIEZZO, *Custodia cautelare e diritto di difesa. Commento alla legge 8 agosto 1995 n° 332*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 147.

²³⁵ L. D'AMBROSIO, *La riforma dell'8 agosto 1995*, in *Diritto penale e processo*, p. 1211.

immediatamente nel registro la *notitia criminis* e, contestualmente o dal momento in cui risulta, il nome della persona alla quale il reato è attribuito». ²³⁶ Si parla in tal caso di iscrizione soggettiva, ovvero l'indicazione nominativa del soggetto a cui si attribuisce il fatto di reato che, come già appurato, può non essere contestuale all'iscrizione oggettiva del fatto. Tuttavia, il legislatore ha mancato di lasciare alcuna indicazione circa gli indici o i parametri, alla presenza dei quali può procedersi a tale annotazione nominativa. È comunque pacifico in giurisprudenza, l'idea per cui l'obbligo di iscrizione, incombente sul pubblico ministero, può dirsi integrato solo laddove a carico della persona risultino specifici elementi indizianti, e non solo meri sospetti. Che però, in tali situazioni, l'inquirente goda di ampi margini di discrezionalità, è ben noto anche alla stessa Corte di Cassazione, la prima infatti ad affermare che, egli «viene a fruire di un ambito di valutazione la cui esclusività comporta l'insindacabilità da parte del giudice». ²³⁷ Posto, dunque, che l'iscrizione nominativa del soggetto non consiste in un mero aggiornamento della *notitia criminis*, ma piuttosto un completamento della stessa, appare allora chiaro che, ai fini suddetti, non risulta sufficiente la mera indicazione del nome e del cognome del soggetto, ma la vera e propria identificazione dello stesso. «Per identificazione s'intende l'attribuzione dei contrassegni che caratterizzano un soggetto nell'ordinaria vita di relazione, quali nome, cognome, luogo e data di nascita, paternità e maternità; ²³⁸ per individuazione s'intende, invece, riferirsi ad una componente dell'imputazione, trattandosi di un atto che si risolve nella determinazione, all'interno

²³⁶ A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 217.

²³⁷ Cassazione Penale, Sezione I, 26 maggio 2000, *Prinzi*, in *Guida al diritto*, 2000, f. 24, p. 79; Cassazione Penale, Sezione I, 23 giugno 1999, *Testa*, in *C.E.D. Cassazione*, n° 213827; Cassazione Penale, Sezione I, 1 giugno 1995, *Grimoli*, in *C.E.D. Cassazione*, n° 201299.

²³⁸ E. SANTORO, *Identità e identificazione dell'imputato*, in *Giustizia penale*, 1948, vol. III, p. 12.

di una cerchia più o meno definita di individui, della persona a cui si è ascritto il fatto di reato e nei confronti della quale, pertanto, è iniziata l'azione penale». ²³⁹ Fondamentale risulta, quindi, la distinzione tra individuazione e identificazione, essendo quest'ultima del tutto strumentale rispetto alla prima, ma di prioritaria importanza, giacché è lo stesso art. 66 c.p.p., ad affermare come «nel primo atto cui è presente l'imputato, l'autorità giudiziaria lo invita a dichiarare le proprie generalità e quant'altro può valere ad indentificarlo». L'identificazione diviene così prima condizione necessaria e sufficiente per poter procedere. Ma parlando di identificazione, è opportuno distinguere tra identità personale e identità fisica.²⁴⁰ Solo quest'ultima, a norma dell'art. 66, comma 3, c.p.p., risulta necessaria ai fini processuali. Difatti, l'incertezza nell'individuazione anagrafica, quando però risulti certa l'identità fisica, non preclude in alcun caso l'iscrizione. A tale iscrizione, dovrebbe poi necessariamente seguire quella onomastica, consistente nelle dichiarazioni fornite dal soggetto: esse potranno garantire una verifica dell'identità personale del soggetto in questione. Ne consegue dunque che, si parla di procedimento contro noti «ogniqualevolta vi sia una perfetta corrispondenza delle effettive generalità dell'indagato con quelle corrispondenti in atti ovvero quando il soggetto sia fisicamente già individuato. Si può, parlare di instaurazione di un procedimento contro ignoti, invece, nel caso in

²³⁹ O. DOMINIONI, *Commento all'art. 66 c.p.p.*, in E. AMODIO – O. DOMINIONI (diretto da) *Commentario del nuovo codice di procedura penale: norme di coordinamento o e transitorie*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1989, p. 409; R.E. KOSTORIS, *Commento all'art. 66 c.p.p.*, in *Commentario al nuovo codice di procedura penale*, coordinato da M. CHIAVARIO, vol. I, UTET, Torino, 1989, p. 340.

²⁴⁰ Cassazione Penale, Sezione I, 22 marzo 1995, n° 217, *Liti*, in *C.E.D. Cassazione*, n° 200477, chiarisce che per «"identità fisica"», così come nell'art. 81 c.p.p. 1930, deve intendersi l'identità tra la persona nei cui confronti è stato instaurato il processo e quella che si giudica, ossia il vero imputato».

cui non sia conosciuta l'identità personale e quella fisica del soggetto al quale attribuire il fatto ovvero esse risultino false».²⁴¹

5.1. Gli effetti dell'iscrizione nominativa.

Una volta effettuata l'iscrizione nominativa, è opportuno domandarsi quali effetti essa sia in grado di produrre. Una prima questione riguarda, infatti, la natura di tale iscrizione, ovvero se sia possibile far coincidere con tale atto l'assunzione della qualità di persona sottoposta alle indagini.²⁴² La soluzione prospettata al riguardo diverge, a seconda che si tratti o meno di notizia di reato qualificata. Nel caso in cui si tratti di notizia di reato qualificata, la stessa dottrina ha affermato come l'iscrizione assuma natura di «formalizzazione dello *status* dell'indagato, in quanto trattasi di una qualità che si acquista nel momento in cui si è destinatari di un'attività investigativa diretta dal pubblico ministero ovvero dalla polizia giudiziaria».²⁴³ L'iscrizione nel registro modello 21 assume dunque semplice natura di atto ricognitivo della qualifica *de qua*. Se si accogliesse l'impostazione contraria, si finirebbe per rimettere ad un atto del tutto discrezionale, quale appunto l'indicazione degli elementi soggettivi nel registro, la possibilità per la persona oggetto di investigazione di godere di tutte quelle garanzie processuali che l'art. 61 c.p.p. affida all'imputato, ma che estende anche alla persona

²⁴¹ A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 222.

²⁴² «Con l'entrata in vigore del nuovo codice si è cercato di bandire ogni richiamo al termine "indagato" in quanto foriero di connotazioni negative, cioè, negativamente anticipatorio, sul piano delle valutazioni degli elementi a carico, rispetto ai giudizi che solo dopo la conclusione delle indagini dovrebbero poter essere espressi con cognizione di causa». M. CHIAVARIO, *Giudice, parti ed altri personaggi sulla scena del nuovo processo penale*, in *Commento al nuovo codice di procedura penale*, coordinato da M. CHIAVARIO, vol. I, UTET, Torino, 1989, p. 49. Si è così proceduto alla sostituzione del termine con quello più neutro di «persona nei cui confronti si svolgono le indagini» e di «persona sottoposta alle indagini».

²⁴³ A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 227.

sottoposta alle indagini. Questa soluzione appare, difatti, condivisa anche dalla giurisprudenza. «Secondo la Cassazione, infatti, l'assunzione della qualità di persona nei cui confronti vengono svolte le indagini non postula la previa iscrizione della persona nel registro degli indagati ex art. 335 c.p.p., avendo l'annotazione efficacia non costitutiva ma ricognitiva della qualifica di indagato: la doverosità delle garanzie si radica nel momento in cui sussistono a carico della persona un complesso di elementi, di fatti conoscitivi, di indizi che orientano e fanno convergere le indagini sulla persona medesima alla quale occorre prestare le garanzie e renderle operanti, con la massima larghezza ed efficacia, fin dall'acquisizione della *notitia criminis*».²⁴⁴ Nel caso in cui, invece, si tratti di notizia di reato non qualificata, diviene rilevante l'indicazione soggettiva contenuta nell'atto inviato all'autorità giudiziaria. La comunicazione in questione, contenente l'indicazione circa la commissione di un reato da parte di un determinato soggetto, finisce per far assumere all'iscrizione natura costitutiva, posto che anteriormente all'annotazione non risulterebbe essere stato compiuto alcuno degli atti che consentono una siffatta attribuzione. Tale impostazione ha dato il fianco ad alcune perplessità, posto che essa si fonda sul distinguo tra natura costitutiva o meno dell'iscrizione, fondata sulla natura qualificata o meno della *notitia criminis*. In realtà, la distinzione andrebbe operata sulla base di un diverso assunto, ovvero nell'attribuzione o meno dell'episodio storico ad un determinato soggetto. «Nulla esclude, infatti, che anche le descrizioni contenute nelle cosiddette "notizie inqualificate" possano essere carenti di un'attribuzione soggettiva, così da imporre una (minima) attività di ricerca ovvero che l'indicazione riportata nelle notizie qualificate possano essere oggetto di una valutazione

²⁴⁴ Cassazione Penale, Sezione I, 25 febbraio 1997, n° 1650, p.m. in C. Giuliani, in C.E.D. Cassazione, n° 207427; Cassazione Penale, Sezione VI, 28 aprile 1997, Console, in *Giurisprudenza italiana*, 1999, p. 138; Cassazione Penale, Sezione IV, 26 ottobre 1990, Lazzaro, in *Archivio della nuova procedura penale*, 1991, p. 244.

negativa da parte del pubblico ministero».²⁴⁵ Appare invece del tutto pacifico che la natura costitutiva possa essere assegnata alle iscrizioni cosiddette “coatte”, nel particolare caso in cui il giudice per le indagini preliminari ritenga che la persona cui attribuire il reato sia già stata individuata e ordini, in tal modo, che il suo nominativo venga iscritto nel registro delle notizie di reato.

