



PROCURA DELLA REPUBBLICA

presso il Tribunale di Cuneo

PROT. INT. 49 del 18/12/2019

Ai Magistrati

e p.c.

Alle Segreterie

All'Ufficio Ricezione Atti

Sull'iscrizione delle notizie di reato

Legge n.103/2017

**Circolare del Ministero della Giustizia 11.11.2016
in tema di attuazione del registro unico penale e criteri generali di utilizzo**

1. Premessa.

Si è già in altre occasioni affrontato il tema dell'iscrizione delle notizie di reato e sui criteri da seguire nella scelta dei registri sui quali annotarle, ma appare utile nuovamente soffermarsi sul tema per approfondirlo¹.

A seguito dell'introduzione dell'applicativo SICP per la gestione informatica, tra gli altri, dei registri denominati modelli 21, 21-bis, 44 e 45, con circolare datata 11 novembre 2016, il Ministero della Giustizia diramava *"puntuali raccomandazioni finalizzate ad assicurare, in uno alle doverose caratteristiche di accuratezza, tempestività e omogeneità delle operazioni di data entry, l'efficacia delle politiche di organizzazione dei servizi della giustizia nel settore penale."*, anche fornendo indicazioni in merito al trattamento delle denunce trasmesse per posta elettronica, delle denunce anonime, dei criteri orientativi sulla scelta del registro in cui iscrivere le notizie di reato, sul contenuto delle iscrizioni e sulla migrazione dei procedimenti da un registro all'altro e che qui devono essere integralmente richiamate².

¹ Con nota del 26.3.2019, prot.888/19 RIS, si era trattato sulle iscrizioni nel registro mod.45, tomandovi con nota 22.5.2019.

² La circolare è allegata.

Devono anche essere richiamate le disposizioni di cui alla legge n.103/2017, “*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all’ordinamento penitenziario*” (c.d. “Riforma Orlando”) nella parte relativa all’organizzazione dell’ufficio del p.m., essendo stato attribuito al Procuratore il compito di garantire “*l’osservanza delle disposizioni relative all’iscrizione delle notizie di reato*” (modifica dell’art.1, comma 2 D.Lgs. n.106/2006).

Infine, condividendone i contenuti, sono da richiamare le note emanate dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma il 2 ottobre 2017 in tema di “*Osservanza delle disposizioni relative all’iscrizione delle notizie di reato*” e a seguito dell’entrata in vigore della legge. n.103/2017³.

2. La notizia di reato.

E’ noto che il codice di procedura penale non definisce la “*notizia di reato*”, mentre l’art.109 disp.att.c.p.p. si limita a prevedere che la segreteria del pubblico ministero annota sugli atti “*che possono contenere notizia di reato*” la data e l’ora in cui sono pervenuti, e li “**sottopone immediatamente**” al Procuratore “*per l’eventuale iscrizione nel registro delle notizie di reato*”.

Altrettanto è noto che la giurisprudenza, “*coordinando dette disposizioni con le previsioni degli artt. 332 e 347 c.p.p., ritagliano uno spazio intermedio tra l’indefinita ipotesi di reato (il semplice sospetto, insufficiente a giustificare l’iscrizione) e la base fattuale già sufficiente a elevare l’imputazione*” (Circolare Ministero della Giustizia 11.11.2016).

Intanto, l’iscrizione della notizia è atto giudiziario di esclusiva competenza del pubblico ministero, quale titolare del monopolio della domanda penale (artt.112 Cost., 50 e 335 c.p.p., 109 disp.att.c.p.p.) e che presenta aspetti salienti per la garanzia dei diritti delle altre parti.

“*Al pubblico ministero non è però conferito un potere discrezionale, quanto piuttosto un obbligo giuridico indilazionabile, che deve essere adempiuto senza soluzione di continuità rispetto al momento in cui sorgono i relativi presupposti e che non comporta possibilità di scelta né in relazione all’an, né rispetto al quid e al quando dell’iscrizione. Il pubblico ministero dovrà soltanto riscontrare l’esistenza dei presupposti normativi che impongono l’iscrizione e il suo aggiornamento (Cass., sez. un., n. 40538/2009)*”⁴.

L’attenzione deve, soprattutto, soffermarsi sui presupposti dell’iscrizione, i quali la rendono obbligatoria soltanto una volta ritenuti sussistenti dal pubblico ministero.