5.1.1. Segue, Le iscrizioni “coatte”.

In alcuni casi, del tutto eccezionali, l’iscrizione della notizia di reato, oggettiva o soggettiva che sia, non avviene per opera del pubblico ministero per propria iniziativa, ma per mezzo di una imposizione del giudice. Si parla in tal caso di “iscrizioni coatte”, frutto di un potere atipico rimesso al giudice nel solo giudizio di archiviazione contro ignoti.²⁴⁶ Il passaggio dalle indagini contro ignoti *ex art. 415 c.p.p.* a indagini nei confronti di persone note, avviene in conformità di un’individuazione soggettiva operata dal giudice per le indagini preliminari.²⁴⁷ L’adempimento in questione dovrà, ovviamente,

²⁴⁵ A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 232-233.

²⁴⁶ Cassazione Penale, Sezione V, 24 novembre 2017, n° 57596, in *C.E.D. Cassazione*, p. 2-3 secondo cui «quando si procede contro ignoti, come nella fattispecie in esame, il G.I.P., nel respingere la richiesta di archiviazione, ove reputi che il reato sia da attribuire a persona già individuata, ne ordina l’iscrizione nel registro delle notizie di reato custodito presso l’ufficio del P.M. (art. 335 c.p.p.) ai sensi dell’art. 415 c.p.p., comma 2, e, conseguentemente, dispone la formulazione coatta dell’imputazione. Non è abnorme, infatti, il provvedimento con il quale il giudice per le indagini preliminari, rigettando la richiesta di archiviazione in un procedimento contro ignoti, richieda al pubblico ministero l’iscrizione nel registro degli indagati del soggetto autore della condotta delittuosa che sia agevolmente identificabile, trattandosi di atto che costituisce emanazione del generale potere di controllo del giudice sul corretto esercizio dell’azione penale».

²⁴⁷ F. CORDERO, *Commento all’art. 415 c.p.p.*, in *Codice di procedura penale commentato da Franco Cordero*, II edizione, UTET, Torino, 1992, p. 496 qualifica l’atto del giudice quale *quasi-imputazione* formulata «quando reputa che l’autore dell’ipotetico reato non sia così ignoto come sostiene l’autore della richiesta (diretta all’archiviazione o a nuove indagini): secondo lui, è individuabile, anzi già individuato,; allora, su ordine suo, il nome finisce nel registro. Quest’intervento

essere seguito dalla contestuale assunzione da parte del soggetto della formale qualità di persona sottoposta alle indagini. Le ipotesi di iscrizione coatta sono molte e varie, alcune codificate, altre di origine giurisprudenziale. L'art. 415, comma 2, c.p.p., in tema di procedimento contro ignoti, ammette che il giudice, di fronte alla richiesta di archiviazione o di proroga delle indagini presentata dal pubblico ministero, può ordinare l'iscrizione nominativa qualora ritenga che «il reato sia da attribuire a persona già individuata». La giurisprudenza, partendo proprio da questo spunto codicistico, ha esteso la portata della norma anche all'ipotesi di archiviazione nei procedimenti contro persone note: «il giudice delle indagini preliminari può ordinare di iscrivere il reato per cui si procede nei confronti di una persona diversa da quella effettivamente indagata».²⁴⁸ Infine, si è poi estesa tale portata ad ogni ipotesi di archiviazione, nel caso in cui il giudice ravvisi negli atti delle ipotesi criminose che non erano state considerate dal pubblico ministero.²⁴⁹ L'ordine del giudice può estendersi solo ed unicamente all'iscrizione: non gli è, infatti, consentito spingersi fino all'imputazione. Questo è un potere rimesso alla mera discrezionalità del pubblico ministero, che deciderà, autonomamente, se determinarsi in proposito o meno.

Alcuni interrogativi sono sorti in caso di mancata osservanza di quanto disposto dal giudice. Nessun dubbio, infatti, sulla doverosità dell'atto: tuttavia, possono profilarsi forme di inottemperanza da parte del pubblico ministero. È sicuramente da escludersi «il potere

supera gli stalli *illo tempore* risolti dalle pseudo-istruzioni formali contro ignoti (art. 378, comma 3, c.p.p.)».

²⁴⁸ Cassazione Penale, Sezioni Unite, 31 maggio 2005, n° 4319, *Minervini*, in *Cassazione penale*, 2006, p. 974, anche se in un primo momento questo potere era stato qualificato come abnorme. (Cassazione Penale, Sezione III, 23 settembre 1994, *Bertin*, in *Giustizia penale*, 1996, III, p. 220).

²⁴⁹ Cassazione Penale, Sezioni Unite, 31 maggio 2005, n° 4319, *Minervini*, p. 974, anche se la giurisprudenza, almeno inizialmente, era ostica a tale potere. (Cassazione penale, Sezione VI, 10 maggio 1999, *Diliberto*, in *Foro italiano*, 2000, II, p. 339).

di sostituzione del giudice nell'adempimento, pena, altrimenti, la violazione della terzietà e dell'imparzialità che gli appartengono e del canone *ne procedat iudex ex officio*».²⁵⁰ L'unico rimedio prospettabile è indubbiamente quello di natura disciplinare, anche se, al riguardo, si è sostenuta la loro inutilità, «in quanto anche l'eventuale soluzione disciplinare, da imporre a carico del pubblico ministero “renitente”, dovrebbe fare i conti con la sua non incidenza sul piano processuale e con la possibilità di giustificare variamente la mancata effettuazione delle indagini (eccessivo carico di lavoro; ritenuta scarsa utilità degli atti)».²⁵¹ Si è propeso così per lo strumento dell'avocazione, esperibile dalla persona offesa che fosse presente all'udienza camerale: ma anche tale strumento lascia il fianco a pesanti critiche. Oltre il carattere facoltativo del rimedio, infatti, limitato, tra l'altro, al tempo dei 30 giorni, l'art. 412 c.p.p. sembrerebbe applicarlo alle ipotesi di inattività del pubblico ministero ovvero alle inadempienze rispetto ai suoi obblighi. Ipotesi ben differenti rispetto al caso in esame. L'unica soluzione applicabile appare, allora, quella dell'opposizione della persona offesa o dell'ordine di indagini coatte da parte del giudice.

6. Le funzioni dell'atto di iscrizione.

6.1. I termini per le determinazioni del pubblico ministero.

Ormai compreso in che cosa consista l'iscrizione e in quali modalità possa essere effettuata, è opportuno concentrare l'attenzione sui possibili effetti che un atto così formale è in grado di scaturire. L'iscrizione della *notitia criminis* negli appositi registri costituisce, difatti, l'*incipit* formale del procedimento. A questa formalità, il

²⁵⁰ A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 281.

²⁵¹ A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 282.

legislatore ha voluto ricollegare la decorrenza del periodo entro il quale è concesso al pubblico ministero di svolgere investigazioni, partendo, però, da una distinzione, a seconda cioè che l'annotazione in questione sia oggettiva o soggettiva. «Dall'iscrizione meramente 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.)».²⁵² 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 preliminari.²⁵³

Nel particolare caso in cui si tratti di reati per i quali è prescritta una condizione di procedibilità, la valutazione operata dal pubblico ministero in merito alle varie forme di esercizio dell'azione penale potrà essere formulata solo una volta decorsi i termini ordinari, computati dal momento in cui sopravviene l'atto che è in grado di rimuovere l'improcedibilità, così quanto dispone l'art. 405, comma, 3, c.p.p.. Nello specifico, nel caso in cui la condizione di procedibilità suddetta consista in un'autorizzazione a procedere, lo stesso art. 405, al comma 4, c.p.p. prevede che il periodo investigativo in questione rimanga sospeso dal momento della

²⁵² A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 393.

²⁵³ Cassazione Penale, Sezione IV, 16 maggio 2017, n° 42351, in *C.E.D. Cassazione*, p. 3, 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».

richiesta fino al momento in cui essa non sia pervenuta al pubblico ministero. Queste previsioni devono però essere coordinate con l'art. 346 c.p.p. che, «permettendo il compimento di atti urgenti nelle more tra l'apprensione o la ricezione della notizia di reato da parte del pubblico ministero o della polizia giudiziaria e il momento nel quale perviene la querela, l'istanza o la richiesta di procedimento, lascia intendere che l'indagine preliminare inizia “ufficialmente” con il verificarsi della condizione la cui irrealizzazione rende inutilizzabili gli atti di indagine nel frattempo compiuti senza che sia consentito operare differenziazioni tra procedimenti in corso ed altri procedimenti collegati, coordinati paralleli o successivi».²⁵⁴

L'art. 16, comma 1, d. lgs. 28 agosto 2000 n° 274 prevede, infine, che il termine ordinario d'indagine per i procedimenti di competenza del giudice di pace sia di quattro mesi dall'iscrizione della notizia nel registro delle notizie di reato o nel registro contro ignoti.

Il rispetto dei limiti temporali suddetti trova rigida conferma nell'art. 407, comma 3, c.p.p., laddove afferma che «qualora il pubblico ministero non abbia esercitato l'azione penale o richiesto l'archiviazione nel termine stabilito dalla legge o prorogato dal giudice, gli atti di indagine compiuti dopo la scadenza del termine non possono essere utilizzati». Grazie ad un ampliamento della portata della disposizione in questione, rientrano nel tenore letterale della norma anche i casi disciplinati dall'art. 415, comma 1 e 2, c.p.p., ovvero nel particolare caso in cui si tratti di cadenze temporali contro ignoti. La previsione di termini così stringati risponde all'esigenza di ridurre al massimo la discrezionalità rimessa al pubblico ministero, in grado di incidere con il suo potere sulle

²⁵⁴ A. GAITO, *Procedibilità (caratteri generali)*, in *Enciclopedia del diritto, Aggiornata*, vol. II, Milano, 1998, p. 741, «in quanto gli effetti del vizio attengono direttamente al mezzo di ricerca della prova con correlativa inutilizzabilità di risultati probatori».

garanzie dell'imputato, evitando in tal modo battute d'arresto delle indagini e garantendo una loro continuità.

6.2. Il regime di inutilizzabilità degli atti compiuti al di fuori dei termini prescritti.

L'effetto sicuramente più significativo che scaturisce dal mancato rispetto dei termini ordinari e di quelli massimi dell'iscrizione è dato dall'inutilizzabilità degli atti compiuti fuori dai termini suddetti. «Una volta scaduti i termini di durata delle indagini, si verificherebbe una decadenza del potere investigativo del pubblico ministero».²⁵⁵ Secondo parte della dottrina, le previsioni degli artt. 406, comma 8, e 407, comma 3, c.p.p., garantirebbero la possibilità per il giudice di emendare le patologie strettamente connesse ad una iscrizione omessa o ritardata, ripristinando la situazione giuridicamente più corretta. Molti sono gli interrogativi scaturiti da una simile impostazione, ma, ancor più, dalla portata delle sanzioni precedentemente ricordate. Sicuramente, è da escludere che l'invalidità possa colpire un atto d'indagine che sia stato compiuto nel termine, ma depositato successivamente alla sua scadenza. È inoltre pacifico che l'inutilizzabilità non possa essere estesa neanche all'attività di indagine suppletiva e integrativa, posto che essa risulta pienamente ammessa a norma degli artt. 419, comma 3, e 430, comma 1, c.p.p. Maggiori perplessità le desta, invece, da un lato, l'idea per cui la sanzione riguarderebbe solo quegli accertamenti di cui il pubblico ministero possa disporre, con possibilità di utilizzare tutti quegli elementi di prova acquisiti una volta intervenuta la decorrenza solo su iniziativa delle parti; e dall'altro, l'idea per cui gli atti favorevoli al reo sarebbero comunque efficaci, dato che la sanzione è soggetta a eccezione di parte, che, in tal caso, potrebbe

²⁵⁵ A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 416.

avere interesse opposto all'inutilizzabilità. A sostegno della tesi si potrebbe addurre il convincimento per cui, in tali ipotesi, il legislatore non ha richiamato l'art. 191 c.p.p., in tema di inutilizzabilità delle prove illegittimamente acquisite. In realtà, l'art. 407, comma 3, c.p.p. non vuole rappresentare una categoria a sé, ma anzi, essa, ricomprende diverse specie tutte ricollegabili alla sanzione conseguente alla violazione di un divieto, non dissimilmente da quanto disposto dall'art. 191 c.p.p. In ogni caso e, a conclusione di questa trattazione, appare confermato l'intento del nuovo codice, che non risulta tanto quello di precludere attività investigativa, quanto, più che altro, quello di assicurare un controllo sui tempi da parte del giudice.

6.3. L'attribuzione della competenza.

Oltre all'effetto principale di decorrenza dei termini per le indagini preliminari, l'iscrizione della *notitia criminis* nell'apposito registro svolge, di norma, anche un'ulteriore funzione: l'individuazione della competenza territoriale. «È, infatti, dalla prima e instabile descrizione del fatto nel registro delle notizie di reato a doversi ricavare, innanzitutto, il *locus commissi delicti* ai fini della determinazione della competenza territoriale del giudice (art. 8 c.p.p.) e, per derivazione, l'assegnazione delle indagini a un ufficio del pubblico ministero (art. 51, comma 3, c.p.p.)».²⁵⁶ Può accedere, però, che non sia possibile individuare la competenza in base ai criteri generali stabiliti dall'art. 8 c.p.p., o attraverso i primi due criteri suppletivi, individuati dall'art. 9, commi 1 e 2, c.p.p. e che, di conseguenza, sia necessario far riferimento all'ulteriore criterio suppletivo individuato dal comma 3 dell'art. 9 c.p.p. oppure alla regola residuale di cui all'art. 10, comma 2, c.p.p., per cui la

²⁵⁶ A. ZAPPULLA, *La formazione della notizia di reato. Condizioni, poteri ed effetti*, p. 302.

competenza «appartiene al giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio del pubblico ministero che ha provveduto per primo a iscrivere la notizia di reato nel registro previsto dall'art. 335». È dunque l'iscrizione stessa, e non la notizia di reato iscritta, ad assumere funzione costitutiva dell'attribuzione di competenza. Il criterio suddetto e, ancora maggiormente, la predeterminazione astratta dei criteri attraverso cui attribuire la competenza, ben si sposa con il principio costituzionale del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.). L'evoluzione legislativa a cui si è assistito, passando nel codice del 1930 dal «giudice del luogo in cui fu compiuto il primo atto del procedimento o nel caso di contemporaneità di atti» a quello designato dal giudice superiore, al progetto preliminare 1978 in cui si parlava del «luogo in cui ha sede l'ufficio del pubblico ministero che ha acquisito per primo la notizia di reato», ha voluto concentrare l'attenzione sull'atto introduttivo del procedimento, identificato, dal codice del 1988, nell'iscrizione nel registro, quale «unico riscontro formale certo dell'acquisizione della notizia di reato».²⁵⁷ «L'avvenuta iscrizione è facilmente verificabile, mentre la reale acquisizione può essere di difficile collocazione e le esigenze di certezza scaturenti dal principio di cui all'art. 25 Cost. hanno imposto il criterio maggiormente documentabile. Criterio maggiormente opportuno anche dal punto di vista sistematico, rivestendo l'iscrizione della notizia di reato il posto di primo atto del procedimento».²⁵⁸ L'iscrizione della notizia di reato nell'apposito registro è, infine, in grado di provocare effetti anche su ulteriori procedimenti già avviati: essa potrebbe, infatti, alterare la competenza di questi procedimenti, attraendoli a sé, se relativi a reati meno gravi, e determinandone in tal modo uno spostamento.

²⁵⁷ *Relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale*, in *Gazzetta Ufficiale*, 24 ottobre 1988, n° 250, p. 12.

²⁵⁸ A. ZAPPULLA, *La formazione della notizia di reato. Condizioni, poteri ed effetti*, p. 305.

7. Un problema legato al tempo.

7.1. Il complesso concetto di “immediatezza”.

«Abbiamo avuto modo di constatare come la conseguenza giuridica più rilevante che discende dalle iscrizioni è data dall’inizio della decorrenza dei termini delle indagini preliminari. Sia le indagini contro ignoti che quelle contro noti, infatti, sono assoggettate a limiti temporali, i quali, se non rispettati, comportano l’inutilizzabilità degli atti tardivi comunque svolti».²⁵⁹ A norma dell’art. 335 c.p.p., il pubblico ministero vede incombere su di esso un obbligo di procedere immediatamente a iscrizione sia oggettiva, che soggettiva, dal momento in cui ha preso cognizione di una notizia di reato. Tuttavia, la possibile mancata coincidenza tra le due tipologie di iscrizione, ha reso il legislatore poco rigido nel determinare il momento a partire dal quale il pubblico ministero deve procedere nell’adempimento di tale attività formale. Il legislatore, infatti, ha fatto riferimento a quel termine, particolarmente elastico, che è l’”immediatezza”. Nel tentare di comprendere a che cosa si sia effettivamente voluto riferire con tale espressione, una prima impostazione ha tentato di delucidare il tema, affermando come «l’interpretazione sistematica degli artt. 335, 405, comma 2, e 407, comma 3, c.p.p. induce a ritenere che il *dies a quo* vada riferito alla data di effettiva iscrizione della notizia di reato, a prescindere dal momento nel quale l’informativa è pervenuta all’ufficio del pubblico

²⁵⁹Cassazione Penale, Sezione VI, 12 dicembre 2002, in *Cassazione penale*, 2003, p. 1486, secondo cui a seguito della modifica dell’art. 415 c.p.p. ad opera dell’art. 6 l. 16 dicembre 1999 n° 479, «la disciplina dei termini di durata delle indagini preliminari stabilita negli artt. 405, 406 e 407 c.p.p. si applica anche nei procedimenti a carico di persone ignote, in forza dell’esplicito rinvio alle altre disposizioni di cui al presente titolo contenuto nell’art. 415, comma 3, c.p.p.: la sanzione dell’inutilizzabilità per la tardività ha dunque allargato la sua sfera di operatività». R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 133.

ministero». ²⁶⁰ L'impostazione, che sembra essere quella maggiormente rispondente alla volontà del compilatore, sembra essere supportata da alcune tesi: innanzitutto, il fatto che solo gli atti compiuti dopo la scadenza temporale sarebbero inficiati dal regime dell'inutilizzabilità *ex art.* 407, comma 3, c.p.p., ma anche il fatto che non si ravvisi alcun potere in capo al giudice di supervisionare sullo spazio temporale intercorrente tra l'acquisizione della notizia da parte della procura e l'iscrizione della notizia stessa. Ne consegue che, la mancata o tardiva iscrizione ad opera del pubblico ministero risponde più che altro a un obbligo di lealtà processuale, violato il quale si possono profilare solo conseguenze di natura disciplinare, o, in taluni casi, penali.²⁶¹ Secondo una diversa impostazione, invece, la

²⁶⁰ A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 284.