A riscontro, si prevede che gli atti che “*possono contenere notizia di reato*” siano valutati dal pubblico ministero “*per l’eventuale iscrizione nel registro delle notizie di reato*” (art.109 disp.att.c.p.p.), laddove l’uso dell’ “eventuale” esclude ogni possibile, residuo automatismo.

L’iscrizione della notizia di reato non è, pertanto, un atto automatico e dovuto, bensì un atto che diventa obbligatorio solo a seguito dello scrutinio positivo dei presupposti che, legittimandolo, lo rendono tale e che, inoltre, servono a orientare sulla scelta del registro su cui iscrivere la notizia (mod.21, 21 bis, 44, 45).

Si tratta di presupposti di natura oggettiva e soggettiva che devono essere valutati dal pubblico ministero e che riguardano i due aspetti della notizia di reato: quello oggettivo,

³ Le disposizioni sono allegute.

⁴ Circolare Ministero della Giustizia 11.11.2016.

costituito dalla sussistenza di un fatto che possa rientrare in una fattispecie criminosa, presentandone tutti gli elementi: quello soggettivo, consistente nel poter attribuire il fatto ad una persona individuata (e dalla cui individuazione i termini delle indagini cominciano a decorrere).

Seppur talora si tratti di un giudizio non immediato a fronte della complessità degli atti da esaminare, tuttavia le esigenze del sistema ne richiedono la tempestività, la quale, seguendo le sagge indicazioni della giurisprudenza, può essere tradotta nei termini di una tempestività *ragionevole*.

Ed infatti, il massimo organo giurisdizionale si è espresso rilevando che non sia sempre agevole la valutazione degli atti che possono contenere la notizia del reato e tale complessità dello scrutinio esclude la configurabilità di un potere del giudice di verificare la tempestività dell'iscrizione, per farne conseguire effetti sanzionatori di inutilizzabilità degli atti compiuti dopo la scadenza del termine decorrente dal momento in cui la *notitia criminis* avrebbe potuto e dovuto essere annotata, anziché dal momento della formale iscrizione, (SSUU n. 40538/2009).

3. L'organizzazione dell'Ufficio quanto alla ricezione delle notizie di reato.

Il nostro Ufficio conta su un'organizzazione capace di adempiere tempestivamente i compiti di ricevimento, classificazione, valutazione e iscrizione degli *“atti che possono contenere notizie di reato”* e, pertanto, non occorre modificarne l'assetto.

Come noto, da tempo si è introdotta la trasmissione delle notizie di reato acquisite dalla polizia giudiziaria tramite il Portale NR e, da ultimo, il sistema è utilizzato anche per l'invio degli *“elenchi mensili”* di cui all'art.107 bis disp.att.c.p.p. inerenti alle denunce a carico di ignoti.

Il Portale consente agli uffici di polizia (uffici fonte) di iscrivere un'annotazione e di trasmetterla alla Procura che, rinvenuta la *notitia* nel modulo denominato *“annotazioni preliminari”*, procede a iscrivere la notizia nel registro pertinente, mediante il mero *“ribaltamento”* dei dati inseriti dalla polizia giudiziaria. Il meccanismo, non comportando l'ingresso diretto dell'annotazione di polizia nei registri, concilia i vantaggi della semplificazione dei processi di lavoro con la certezza che l'iscrizione della notizia sarà curata dalla Procura, cui pur sempre compete in esclusiva la qualificazione giuridica dei fatti⁵.

A questo fine, il nostro sistema organizzativo prevede che, avvenuto il *“ribaltamento”* gli atti siano trasmessi al pubblico ministero assegnatario il quale provvederà a verificare la correttezza della comunicazione di reato inviata dalla polizia giudiziaria, quanto all'identificazione dell'autore, a quella della persona offesa, alla qualificazione giuridica, al tempo e al luogo del fatto, così procedendo alle necessarie modificazioni o convalidando le annotazioni e disponendo le iscrizioni nel registro che avrà individuato⁶.

⁵ Circolare Ministero della Giustizia 11.11.2016.

⁶ Ed infatti, qualora la polizia giudiziaria abbia erroneamente attribuito il reato ad una persona piuttosto che ad un'altra, ovvero trasmesso una denuncia a carico di ignoti, laddove, invece, il fatto sia attribuibile ad autore noto, o viceversa, il pubblico ministero potrà sempre intervenire, correggendo questi errori e disponendo le esatte iscrizioni, senza necessità di particolari adempimenti. In casi simili, infatti, il p.m. procederà alle iscrizioni e correzioni e sarà sufficiente che la segreteria annulli le annotazioni seguenti al *“ribaltamento”* della notizia di reato trasmessa dalla p.g., agendo sulla voce *“gestione fascicolo”* e *“annullamento”* di cui al sistema SICP.