²⁶¹ Chiamato a pronunciarsi sulle omissioni o sui ritardi nell'iscrizione delle notizie di reato, il Consiglio Superiore della Magistratura ha adottato, fino ad ora, determinazioni contrastanti. Così, nel senso dell'irrelevanza sotto il profilo disciplinare, vedi la decisione n° 133 dell'11 settembre 1998/2 ottobre 1998 in *Quaderni del CSM*, n° 112, Roma, 2000, p. 107 («La valutazione in ordine alla sussistenza dell'illecito disciplinare deve essere effettuata alla stregua delle circostanze del caso concreto ed il giudizio sulla negligenza quale presupposto di un comportamento deontologicamente sanzionabile può essere formulato solo quando essa appaia grave ed inescusabile»). In applicazione del tale principio è stata esclusa la responsabilità disciplinare del sostituto procuratore che abbia adottato dei provvedimenti omettendo di iscrivere il procedimento nel modello 21 e/o modello 44, persistendo in tale omissione anche in seguito); nonché la pronuncia n° 99 del 22 ottobre 1999/15 dicembre 1999, *ivi*, p. 110: («L'iscrizione ritardata del nome dell'indagato nel registro di cui all'art. 335 c.p.p. non integra gli estremi di un comportamento rilevante dal punto di vista disciplinare, qualora emerga che l'annotazione di P.G. contenente gli elementi indizianti nei confronti della persona sia anteriore ai sei mesi e che tra il deposito della stessa e la successiva iscrizione il magistrato sia stato gravato da numerosi e straordinari incumbenti istruttori e dibattimentali, sicché anche tale intervallo può in concreto essere considerato ragionevole»). In senso opposto, sostiene la necessaria operosità del magistrato, la decisione n° 02 del 15 gennaio 1999/8 aprile 1999, *ivi*, p. 108: («Viola i doveri di diligenza ed operosità il magistrato del P.M. che, per un intervallo di tempo apprezzabile, provveda a redigere un numero assai ridotto, e comunque comparativamente valutabile come il più modesto fra quelli riferibili ad altri componenti dell'Ufficio, di richieste di rinvio a giudizio, ed ometta sistematicamente la tempestiva registrazione della comunicazioni di notizia di reato, non escludendo la responsabilità disciplinare né il contestuale svolgimento, da parte sua, di indagini preliminari concernenti un assai complesso procedimento e pochi altri affari definibili come di particolare rilievo, né l'adozione di cura scrupolosa nella compilazione delle schede utilizzate per le annotazioni relative

locuzione utilizzata dal legislatore, ovvero “immediatamente”, intenderebbe riferirsi ad un obbligo incombente sul pubblico ministero all’iscrizione della notizia di reato dalla ricezione della *notitia criminis* stessa. Ne consegue, in questo caso, che l’inottemperanza del pubblico ministero comporta il potere del giudice di fissare il momento nel quale il pubblico ministero avrebbe dovuto ottemperare all’obbligo, procedendo ad annotazione. La vaghezza del termine utilizzato ha permesso, in riferimento ad esso, di non basarsi su un calcolo temporale formato da giorni ed ore, ma di poterlo intendere in termini più elastici, purché comunque non si generi un eccessivo prolungamento dei termini processuali né una incontrollata attività investigativa del pubblico ministero.

7.2. Il sindacato sull’iscrizione soggettiva.

Il problema del ritardo nell’iscrizione genera rilievi ancora più critici laddove esso si esamina con riferimento all’iscrizione soggettiva: è prassi ormai invalsa presso alcune procure quella di slittare «il *dies a quo* per il computo dei termini processuali non già dal momento in cui emergano indizi di reità a carico della persona indagata ma dalla data di iscrizione del relativo nominativo nel registro delle notizie di reato».²⁶² Lo slittamento del termine e, quindi, la sua coincidenza

alle notizie di reato pervenute) ». A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 286-287.

Recentemente però, il Consiglio Superiore della Magistratura, (Sezione Disciplinare, 13 aprile 2012 n° 57, in *Massimario delle decisioni della Sezione Disciplinare depositate nell’anno 2012*, p. 77), chiamato ancora una volta a pronunciarsi sul caso in esame, ha rivalutato le precedenti posizioni, inquadrando «la fattispecie della ritardata iscrizione nel registro degli indagati ex art. 335 c.p.p. nella diversa e più grave ipotesi del ritardo nell’adempimento di provvedimenti giurisdizionali (lett. q)». (art. 2, comma 1, decreto legislativo 26 febbraio 2006 n° 109).

²⁶² Cassazione Penale, Sezione I, 28 aprile 1995, *Grimoli*, in *C.E.D. Cassazione*, n° 201299 «che distingue tra il riferimento all’obbligatorietà della immediata iscrizione, valevole unicamente per l’annotazione oggettiva, ed il riferimento all’iscrizione soggettiva, per la quale deve, al contrario, riconoscersi che il pubblico ministero gode della più ampia discrezionalità valutativa».

con la formale iscrizione nel registro, compromettono necessariamente il sistema processuale dei tempi all'interno dei quali poter esercitare l'azione penale, nonché del regime dell'inutilizzabilità degli atti, che proprio su quei termini si vedeva essere assicurata. La Consulta, chiamata più volte a pronunciarsi sulla conformità ai principi costituzionali dell'imprecisione della norma con riferimento ai termini cronologici, ha sostenuto l'impossibilità di indicare con precisione «il termine entro il quale il pubblico ministero deve iscrivere nell'apposito registro il nome della persona alla quale è attribuito il reato»,²⁶³ trattandosi di una scelta che deve essere rimessa interamente al legislatore. Sul punto dottrina e giurisprudenza sono intervenute, con visioni contrastanti. Le Sezioni Unite hanno, infatti, avuto modo di ribadire che «l'omessa annotazione della *notitia criminis* sul registro previsto dall'art. 335 c.p.p., con l'indicazione del nome della persona raggiunta da indizi di colpevolezza e sottoposta ad indagini contestualmente ovvero dal momento in cui esso risulta, non determina l'inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti fino al momento dell'effettiva iscrizione nel registro, poiché, in tal caso, il termine di durata massima delle indagini preliminari, previsto dall'art. 407 c.p.p., al cui scadere consegue l'inutilizzabilità degli atti di indagine successivi, decorre per l'indagato dalla data in cui il nome è effettivamente iscritto nel registro delle notizie di reato, e non dalla presunta data nella quale il

²⁶³ Corte Costituzionale, 30 settembre 1996 n° 337, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1996, p. 2965 e, successivamente, Corte costituzionale, 01 aprile 1998 n° 94, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, «la quale ha rigettato per manifesta inammissibilità la questione di incostituzionalità dell'art. 335, comma 1, c.p.p. nella parte in cui non indica «con determinazione» il termine entro il quale il pubblico ministero deve iscrivere nell'apposito registro il nome della persona alla quale è attribuito il reato, e dell'art. 405, comma 2, c.p.p., nella parte in cui non prevede che i termini per le indagini preliminari decorrano dal momento in cui emergano indizi di reità a carico della persona indagata invece che dalla data di iscrizione del relativo nominativo nel registro delle notizie di reato, e dell'art. 406, comma 8, c.p.p., nella parte in cui non prevede che non possano essere utilizzati gli atti di indagine compiuti in assenza di iscrizione immediata della persona nei cui confronti sono emersi indizi di reità, sollevata in riferimento agli artt. 3, 24 e 76 Cost.».

pubblico ministero avrebbe dovuto iscrivere». ²⁶⁴ Conseguenza diretta di questo orientamento è l'idea per cui «l'apprezzamento della tempestività dell'iscrizione rientra nell'esclusiva valutazione discrezionale del pubblico ministero ed è comunque sottratto, in ordine all'*an* e al *quando*, al sindacato del giudice, ferma restando la configurabilità di ipotesi di responsabilità disciplinari o addirittura penale nei confronti del p.m. negligenti». ²⁶⁵

7.3. Le Sezioni Unite «Lattanzi».

«La questione relativa alla sindacabilità da parte del giudice della data in cui il pubblico ministero ha effettuato l'iscrizione del nominativo dell'indagato nel registro delle notizie di reato *ex art. 335 c.p.p.* è stata per la seconda volta portata all'attenzione delle Sezioni Unite. Ebbene la corte, confermando il precedente indirizzo interpretativo, ²⁶⁶ ha negato siffatta possibilità». ²⁶⁷ Ci riferiamo, in particolar modo, alle Sezioni Unite Lattanzi, intervenute sul punto. La Corte è stata, infatti, chiamata ad intervenire su una questione su cui, già in passato, la Corte Costituzionale si era pronunciata: ovvero «la legittimità costituzionale della disciplina dei termini delle indagini, nella parte in cui non è prevista la possibilità di far retroagire la decorrenza degli stessi nei casi in cui sia stata indebitamente ritardata la iscrizione del nominativo dell'indagato nell'apposito registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p.». ²⁶⁸ Sul versante costituzionale, tuttavia, la Corte non è riuscita

²⁶⁴ Cassazione Penale, Sezioni Unite, 21 giugno 2000, n° 17, *Tammaro*, in *Cassazione penale*, 2000, p. 3267.

²⁶⁵ Cassazione Penale, Sezioni Unite, 21 giugno 2000, n° 17, *Tammaro*, in *Cassazione penale*, 2000, p. 3267.

²⁶⁶ Cassazione Penale, Sezioni Unite, 21 giugno 2000, n° 17, *Tammaro*.

²⁶⁷ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 137.

²⁶⁸ Cassazione Penale, Sezioni Unite, 24 settembre 2009, n° 40538, *Lattanzi*, in *Cassazione penale*, 2010, p. 506.

ad approdare a soluzioni convincenti, volti all'individuazione di rimedi atti a correggere l'eventuale ritardo nell'iscrizione: la questione rimane pertanto ancora aperta. L'impossibilità di offrire soluzioni ermeneutiche è testimoniata dagli approdi a cui è pervenuta anche la Corte di Cassazione. Diversi sono stati gli orientamenti prospettati sul punto. Secondo l'orientamento di gran lunga prevalente, la disciplina processuale non ammetterebbe di conferire al giudice un potere di retrodatazione dell'iscrizione del nominativo, rendendo in tal modo inutilizzabili gli atti compiuti dopo la scadenza del termine ristabilito dal giudice. L'obbligo incombente sul pubblico ministero di procedere ad iscrizione della *notitia criminis* nel registro di cui all'art. 335 c.p.p., si basa non su meri sospetti, ma bensì su specifici elementi indizianti. Ne consegue dunque che il ritardo nell'iscrizione potrà essere verificato solo nel momento in cui il pubblico ministero avrà acquisito tutti gli elementi conoscitivi necessari a delineare l'esistenza di una notizia di reato a carico di un determinato soggetto, e non potrà, diversamente, assumersi in via di presunzione. Questo orientamento, ben ribadito dalla Corte, era già stato oggetto di una precedente pronuncia, di cui abbiamo in precedenza trattato. A fronte di questo orientamento maggioritario, però, se ne registra un altro, del tutto minoritario, secondo cui «la tardiva iscrizione del nominativo dell'indagato nel registro delle notizie di reato non determina alcuna invalidità delle indagini preliminari, ma consente, tuttavia, al giudice di rideterminare il termine iniziale, in riferimento al momento in cui si sarebbe dovuta iscrivere la notizia di reato; derivandone da ciò che la tardiva iscrizione può incidere sulla utilizzabilità delle indagini finali, ma non sulla utilizzabilità di quelle svolte prima della iscrizione e che il relativo accertamento non è censurabile in sede di legittimità, qualora sia sorretto da congrua e logica motivazione».²⁶⁹ Infine, un ultimo

²⁶⁹ In tal senso vedi, Cassazione Penale, Sezione I, 06 luglio 1992, n° 3249,

orientamento sostiene l'illegittimità solo di quelle iscrizioni derivanti da abnormi ed ingiustificati ritardi. Ne consegue che, in tali ipotesi, è compito del giudice individuare il momento in cui la *notitia criminis* poteva e doveva essere annotata nel relativo registro ai fini della decorrenza del termine di durata massima delle indagini preliminari. Infatti, l'obbligo del pubblico ministero di procedere immediatamente ad iscrizione «non implica la rigidità di un termine computabile a ore o a giorni e può ritenersi regolarmente adempiuto pur quando l'iscrizione sia avvenuta, per certe plausibili ragioni, a distanza di qualche giorno rispetto alla data di acquisizione della *notitia criminis*» e ciò risulta in linea con «l'ovvia considerazione che il pubblico ministero non può non fruire di un certo ambito temporale per l'esame e la valutazione della notizia di reato e

Barberio, in *C.E.D. Cassazione*, n° 191719, secondo cui «l'omessa annotazione della *notitia criminis* sul registro previsto dall'art. 335 c.p.p. non determina la inutilizzabilità di tutti gli atti di indagine compiuti; invero, in presenza di una siffatta omissione il giudice deve individuare il termine iniziale del tempo utile entro il quale il pubblico ministero poteva svolgere le indagini, ossia il momento in cui la notizia di reato poteva e doveva essere annotata sul registro, e ritenere l'inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti oltre il tempo stabilito. La cassazione ha altresì precisato che non incidono, invece, sulla determinazione dei termini per lo svolgimento delle indagini preliminari gli eventuali ritardi nella comunicazione della notizia di reato da parte della polizia giudiziaria o degli altri soggetti cui la legge impone tale obbligo»; Cassazione Penale, Sezione I, 27 marzo 1998, *Dell'Anna*, in *C.E.D. Cassazione*, n° 210545, secondo cui «il meccanismo di controllo di cui all'art. 415 c.p.p. appare preordinato solo ad assicurare il principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale – tant'è vero che, a norma del secondo comma, il giudice investito della richiesta di archiviazione o di autorizzazione a proseguire le indagini esplorative, se ritiene che il reato sia da attribuire a persona già individuata, deve ordinare che il nome di questa sia iscritto nel registro delle notizie di reato – e non a garantire il potenziale indagato da tentativi di aggiramento delle norme che prevedono i termini massimi entro i quali deve svolgersi l'attività investigativa. Qualora le indagini superino il termine massimo stabilito dalla legge, non tutti gli atti sono inutilizzabili, ma solo quelli compiuti oltre quel termine, decorrente dal momento, che è compito del giudice individuare, in cui poteva e doveva avvenire l'iscrizione prescritta dall'art. 405, comma 2, c.p.p.»; infine Cassazione Penale, Sezione V, 08 ottobre 2003, n° 41131, *Liscari*, in *C.E.D. Cassazione*, n° 227054, secondo cui «l'omessa o ritardata iscrizione del nome dell'indagato nel registro previsto dall'art. 335 c.p.p. non determina alcuna invalidità delle indagini stesse, ma consente semmai al giudice di rideterminare il termine iniziale delle indagini preliminari, in riferimento al momento in cui si sarebbe dovuta iscrivere la notizia di reato. Di conseguenza, la tardiva iscrizione può incidere sulla utilizzabilità delle indagini finali, ma non sulla utilizzabilità di quelle svolte prima della iscrizione.». Cassazione Penale, Sezioni Unite, 24 settembre 2009, n° 40538, *Lattanzi*, in *Cassazione penale*, 2010, p. 507.

l'individuazione del nome del soggetto da iscrivere nel registro degli indagati». ²⁷⁰ L'orientamento prevalente è quello da dover preferire. Secondo le Sezioni Unite Lattanzi, infatti, la ricorrenza della locuzione «immediatamente» vorrebbe spingere in termini di doverosità, nel senso che il titolare dell'azione penale vedrebbe incombere su di esso un obbligo giuridico da dover adempiere. Si è quindi al di fuori di qualsiasi possibilità di scelta, sia rispetto all'*anche* rispetto al *quid* e al *quando*. Non risulta pertinente, quindi, parlare di un discrezionalità del pubblico ministero, anche se è in tal senso che si è espressa la Corte nella sentenza Tammaro. «Il compito del pubblico ministero, infatti, è quello, in teoria del tutto neutro, di riscontrare l'esistenza dei presupposti normativi che impongono l'iscrizione: non di effettuare valutazioni realmente discrezionali, che ineluttabilmente finirebbero per coinvolgere l'esercizio di un potere difficilmente compatibile, anche sul versante dei valori costituzionali coinvolti, con la totale assenza di qualsiasi controllo giurisdizionale». ²⁷¹ Non è dunque ammissibile un sindacato giurisdizionale sulla tempestività delle iscrizioni. Occorrerebbe, al riguardo, una espressa previsione normativa, idonea a disciplinare, non solo, le attribuzioni processuali da conferire ad apposito organo giurisdizionale, ma anche il rito attraverso cui innescare un simili accertamento. In base alla normativa vigente, possiamo concludere che «il termine per le indagini preliminari decorre dalla data in cui il pubblico ministero ha provveduto ad iscrivere, nel registro delle notizie di reato, il nominativo della persona alla quale il reato è attribuito, senza che al giudice sia consentito di stabilire una diversa decorrenza. Gli eventuali ritardi nella iscrizione, tanto della notizia di reato che del nominativo cui il reato è attribuito, sono privi di

²⁷⁰ Vedi al riguardo, Cassazione Penale, Sezione I, 11 maggio 1994, *Scuderi*, in *Rivista penale*, 1995. e Cassazione Penale, Sezione I, 04 gennaio 1999, n° 3192, *Iamonte*, in *Guida al diritto*, 1999.

²⁷¹ Cassazione Penale, Sezioni Unite, 24 settembre 2009, n° 40538, *Lattanzi*, in *Cassazione penale*, 2010, p. 508.

conseguenze agli effetti di quanto previsto dall'art. 407, comma 4, c.p.p., anche se si tratta di ritardi colpevoli o abnormi, fermo restando gli eventuali profili di responsabilità disciplinare o penale». ²⁷² L'esigenza, però, di rinvenire possibili soluzioni al problema è testimoniata chiaramente dal disegno di legge n° 1440, attualmente in discussione al Senato, il cosiddetto "Progetto Alfano", che tocca chiaramente il tema in esame.