Il sistema restituirà poi alla polizia giudiziaria ("ufficio fonte") le informazioni essenziali: il numero del procedimento, la data di iscrizione, il nominativo del magistrato assegnatario. E', inoltre, previsto, che dopo la trasmissione digitale via PNR, la p.g. provveda a depositare il formato cartaceo della notizia di reato.

Le notizie di reato qualificabili come *urgenti*, poiché comportano attività giudiziarie da eseguire entro termini tassativi o, comunque sia, pressoché immediati (arresti in flagranza, fermi, sequestri, decessi *et similia*) sono, invece, trasmesse dalla polizia giudiziaria mediante PEC all'indirizzo di posta elettronica dedicato e in uso all'Ufficio.

Si è predisposto, inoltre, un ufficio destinato a ricevere le denunce e querele dei privati non acquisite dalla polizia giudiziaria.

Qualora le notizie di reato riguardino la materia ordinaria, gli atti sono trasmessi al magistrato di turno, assegnatario in applicazione dei criteri automatici e predefiniti da tempo adottati.

Qualora la notizia di reato sia riferibile a materie specialistiche di competenza degli Istituti Gruppi di lavoro, gli atti sono inoltrati al coordinatore del Gruppo, il quale provvede all'assegnazione del magistrato di turno del relativo settore.

4. La valutazione della notizia di reato e l'iscrizione nei registri.

E' compito del magistrato assegnatario del procedimento, al quale viene trasmesso il relativo fascicolo, di verificare sia la correttezza e completezza delle iscrizioni sia che corrispondano ai fatti oggetto della notizia di reato. Si tratta di verifica da effettuare con quella *ragionevole tempestività* cui si è già fatto cenno, parametrata all'eventuale complessità dell'accertamento e alle altre incombenze urgenti a cui è chiamato (udienze, gestione del ruolo, altri servizi e simili) e che potranno comportare successive integrazioni di iscrizioni.

Nei casi di dubbio sarà sempre necessaria l'interlocuzione con il Procuratore o il Procuratore aggiunto.

Nel merito, la valutazione del magistrato deve, dapprima, riguardare il fatto oggetto della notizia di reato, rappresentando il vaglio preliminare per orientare nella scelta del registro in cui iscrivere gli atti, in particolare se nei registri tipici (mod.21, 21 bis, 44) o nel registro cui sono destinate le iscrizioni delle pseudonotizie di reato (mod.45).

I criteri da seguire nel procedere alla valutazione sono quelli elaborati dalla consolidata giurisprudenza citata nella circolare del Ministero della Giustizia 11.11.2016 e qui è sufficiente richiamarli.

Occorre, però, espressamente chiarire che per procedere all'indagine preliminare, esercitare l'azione penale, richiedere l'archiviazione è necessario che il procedimento riguardi un fatto, ossia una condotta umana che possa essere riferibile a un contesto spazio-temporale e presenti gli elementi tipici di una fattispecie di reato.

In questo senso si intende che il fatto deve presentare gli indizi di un reato.

Qualora il fatto non denoti questi minimi livelli di connotazione, la scelta obbligata sarà di iscrivere gli atti nel residuale registro mod.45, naturale destinatario dei fatti non costituenti reato.

Per evitare fraintendimenti, si vuole chiarire che si iscriveranno nei registri tipici (mod.21, 21 bis, 44) i fatti che siano catalogabili, nei termini espressi, in una fattispecie criminosa, mentre

si annoteranno nel registro mod.45 i fatti che oggettivamente non lo siano, essendo deputato alla registrazione di atti e annotazioni del tutto privi di rilevanza penale.

E dunque, nel registro mod.45, ad esempio, andranno annotati *“gli esposti e i ricorsi in materia civile o amministrativa; gli esposti privi di senso o aventi contenuto anormale o assurdo; gli atti riguardanti eventi accidentali, le sentenze dichiarative del fallimento, trasmesse al p.m. ai sensi dell’art. 17 l.f.; le dichiarazioni di detenuti che, al di fuori di un procedimento in corso, chiedono di essere sentiti dai magistrati o formulino richieste di tipo amministrativo, inerenti, per esempio, il trasferimento presso altro luogo di detenzione; i verbali di fermo per identificazione; gli esposti generici contro personalità dello Stato o magistrati”* (circolare Ministero della Giustizia 11.11.2016).