7.4. La soluzione prospettata dal "Progetto Alfano".

Il disegno di legge Alfano, infatti, come abbiamo già avuto modo di chiarire, tratta di alcune importantissime tematiche in materia di procedimento penale. Attraverso la riforma dell'art. 405, comma 2, c.p.p. si prevede che «il termine di durata delle indagini decorre dalla data della iscrizione del nome della persona nel registro previsto dall'art. 335 c.p.p. ovvero da quella, eventualmente anteriore, in cui il nome della persona alla quale il reato è attribuito risultava agli atti del pubblico ministero. A tal fine il giudice verifica l'iscrizione operata dal pubblico ministero e determina la data nella quale essa doveva essere effettuata, anche agli effetti dell'art. 407, comma 3». Da quanto possiamo evincere dalla relazione al progetto, lo scopo è quello di porre rimedio ad un meccanismo «che rischia di rimettere alle scelte discrezionali del pubblico ministero la concreta determinazione dei tempi processuali. Con le nuove norme non potranno più riverberarsi sull'imputato gli effetti della iscrizione tardiva, a lui non imputabili, con la conseguenza di rendere più certi i termini delle indagini preliminari, a fini sia acceleratori che di garanzia». A tal fine, il "Progetto Alfano" riserva al giudice la possibilità di verificare «la tempestività dell'iscrizione e, se necessario, retrodattarla al momento in cui doveva essere effettuata,

²⁷² Cassazione Penale, Sezioni Unite, 24 settembre 2009, n° 40538, *Lattanzi*, in *Cassazione penale*, 2010, p. 511.

con tutte le conseguenze del caso anche ai fini dell'inutilizzabilità degli atti d'indagine». ²⁷³ Si vuole in tal modo contrastare l'orientamento giurisprudenziale maggioritario, incentrato sul potere discrezionale del pubblico ministero. Le innovazioni prospettate dal progetto possono però dare adito ad alcune perplessità. «Sembrerebbe, infatti, che il controllo sulla correttezza dell'iscrizione possa avvenire solo in udienza preliminare: in tale sede, il giudice sarebbe chiamato a verificare la correttezza delle date, per dichiarare obbligatoriamente l'inutilizzabilità degli atti eventualmente tardivi. Ma l'inutilizzabilità è sanzione non soggetta a limiti preclusivi». ²⁷⁴ Ci si chiede quindi se la questione forma qui oggetto di una sorta di pre-verifica, oppure essa risulti essere preclusa successivamente. Il dubbio sorge proprio dalla portata dell'innovazione: il nuovo art. 405, comma 2, c.p.p. termina «anche agli effetti dell'art. 407, comma 3». Ma scopo specifico della retrodatazione è proprio la dichiarazione di inutilizzabilità. Forse, ciò che si intendeva dire, è che il sindacato è finalizzato all'inutilizzabilità, anche se gli atti tardivi non possono considerarsi invalidi, e, quindi, farsi valere solo in tale contesto? Se così fosse, sarebbe stato sufficiente apporre all'art. 407 c.p.p. un ulteriore comma, in cui specificare che «se la data dell'iscrizione soggettiva è successiva alla data in cui è risultato il nome della persona a cui è attribuito il reato, gli atti compiuti nelle more dell'iscrizione sono inutilizzabili. Poi, a seconda che si propenda o meno per la configurazione di una preclusione temporale, si sarebbe potuto o meno aggiungere: «L'inutilizzabilità di cui al presente comma può

²⁷³ O. MAZZA, *La fase delle indagini preliminari nel "Progetto Alfano" e il suo impatto sul sistema processuale vigente*, in *Cassazione penale*, 2009, p. 3277.

²⁷⁴ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 153.

essere rilevata o eccepita entro la conclusione della discussione finale dell'udienza preliminare».²⁷⁵

7.5. Sviluppi odierni del problema: le ipotesi interpretative prospettate dalla Procura di Roma.

Per trattare del problema in termini odierni, è opportuno far riferimento alla circolare del 2 ottobre 2017, avente ad oggetto «Osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato».²⁷⁶ Le direttive contenute nella presente circolare hanno il preciso scopo di rendere operativo quanto disposto dalla legge 103/2017 che, modificando l'art. 1 d.lgs. 106/2006, ha finito per affidare al Procuratore della Repubblica il compito di assicurare «l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato». Figura principale della circolare è, infatti, quella del pubblico ministero, per cui gioverà rammentare come la sua attività possa essere qualificata non solo in termini meramente ricognitivi: è lo stesso art. 109 disp. att. c.p.p. a darne conferma, laddove afferma che «la segreteria della procura della Repubblica annota sugli atti che possono contenere notizia 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». L'uso del termine «eventuale» dimostra come tale attività sia frutto di una valutazione che permetta di poter procedere ad iscrizione. La prima valutazione che, in termini logici, deve essere effettuata è quella concernente la natura di notizia di reato o, per meglio dire, di «atti che possono contenere notizia di reato»: in tal caso, tutto ruota intorno al concetto di “fatto” che ne sta alla base,

²⁷⁵ R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, p. 154.

²⁷⁶ Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, 02 ottobre 2017, n° 3337/17 Prot. Gab. TAB.

ovvero di «accadimento suscettibile di un pur sommaria descrizione».²⁷⁷ È proprio dalla qualificazione di tale fatto che il pubblico ministero sarà più orientato nella fase dell'iscrizione verso uno dei due registri tipici (modello 21 o modello 44), oppure verso il registro degli atti non costituenti notizia di reato (modello 45). Qualora il fatto richieda accertamenti, al fine della sua qualificazione, bisognerà distinguere: se tali accertamenti si limitino ad «attività indispensabili alla qualificazione come notizia di reato del contenuto di comunicazioni ed esposti, di cui non risulti altrimenti possibile stabilire la natura (fatto costituente reato o non)» (circolare de 11 novembre 2016)²⁷⁸ si procederà ad iscrizione nel modello 45; negli altri casi, invece, l'iscrizione sarà orientata verso il modello 21 o 44. La scelta tra questi due registri avverrà in conformità a una valutazione per niente semplice: la scelta sarà orientata verso il modello 21 laddove a carico del soggetto emergano, non tanto meri sospetti, quanto piuttosto specifici elementi indizianti, ovverosia «una piattaforma cognitiva che consente l'individuazione, a suo carico, degli elementi essenziali di fatto astrattamente qualificabile come reato e l'indicazione di fonti di prova» (Cassazione, Sezioni Unite, 21 giugno 2000, n° 17, Tammaro).²⁷⁹ In ogni caso, è opportuno ribadire, come più volte ha

²⁷⁷ Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, 02 ottobre 2017, n° 3337/17 Prot. Gab. TAB., p. 3.

²⁷⁸ Circolare 11 novembre 2016 del Ministero della giustizia, «*Circolare in tema di attuazione del registro unico penale e criteri generali di utilizzo*». La presente circolare è stata elaborata dalla Direzione Generale della giustizia penale sulla base delle linee condivise da un apposito Gruppo di Lavoro: essa provvede alla istituzione e alla diffusione presso tutti gli uffici giudiziari di primo grado del S.I.C.P. (Sistema Informativo della Cognizione Penale). Delineato come «Registro unico del settore della cognizione penale di primo e secondo grado», il sistema ha subito diverse modifiche evolutive, volte a trasformarlo «da mero registro elettronico in vero e proprio programma di gestione». Utilità principale di questo sistema è quella di garantire che gli uffici ministeriali possano disporre in tempi rapidi «di informazioni statistiche aggiornate e affidabili, funzionali alla precisa individuazione dei carichi di lavoro e dei fabbisogni, per distribuire le risorse in maniera razionale ed efficace».

²⁷⁹ Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, 02 ottobre 2017, n° 3337/17 Prot. Gab. TAB., p. 3.

sottolineato la circolare del 2016, che l'iscrizione nominativa non deve essere frutto di una scelta avventata: molte sono le conseguenze a cui va incontro la persona indagata, non da meno molti sono i pregiudizi di cui può essere vittima. L'iscrizione del nominativo non è quindi atto dovuto, ed una eventuale conclusione di siffatto tipo deriva da un'interpretazione distorta dell'art. 335 c.p.p., laddove si afferma la tempestiva iscrizione. «Siffatta lettura “meccanica” della previsione normativa contrasta con le indicazioni della Corte di Cassazione e, ancor di più, con il sistema, in quanto finisce per attribuire impropriamente alla polizia giudiziaria il potere di disporre in ordine alle iscrizioni a modello 21, potere che, viceversa, non può che essere esclusivo del pubblico ministero ed al cui ponderato esercizio questo ufficio non intende sottrarsi».²⁸⁰ Per concludere, e in termini generali: si procederà ad iscrizione nel modello 45 quando un fatto non risulti descritto nei termini minimi o sia irrimediabilmente confuso oppure quando non sia sussumibile in alcuna fattispecie incriminatrice. In tutti gli altri casi si procederà ad iscrizione nel modello 21 nei casi in cui emergano specifici elementi indizianti a carico di soggetti identificati. L'iscrizione nel modello 44, invece, avverrà laddove si tratti di un caso non rientrante nelle ipotesi precedenti, al solo scopo di stabilire un limite temporale alle indagini preliminari, connotate dal carattere della tempestività.

8. Una breve conclusione.

Dall'analisi appena svolta circa la fase dell'iscrizione della *notitia criminis*, appare evidente che, nonostante la notevole rilevanza che debba essere riconosciuta a questo atto, non sia corrisposta un'altrettanta presa di consapevolezza da parte del legislatore. Detto in altri termini, pur avendo ben chiaro il quadro delle molteplici

²⁸⁰ Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, 02 ottobre 2017, n° 3337/17 Prot. Gab. TAB., p. 4.