Al pari, gli esiti negativi di perquisizioni eseguite d’iniziativa dalla polizia giudiziaria, i referti medici attestanti lesioni di ancora incerta eziologia e purchè non emergano ipotesi di reato doloso o colposo suscettibili di ulteriori approfondimenti, nonché i rinvenimenti di cadaveri (o di resti) per cui sia ancora da accertare la riferibilità a terze responsabilità.

Qualora la narrazione del fatto da iscrivere manifesti la necessità di accertamenti per stabilire se costituisca reato, si procederà all’iscrizione nel registro mod.45 soltanto se si tratti di *“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)”*⁷.

Al contrario, si procederà all’iscrizione nei registri tipici (mod.21, 21 bis, 44) se le attività di chiarimento saranno destinate alla verifica della fondatezza di una notizia di reato già delineata nei suoi tratti oggettivi, trattandosi di attività propriamente investigative.

Eguale, non potranno essere iscritte nel registro mod.45 notizie che descrivano condotte astrattamente rientrabili in fattispecie criminose, sebbene possano apparire palesemente infondate nel merito, purchè, come sopra indicato, non rientrino in denunce o esposti privi di senso o di contenuto anormale e riferibili anche a manifesti stati patologici di chi li abbia redatti.

Parimenti, non potrà farsi ricorso al registro mod.45 per annotarvi le notizie trasmesse dalla polizia giudiziaria e inerenti a reati procedibili a querela, qualora quest’ultima non sia stata ancora presentata (come, ad esempio, nel caso di referti medici attestanti lesioni personali originate dalla condotta dolosa o colposa di un terzo; oppure nel caso di furti non aggravati e fattispecie simili).

Poiché, infatti, è noto che la polizia giudiziaria ha l’obbligo di riferire ogni notizia di reato, indipendentemente dall’eventuale mancanza di una condizione di procedibilità, l’iscrizione nel registro mod.45 in questi casi segnalerebbe una prassi scorretta, impedendo al pubblico ministero di esercitare le proprie prerogative in ordine alla qualificazione giuridica del fatto e sottraendo al giudice il controllo sull’effettiva sussistenza dei presupposti per il mancato esercizio dell’azione penale, compresi, appunto, quelli relativi alla mancanza di condizioni di procedibilità.

Quanto all’iscrizione nei registri dedicati agli indagati noti (mod.21 e 21 bis) o nel registro ignoti (mod.44), è necessario che la scelta sia l’esito di una ponderata valutazione.

⁷ Circolare Ministero della Giustizia 11.11.2016.

Secondo la consolidata giurisprudenza, si deve procedere all'iscrizione nel registro mod. 21 (o 21 bis) soltanto quando nei confronti di una persona individuata emergano specifici elementi indiziari e non semplici sospetti, ossia quando sussistano a carico gli elementi essenziali di un fatto qualificabile quale reato unitamente alle relative fonti di prova (SSUU n.16/2000).

Si richiama, in tema, quanto annota la circolare ministeriale 11.11.2016 sull'esigenza di non procedere ad annotazioni *frettolose* nel registro dedicato agli indagati noti, poichè *“un'iscrizione affrettata nel registro delle notizie di reato a carico di noti può comportare immediati pregiudizi, in termini di tranquillità, onorabilità, affidabilità contrattuale delle persone e degli enti interessati”*.

Si deve convenire con l'indicazione, pur a fronte della funzione di garanzia che assume l'iscrizione nell'ambito del procedimento, in quanto la posizione di “indagato” presenta anche inevitabili aspetti negativi, già riferibili alla semplice iscrizione, che giustificano, del resto, l'apposizione di un termine di scadenza alle indagini preliminari (Corte Cost. n.174/1992).

Come giustamente scrive il Procuratore di Roma è opportuno: *“abbandonare una concezione formalistica imperniata sull'approccio ispirato ad una sorta di favor inscriptionis, criterio non formalizzato ed estraneo al sistema, al contrario: procedere a iscrizioni non necessarie è tanto inappropriato quanto omettere quelle dovute”*⁸.

Si tenga anche conto di un errore di fondo nel quale, talora, si cade, ossia considerare l'iscrizione come un “atto dovuto”, intendendolo quale un atto automatico a seguito dell'attribuzione a un soggetto di un reato effettuata dalla polizia giudiziaria o dal privato o da rappresentanti di enti nella redazione di denunce o querele.

Se è vero che l'art.335 c.p.p. impone l'iscrizione della persona alla quale il fatto è attribuito, tuttavia l'esercizio del relativo potere è riconosciuto, in via esclusiva, al pubblico ministero che lo esercita, come rilevato, non meccanicamente, ma con la doverosa ponderazione.

Si tratta dell'esercizio di un potere irrinunciabile e non demandabile ad altri.

Pertanto, si procederà all'iscrizione del nominativo della persona alla quale la *notitia criminis* attribuisca il reato solo quando, a seguito della valutazione del magistrato assegnatario, questa attribuzione sia supportata da specifici elementi indiziari, secondo il consolidato conforto della giurisprudenza di legittimità.

Si valuterà, pertanto, se il fatto descritto nella notizia di reato possa corrispondere alla condotta di reato di una persona già compiutamente individuata o immediatamente individuabile, ovvero se sia la conseguenza di un comportamento attribuito a una persona ancora da individuare; nell'un caso, si procederà all'iscrizione nel registro mod.21 (o mod.21 bis), nell'altro, nel registro mod.44.

Pertanto, *“Il mod. 44 è il contenitore delle annotazioni e denunce che riportano fatti sussumibili nella nozione oggettiva di notizia di reato, per i quali però non siano stati acquisiti elementi sufficienti a soddisfare la componente soggettiva dell'iscrizione, l'iscrizione del nominativo che, dice l'art. 335 c.p.p., deve avvenire soltanto “dal momento in cui esso risulta”*⁹.

Come noto, i termini di durata delle indagini preliminari decorrono dall'iscrizione nominativa della persona alla quale il reato è attribuito (Cass., Sez. II, n. 36590/2007) e la necessità di

⁸ Disposizioni del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma, 2.10.2017.

⁹ Circolare Ministero della Giustizia 11.11.2016.

un'identificazione per nome, cognome, generalità complete, si giustifica per scongiurare l'ipotesi dell'iscrizione erronea di un omonimo, con inevitabili danni.

Mentre, dunque, non è possibile procedere a iscrivere nel registro dedicato ai noti procedimenti nei confronti di "noti da identificare" o di "persone da identificare" o "persone identificabili" e formule simili, potendo rappresentare un ritardo *abusivo* dell'iscrizione, tuttavia saranno iscritti nel registro i fatti di reato attribuibili a un soggetto individuabile senza margini di equivoco.

Si intende, ad esempio, un soggetto investito di una carica pubblica al momento del fatto; ovvero un soggetto già noto agli inquirenti per pregresse attività investigative o precedenti giudiziari, riguardo al quale manchi soltanto l'acquisizione del certificato anagrafico.

Infatti, anche in questi casi, essendo l'accertamento agevole e tempestivo, il ritardo dell'iscrizione apparirebbe egualmente abusivo.

Invece, appare conforme alle garanzie normative iscrivere nel registro mod.44 il fatto di reato i cui indizi emergano da atti amministrativi o di imprese, posto che, se l'ente o la struttura imprenditoriale non hanno architetture elementari, sarà necessaria un'attività destinata a chiarire a quali esponenti il fatto sia attribuibile e posto che la semplice posizione assunta nell'organigramma dell'organizzazione non sempre assume un ruolo specificamente indiziante nei termini già esposti, anche in caso di reati propri¹⁰.

Analogamente, quando non sia chiaro, a seguito di un evento astrattamente riferibile al convergere di più condotte, quali l'abbiano determinato, come nel caso delle responsabilità in ambito sanitario di cui all'art.590 sexies c.p. per esiti verificatisi in strutture articolate in cui operano più soggetti. La posizione garantista (o, meglio, più difensiva per l'Ufficio piuttosto che per gli indagati) consisterebbe nell'iscrivere tutti i sanitari che avrebbero potenzialmente contribuito all'evento, soprattutto quando si tratti di procedere con atti irripetibili.

Si tratta, però, di una scelta non condivisibile, poiché, come annotato, l'iscrizione presuppone che nei confronti del soggetto emergano specifici elementi indizianti e non semplici sospetti seppure qualificati¹¹.