«implicazioni che un corretto esercizio dell'attività di documentazione implicava, non sono state parimenti assicurati adeguati strumenti di supporto, non necessariamente sanzionatori, ma almeno di controllo, in un efficace sistema di pesi e contrappesi».²⁸¹ Le motivazioni che possono esserne state alla base sono molteplici: vi potrebbe essere stato il convincimento di non appesantire un itinerario procedurale che si voleva mantenere all'insegna della semplicità; ci potrebbe essere stata l'idea di non sottoporre a stringato controllo l'attività del pubblico ministero, che si credeva finalizzata al mero esercizio dell'azione penale. In ogni caso, ed indipendentemente dalle motivazioni che vi stanno alla base, le carenze normative esistenti hanno permesso il proliferare di una giurisprudenza per niente in linea con l'originario intento codicistico: molti sono gli anelli deboli individuati. In primo luogo, molti hanno ritenuto inopportuno il meccanismo attraverso cui si proceda ad iscrizione ancor prima che il giudice delle indagini preliminari possa prendere cognizione del fatto. In secondo luogo, poi, appare poco chiaro il meccanismo attraverso cui si debba individuare il momento in cui operare il passaggio da un registro all'altro per l'avvenuta individuazione del soggetto a cui attribuire il fatto di reato, nonché il problema della conoscibilità delle indagini condotte parallelamente nei confronti di soggetti noti ed ignoti. Infine, si è sviluppato un orientamento giurisprudenziale, ormai prevalente, per cui è possibile riconoscere validità anche alle iscrizioni che non siano effettuate prontamente, garantendo al pubblico ministero piena discrezionalità in ordine sia all'*an* sia al *quando* dell'annotazione. Ed è proprio in questo contesto che il legislatore è intervenuto, non tanto nel tentativo di rafforzare quello che era l'impianto originario del codice del 1988, quanto piuttosto nel tentativo di apportare modifiche

²⁸¹ A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, p. 574.

consistenti allo stesso, assecondando sia la prassi, che la giurisprudenza sviluppatesi in tale contesto.

BIBLIOGRAFIA

- APRATI R., *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, Jovene, Napoli, 2010.
- ARICÒ G., *Notizia di reato*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, XXVIII, 1978.
- BELLAVISTA G. - TRANCHINA G., *Lezioni di diritto processuale penale*, X edizione, Giuffrè, Milano, 1987.
- BRESCIANI L., *Denuncia e rapporto*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. III.
- *La notizia di reato e le condizioni di procedibilità*, in AIMONETTO M.G. (coordinato da) *Indagini preliminari e instaurazione del processo*, in CHIAVARIO M. e MARZADURI E. *Giurisprudenza sistematica di diritto processuale penale*, UTET, Torino, 1999.
- CANTONE R., *Denunce anonime e poteri investigativi del pubblico ministero*, in *Cassazione penale*, 1996.
- *Le informazioni confidenziali calunniose integrano il delitto di cui all'art. 368 c.p.?* in *Cassazione penale*, 2006.
- CARLI L., *Le indagini preliminari nel sistema processuale penale*, Giuffrè, Milano, 1999.
- CARNELUTTI F., *Verso la riforma del processo penale*, Morano, Napoli, 1963.
- CHIAVARIO M., *Giudice, parti ed altri personaggi sulla scena del nuovo processo penale*, in CHIAVARIO M. (coordinato da) *Commento al nuovo codice di procedura penale*, vol. I, UTET, Torino, 1989.
- CONSO G. - GREVI V. - NEPPI MODONA G., *Il nuovo codice di procedura penale: dalle leggi delega ai decreti delegati*, vol. VI, CEDAM, Padova, 1990.

- CORDERO F., *Studi sulle dottrine generali del processo penale: le situazioni soggettive nel processo penale*, Giappichelli, Torino, 1957.
 - *Codice di procedura penale commentato da Franco Cordero*, II edizione, UTET, Torino, 1992.
 - *Commento all'art. 415 c.p.p.*, in *Codice di procedura penale commentato da Franco Cordero*, II edizione, UTET, Torino, 1992.
 - *Procedura penale*, VIII edizione, Giuffrè, Milano, 2006.
- CORTESI F., *Art. 107 bis disp. att. c.p.p.*, in GIARDA A. e SPANGHER G. (a cura di) *Codice di procedura penale commentato*, vol. III, Ipsoa, 2007.
- D'AMBROSIO L., *Art. 382*, in CHIAVARIO M. (coordinato da) *Commento al nuovo codice di procedura penale*, vol. IV, UTET, Torino, 1990.
 - *Art. 383*, in CHIAVARIO M. (coordinato da) *Commento al nuovo codice di procedura penale*, vol. IV, UTET, Torino, 1990.
 - *La riforma dell'8 agosto 1995*, in *Diritto penale e processo*, 1995.
 - *La pratica di polizia giudiziaria*, CEDAM, Padova, 2007.
- DE LALLA P., *Il concetto legislativo di azione penale*, Jovene, Napoli, 1966.
- DE LEO F., *Il pubblico ministero tra completezza investigativa e ricerca dei reati*, in *Cassazione penale*, 1995.
- DE LUCA S., *La notizia di reato: la valutazione ai fini della iscrizione, le problematiche inerenti la competenza e le indagini collegate*, *Settimana di studio relativa al tirocinio mirato riservata agli uditori giudiziari nominati con D.M. 23.12.1997 destinati ad esercitare funzioni di Pubblico Ministero*, Roma, 5-9 luglio 1999.

- DI LALLA I., *Notizia di reato*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. VIII.
- DOMINIONI O., *Commento all'art. 66 c.p.p.*, in AMODIO E. - DOMINIONI O. (diretto da) *Commentario del nuovo codice di procedura penale: norme di coordinamento e transitorie*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1989.
- DUBOLINO P., *Notizia di reato*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. I, Agg. 2000.
- FERRUA P., *L'iniziativa del pubblico ministero nella ricerca della notitia criminis*, in *Legislazione penale*, 1986.
- *Rapporti tra pubblico ministero e polizia giudiziaria*, in *Pubblico Ministero e Riforma dell'ordinamento giudiziario. Atti del convegno*, Giuffrè, Milano, 2006.
- FIORAVANTI L., *Referto (omissione di)*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. XII.
- FOSCHINI G., *Sistema del diritto processuale penale*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1968.
- FUMU G., *L'attività pre-procedimentale del pubblico ministero*, in GAITO A. *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, Jovene, Napoli, 1991.
- GAITO A., *Procedibilità (caratteri generali)*, in *Enciclopedia del diritto, Aggiornata*, vol. II, Milano, 1998.
- GERIN C. – ANTONIOTTI F. – MERLI S., *Medicina legale e delle assicurazioni*, SEU Editore, Roma, 1991.
- GIOSTRA G., *Pubblico ministero e polizia giudiziaria*, in *Giustizia Insieme*, 2008.
- KOSTORIS R.E., *Commento all'art. 66 c.p.p.*, in CHIAVARIO M. (coordinato da) *Commentario al nuovo codice di procedura penale*, vol. I, UTET, Torino, 1989.
- LATTANZI G., *Pubblico ministero e polizia giudiziaria nel d.d.l. n. 1440/S*, in *Cassazione penale*, 2009.

- LUCCHINI L., *Elementi di procedura penale*, IV edizione, Barbera, Firenze, 1920.
- MADDALENA M., *Registro delle notizie di reato: i problemi del dopo riforma. Il punto di vista di un magistrato*, in *Diritto penale e processo*, n° 4/1996.
- MAMBRIANI A., *Una inappagante pronuncia in tema di perquisizione e di convalida di sequestro per reati tributari*, in *Corriere Tributario*, 1985.
- MARANDOLA A., *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, CEDAM, Padova, 2001.
- MASSA C., *Atti processuali penali*, in *Enciclopedia forese*, vol. I, Milano, 1958.
- *Referto*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XIV, Torino, 1967.
- MAZZA O., *La fase delle indagini preliminari nel “Progetto Alfano” e il suo impatto sul sistema processuale vigente*, in *Cassazione penale*, 2009.
- MIGLIORINO F., *Fama e infamia. Problemi della società medievale nel pensiero giuridico nei secoli XII e XIII*, Giannotta, Catania, 1985.
- NANNUCCI U., *L’attività di iniziativa del pubblico ministero: modelli operativi*, in *Documenti e giustizia*, 1994.
- NOBILI M., *La nuova procedura penale. Lezione agli studenti*, CLUEB, 1989.
- PADOVANI T., *Diritto penale*, II edizione, Giuffrè, Milano, 1993.
- PAULESU P.P., *Art. 330*, in GIARDA A. e SPANGHER G. (a cura di) *Codice di procedura penale commentato*, vol. II, Ipsoa, 2001.
- *Art 331*, in GIARDA A. e SPANGHER G. (a cura di) *Codice di procedura penale commentato*, vol. II, Ipsoa, 2001.

- Art. 333, in GIARDA A. e SPANGHER G. (a cura di) *Codice di procedura penale commentato*, vol. II, Ipsoa, 2001.
- Art. 334, in GIARDA A. e SPANGHER G. (a cura di) *Codice di procedura penale commentato*, vol. II, Ipsoa, 2001.
- Art. 336, in GIARDA A. e SPANGHER G. (a cura di) *Codice di procedura penale commentato*, vol. II, Ipsoa, 2001.
- PERONACI A., *I limiti dell'attività della polizia giudiziaria*, in *Relazione all'art. 225 c.p.p.*, in *Archivio penale*, 1952, vol. I.
- PERRIS C., *Denuncia e rapporto*, in *Nuovo digesto italiano*, vol. IV, UTET, Torino, 1938.
- PIFFERI M., *Materiale per il corso di Storia del diritto penale*, Facoltà di Giurisprudenza di Ferrara, A.A. 2009/2010.
- PIOLETTI U., *Il concetto di «scritto anonimo» è diverso e più vasto di quello «non sottoscritto»*, in *Rivista Penale*, 1935.
- PISA P., *Denuncia omessa o ritardata*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. III.
- POTETTI D., *Attività del pubblico ministero diretta alla acquisizione della notizia di reato e ricerca della prova*, in *Cassazione penale*, 1995.
- RIVIEZZO C., *Custodia cautelare e diritto di difesa. Commento alla legge 8 agosto 1995 n° 332*, Giuffrè, Milano, 1995.
- RUSSO N., *I registri del pubblico ministero: l'inaccettabile ambiguità delle iscrizioni a carico di "persona da identificare"*, in *Processo penale e giustizia*, 2011.
- SALVINI G., *I colloqui investigativi e i permessi di soggiorno a fini investigativi per il contrasto del terrorismo*,

in DALIA A.A. (a cura di) *Le nuove norme di contrasto al terrorismo*, Giuffrè, Milano, 2006.