Dunque, in sintesi si procederà:

- all'iscrizione nel registro mod.45 quando il fatto descritto nella notizia di reato oggettivamente non sia qualificabile alla stregua di una qualsiasi fattispecie criminosa, ovvero appaia ancora confuso e meritevole di accertamenti per chiarirne il rilievo penale, purché si tratti di attività indispensabili alla qualificazione come reato del contenuto di notizie, di cui non risulti altrimenti possibile stabilire la natura (fatto costituente reato o non costituente reato)¹²;

¹⁰ "In particolare, è evidente che tale carattere specificante non può essere affermato, di regola, con riferimento alle posizioni apicali...prima delle doverose e necessarie verifiche in ordine all'esistenza di deleghe, alla natura e consistenza dell'attività che ha condotto all'adozione dell'atto..." Direttive del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma, 2.10.2017.

¹¹ Da ultimo, Cass.Sez.VI, 4.11.2016: "...gli avvisi di cui all'art. 360, comma primo, cod. proc. pen. sono dovuti solo in presenza di consistenti indizi di reità, sia sotto il profilo oggettivo che in ordine alla sua attribuibilità al soggetto, in relazione al reato oggetto di accertamento (Sez. 5, n. 5581 del 08/10/2014, dep. 2015. Ciodaro, Rv. 264216; Sez.4, n. 36280 del 21/06/2012, Forlani, Rv.253564)".

¹² Ad esempio "Guardando alla casistica più ricorrente, non può essere dubbio che debbano essere iscritti nel modello 45 e, si sottolinea, nel medesimo archiviati gli atti relativi a **perquisizioni operate dalla p.g. d'iniziativa** (art. 41 T.U.L.P.S., art. 4 della legge n. 152/1975, art. 25 bis della legge n. 356/1992; art. 27 della legge n. 155/1990), quando l'esito rappresentato al p.m. sia negativo e nessuno dei dati fattuali esposti nel verbale o nell'annotazione di p.g., giustifichi la messa in moto delle indagini e, con

- all'iscrizione nel registro mod.21 (o 21 bis) quando il fatto sia qualificabile come reato, in presenza di una base indiziaria sufficiente, nonché sia riferibile a una persona individuata o immediatamente individuabile e nei cui confronti emergano specifici elementi indizianti;
- all'iscrizione nel registro mod.44 negli altri casi.

5. Il registro mod. 45 e gli accertamenti onerosi.

La circolare ministeriale ricorda che *“L'esistenza di spese nel contesto di un procedimento iscritto nel mod. 45 può costituire l'indizio di una deviazione funzionale”*.

Si è già rilevato che le uniche attività consentite a seguito dell'iscrizione della notizia nel registro sono quelle indispensabili per chiarire se la confusa notizia possa assumere rilievo penale, escludendo le attività propriamente investigative, in quanto destinate a verificare la fondatezza di una notizia di reato già delineata nei suoi tratti oggettivi.

Pertanto, mentre ed ovviamente non si potranno compiere atti investigativi invasivi o che prevedano la presenza del difensore e il successivo deposito, saranno ammissibili le assunzioni di informazioni e le acquisizioni documentali se destinate alla verifica della configurabilità di un'ipotesi di reato.

Da ricordare che le spese destinate alla verifica di una “non notizia di reato” non rientrano tra quelle di giustizia recuperabili ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. n. 115/ 2002, non avendo corso nell'ambito di un procedimento penale.

Tuttavia, talora lo svolgimento di attività onerose può rappresentare l'unica possibile verifica sulla rilevanza penale, o meno, della notizia acquisita. E', ad esempio, il caso degli accertamenti tecnici disposti a seguito del rinvenimento di un cadavere o di resti, al fine di identificarlo e/o di appurare le cause della morte.

Si tratta, del resto, di accertamenti che rientrano nel pur stretto limite dell'acquisizione di informazioni essenziali per poter stabilire se il fatto costituisca un reato, come per esempio, l'accertamento medico-legale delle cause della morte che spesso si risolve nell'unico atto utile a stabilire se la notizia del rinvenimento di un cadavere sia collegabile a un reato.

Del resto, l'art. 116 d. att. c.p.p., collega il dovere istituzionale del procuratore della Repubblica di disporre l'esame autoptico e/o di propiziare l'identificazione del cadavere all'insorgenza del mero “sospetto di un reato”, nozione che esprime un quadro cognitivo inferiore rispetto agli “specifici elementi indizianti”, dalla cui acquisizione soltanto scaturisce, secondo l'insegnamento giurisprudenziale già riportato, l'obbligo di iscrizione nei registri dedicati alle vere notizie di reato.