- SANTORO E., *Identità e identificazione dell'imputato*, in *Giustizia penale*, 1948, vol. III.
- SAVIOTTI P., *Commento all'art. 116*, in CHIAVARIO M. (coordinato da) *Commento al nuovo codice di procedura penale. La normativa complementare*, vol. I, UTET, Torino, 1992.
- SCIOLI F., *La polizia giudiziaria: organizzazione, poteri investigativi e cautelari*, Giappichelli, Torino, 2006.
- SPANGHER G., *Trattato di procedura penale*, vol. III, UTET, Torino, 2009.
- TAORMINA C., *L'essenzialità del procedimento penale*, Jovene, Napoli, 1974.
- TONINI P., *Polizia giudiziaria e magistratura. Profili storici e sistematici*, Giuffrè, Milano, 1979.
 - *Manuale di procedura penale*, XVI edizione, Giuffrè, Milano, 2015.
- TRANCHINA G., *L'autorizzazione a procedere*, Giuffrè, Milano, 1967.
 - *Il pubblico ministero «ricercatore» di notizie di reato. Una figura poco rassicurante per il nostro sistema*, in *Legislazione penale*, 1987.
 - *Le indagini preliminari*, Giuffrè, Milano, 2006.
- TREGGIANI N., *Sull'utilizzabilità a fini investigativi di una intercettazione telefonica illegittima*, in *Cassazione penale*, 2005.
- VALLERANI M., *Il giudice e le sue fonti. Note su inquisitio e fama nel Tractatus de maleficiis di Alberto da Gandino*, in *RECHTSGESCHICHTE*, 2009.

- VIGLIONE G., *Denunce obbligatorie*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. III.
- VIGNA P.L., *Le «nuove» indagini preliminari nei procedimenti per i delitti di criminalità organizzata*, in GREVI V. (a cura di) *Processo penale e criminalità organizzata*, Laterza, 1993.
- VIOLANTE L., *Controllo di legalità*, in *Cassazione penale*, 2010.
- VOLPE G.P., *Referto*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. XII.
- ZAPPULLA A., *Le indagini per la formazione della notizia criminis: il caso della perquisizione seguita dal sequestro*, in *Cassazione penale*, 1996.
- *La formazione della notizia di reato. Condizioni, poteri ed effetti*, Giappichelli, Torino, 2012.

GIURISPRUDENZA

- Consiglio Superiore della Magistratura, decisione n° 133 dell'11 settembre 1998/2 ottobre 1998, in *Quaderni del CSM*, n° 112, Roma, 2000.
- Consiglio Superiore della Magistratura, decisione n° 02 del 15 gennaio 1999/8 aprile 1999, in *Quaderni del CSM*, Roma, 2000.
- Consiglio Superiore della Magistratura, pronuncia n° 99 del 22 ottobre 1999/15 dicembre 1999, in *Quaderni del CSM*, Roma, 2000.
- Consiglio Superiore della Magistratura, Sezione Disciplinare, 13 aprile 2012, n° 57, in *Massimario delle decisioni della Sezione disciplinare depositate nell'anno 2012*.

- Corte Costituzionale, 10 giugno 1970, n° 89, in *Giustizia Costituzionale*, 1970.
- Corte Costituzionale, 18 gennaio 1977, n° 29, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, vol. I.
- Corte Costituzionale, 31 maggio 1995, n° 211, in *Gazzetta Ufficiale* n° 24, 07 giugno 1995.
- Corte Costituzionale, 30 settembre 1996, n° 337, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1996.
- Corte Costituzionale, 01 aprile 1998, n° 94, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998.

- Cassazione Penale, 06 novembre 1948, in *Giurisprudenza Italiana*, 1949, vol. II.
- Cassazione Penale, 12 maggio 1952, in *Giustizia Penale*, 1953, vol. II.

- Cassazione Penale, Sezione IV, 18 febbraio 1975, *Bisogno*, in *Cassazione penale. Massimario annotato*, 1975.
- Cassazione Penale, Sezione IV, 30 gennaio 1980, *Maglione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1982 e in *Cassazione Penale*, 1982.
- Cassazione Penale, 02 luglio 1981, *De Sanctis A.*, in *Cassazione Penale*, 1983.
- Cassazione Penale, 24 gennaio 1985, *Puleo A.*, in *Cassazione Penale*, 1986.
- Cassazione Penale, Sezione IV, 26 ottobre 1990, *Lazzaro*, in *Archivio della nuova procedura penale*, 1991.
- Cassazione Penale, Sezione V, 05 marzo 1992, *Mendella*, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezione V, 13 marzo 1992, *Casini*, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezione I, 06 luglio 1992, n° 3249, *Barberio*, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezione V, 16 aprile 1993, n° 3719, in *Cassazione penale. Massimario delle decisioni penali*, 1993.
- Cassazione Penale, Sezione IV, 04 giugno 1993, n° 8919, *Kila*, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezione I, 11 maggio 1994, *Scuderi*, in *Rivista Penale*, 1995.
- Cassazione Penale, Sezione I, 23 maggio 1994, n° 1837, in *Massimario delle decisioni penali*, 1994 e in *Giurisprudenza italiana*, 1995, vol. II.
- Cassazione Penale, Sezione III, 23 settembre 1994, *Bertin*, in *Giustizia penale*, 1996, vol. III.
- Cassazione Penale, Sezione I, 22 marzo 1995, n° 217, *Liti*, in *C.E.D. Cassazione*.

- Cassazione Penale, Sezione I, 28 aprile 1995, *Grimoli*, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezione I, 29 dicembre 1995, n° 12728, *Melis*, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezione VI, 21 giugno 1996, *Sindoni*, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezione I, 11 dicembre 1996, n° 6642, *Palmarini*, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezione III, 10 aprile 1997, n° 4432, *Cosentini*, in *Cassazione penale*, 1998.
- Cassazione Penale, Sezione VI, 28 aprile 1997, n° 1732, *Console*, in *Giurisprudenza italiana*, 1999.
- Cassazione Penale, Sezione I, 25 febbraio 1997, n° 1650, *p.m. in Giuliani C.*, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezione I, 27 marzo 1998, *Dell'Anna*, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezione VI, 20 maggio 1998, n° 8854, *De Michelis*, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezione I, 04 gennaio 1999, n° 3192, *Iamonte*, in *Guida al diritto*, 1999.
- Cassazione Penale, Sezione VI, 10 maggio 1999, *Diliberto*, in *Foro italiano*, 2000, vol. II.
- Cassazione Penale, Sezione I, 23 giugno 1999, *Testa*, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezione I, 26 maggio 2000, *Prinzi*, in *Guida al diritto*, 2000.
- Cassazione Penale, Sezioni Unite, 21 giugno 2000, n° 17, *Tammaro*, in *Cassazione penale*, 2000.
- Cassazione Penale, Sezioni Unite, 28 novembre 2001, n° 45477, *Raineri e altro*, in *Cassazione penale*, 2002.

- Cassazione Penale, Sezione IV, 12 novembre 2002, n° 4348, *Mahbob*, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezione VI, 26 novembre 2002, n° 31, *Chiarenza*, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezione VI, 12 dicembre 2002, in *Cassazione penale*, 2003.
- Cassazione Penale, Sezione VI, 04 febbraio 2003, n° 9689, *Harzbardhi*, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezione VI, 06 marzo 2003, n° 12912, *Berdaku*, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezione V, 08 ottobre 2003, n° 41131, *Liscaì*, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezione III, 10 febbraio 2004, *Mache*, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezione IV, 17 maggio 2005, *Cicerone*, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezioni Unite, 31 maggio 2005, n° 4319, *Minervini*, in *Cassazione penale*, 2006.
- Cassazione Penale, Sezione VI, 21 settembre 2006, n° 36003, *Macri*, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezioni Unite, 29 maggio 2008, n° 25932, *Ivanov*, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezioni Unite, 24 settembre 2009, n° 40538, *Lattanzi*, in *Cassazione penale*, 2010.
- Cassazione Penale, Sezione III, 06 maggio 2015, n° 22136, *B. e altro*, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezioni Unite, 24 novembre 2015, n° 39131, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezione IV, 03 maggio 2016, n° 24103, in *C.E.D. Cassazione*.

- Cassazione Penale, Sezione II, 14 aprile 2017, n° 20212, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezione I, 18 agosto 2017, n° 39221, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezione IV, 16 maggio 2017, n° 42351, in *C.E.D. Cassazione*.
- Cassazione Penale, Sezione V, 24 novembre 2017, n° 57596, in *C.E.D. Cassazione*.