Pertanto, si deve ritenere che il ricorso a tale tipo di accertamenti nell'ambito del procedimento iscritto nel registro mod. 45 sia una procedura più corretta e da seguire per l'Ufficio rispetto a quella di procedere a iscrizioni *strumentali*, nei modelli 21 o 44, di fattispecie criminose talora neppure plausibili e ricavabili dai dati disponibili.

essa, l'iscrizione funzionale al loro regolare svolgimento. Lo stesso deve dirsi dei referti medici, non contenenti l'indicazione di elementi tali da giustificare la riconduzione degli eventi clinici rappresentati a comportamenti colposi o dolosi di terzi.” Circolare Ministero della Giustizia 11.11.2016. Egualmente in caso di notizie relative a suicidio, ovvero al rinvenimento di un cadavere che non rechi traccia di interventi istigatori o aggressivi di terzi.

Laddove l'esito degli accertamenti consentano di dare rilievo penale al fatto, si procederà alla trasmigrazione del procedimento nel registro mod.21 o in quello mod.44, a seconda dei casi e dei criteri già esposti.

Al contrario, qualora la notizia appresa debba essere approfondita con un'attività di consulenza onerosa (quale, ad esempio, la consulenza in materia contabile), si dovrà procedere a iscriverla in uno dei registri tipici, in questo caso non trattandosi di dover eseguire l'unico accertamento possibile per chiarirne il rilievo penale, ma più semplicemente cercare conferma, o meno, ad un'ipotesi di reato già delineatasi nei contorni.

6. Il passaggio dei procedimenti dal registro mod. 45 a quello mod. 21 e gli indebiti abusi.

L'emersione di fatti nuovi, successivi alla prima iscrizione nel registro mod. 45 (per esempio la relazione trasmessa dal curatore fallimentare ai sensi dell'art. 33 l.f., che evidenzia i sintomi di una bancarotta), comporta l'iscrizione nel registro delle notizie di reato (mod. 21, 21 bis nel caso di indagati noti, mod. 44 nel caso di ignoti).

Come anche già rilevato, la trasmigrazione dell'iscrizione è doverosa quando siano necessari approfondimenti investigativi, diversi e ulteriori da quelli finalizzati a chiarire se il fatto rappresenti, o meno, un reato e come sopra indicato.

In mancanza di tali evoluzioni il passaggio di registro non sarà giustificabile.

In tema, la Procura Generale della Corte di Cassazione ha osservato che una seriale migrazione di procedimenti già iscritti nel registro mod. 45 a quelli mod.44 o 21, solitamente seguita da richieste di archiviazione e senza alcuna attività di indagine svolta nel frattempo, rappresenta un indice significativo del *"possibile sviamento dell'iscrizione dalla finalità tipica"*, a sua volta responsabile dell'improprio *"sovraccarico dei registri noti e ignoti"* che offusca l'affidabile comparazione dei carichi e dei flussi di lavoro tra Uffici, con ovvie dannose conseguenze.

7. Le denunce e le querelle trasmesse da privati per posta elettronica.

E' tema già affrontato con l'adozione di specifico provvedimento del 21 gennaio 2019, anche pubblicato nel sito web.

La denuncia o la querela spedite da indirizzi di posta elettronica di privati, anche certificati, non soddisfano il disposto dell'art. 333 c. 2 c.p.p., per il quale la denuncia scritta deve essere presentata personalmente dal denunciante o dal suo procuratore speciale e sottoscritta dal presentatore.

E'ugualmente, quanto alla presentazione della querela, l'art.336 c.p.p. dispone che *"La querela è proposta mediante dichiarazione.."* e l'art.337 c.p.p. soggiunge che *"La dichiarazione..è proposta, con le forme previste dall'art.333, secondo comma c.p.p...essa, con dichiarazione autentica, può essere anche recapitata da un incaricato o spedita per posta in piego raccomandato. Quando la dichiarazione di querela è proposta oralmente, il verbale in cui essa è ricevuta è sottoscritto dal querelante o dal procuratore speciale...l'autorità che riceve la querela provvede all'attestazione della data e del luogo della presentazione, all'identificazione della persona che la propone e alla trasmissione degli atti al pubblico ministero"*.

Le norme in questione prevedono, pertanto, che chi intenda presentare una querela o denunciare un fatto di reato all'autorità giudiziaria sia inequivocabilmente identificabile e identificato (e che la sua volontà sia resa in formula chiara ed espressa).

La trasmissione della querela o della denuncia mediante la posta elettronica, certificata o meno, non rispetta queste formalità di presentazione e, conseguentemente, non consente di tutelare gli interessi sottostanti.

L'inoltro mediante la posta elettronica, infatti, non comporta automaticamente la garanzia che, effettivamente, il formale titolare della relativa casella postale abbia redatto e spedito la "missiva".

Neppure le disposizioni del d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (*Codice dell'amministrazione digitale*) ammettono l'equipollenza di questa forma di trasmissione a quella prescritta dalla norma del codice. L'art. 47 circoscrive, infatti, la previsione di validità delle trasmissioni di documenti per posta elettronica ai rapporti tra le pubbliche amministrazioni. A sua volta, l'art. 51 c.1 del d.l. n.112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n.133/2008, si limita a disciplinare l'esecuzione per via telematica delle notificazioni previste dagli artt. 148, comma 2-bis, 149, 150 e 151 c.p.p.

Dunque, ribadendo quanto già scritto nel provvedimento del 21 gennaio 2019, anche reso pubblico mediante inserimento nel sito web dell'Ufficio, questo Ufficio non prenderà in esame le denunce/querelle inviate a mezzo di posta elettronica, anche certificata, non sussistendo l'obbligo di valutazione ai fini dell'iscrizione di notizie di reato.

8. Le denunce anonime.

Quanto alle denunce da registrare nel registro mod. 46, è opportuno distinguere tra quelle effettivamente connotate da irrisolvibile incertezza della fonte o di sicura natura apocrifia (lettera con firma falsa, illeggibile, dissimulata), dai cosiddetti "*anonimi apparenti*", nei quali l'incertezza investe la mera identità anagrafica dell'autore, fisicamente individuato o individuabile ma dalle generalità ignote.

Tra gli "*anonimi apparenti*" si possono ricomprendere le comunicazioni scritte, orali, fotografiche, audiovisive agevolmente attribuibili a un determinato individuo ed egualmente quelle redatte su carta intestata e riconducibili a professionisti, imprese, fondazioni e associazioni, enti dei quali sia accertabile l'effettiva esistenza.

In questi casi non si tratta di equiparare le comunicazioni a quelle anonime, in quanto non sono d'impossibile attribuzione a un soggetto determinato.

Lo scrutinio della notizia di reato, pertanto, seguirà i normali criteri già indicati, come la scelta del registro nel quale scrivere la notizia di reato.

Piuttosto, in casi simili, potrebbe sorgere il dubbio della effettiva riferibilità della notizia al soggetto che apparentemente l'abbia trasmessa, essendo, pertanto necessario verificare se davvero da quel soggetto provenga.

Poiché si tratta di un accertamento sia agevole sia tempestivo, prima di procedere alla scelta del registro sul quale iscriverà la notizia, il criterio della ragionevole tempestività dell'iscrizione consente il tempo di esperirlo, per poi assumere consapevole decisione.

Quanto alle denunce anonime, si procederà all'iscrizione nel registro mod.46 e all'archiviazione, in quanto "*non può essere fatto alcun uso*" (artt. 333, comma 3 c.p.p.),

“salvo che costituiscano corpo del reato o provengano comunque dall'imputato” (art.240, comma 1 c.p.p.).

E' noto che, secondo l'orientamento ormai prevalente nella giurisprudenza *“il documento anonimo non soltanto non costituisce elemento di prova, ma neppure integra notizia criminis, e pertanto del suo contenuto non può essere fatta alcuna utilizzazione in sede processuale (salvo quanto disposto dall'art. 240 cod. proc. pen., con riferimento alla natura di corpo di reato eventualmente riconoscibile al documento anonimo ovvero alla provenienza del medesimo dall'imputato; e salvo che ricorra l'ipotesi di cui all'art. 41 R.D. 18 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 P.M. 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 notizia criminis. Tali investigazioni, volte ad acquisire elementi di prova utilizzabili, si pongono, peraltro, fuori delle indagini preliminari, appunto in quanto sfornite di pregressa notizia criminis, sicchè 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.”* (Cass., Sez. IV, sent. n. 30313, 17/5/2005 Cc.- dep. 10/8/2005; poi ribadito incidentalmente dalle SSUU, sent. n. 25932/ 2008 e ripreso da altre pronunce, tra cui, da ultimo, Cass., Sez.VI, 22/4/2016, Morico).

Dalla lettura combinata delle norme e di quella tra le norme e l'indirizzo del giudice della legittimità, si può fondatamente concludere che lo scritto anonimo deve essere annotato nel registro mod.46 e, conseguentemente, si debba procedere all'archiviazione, salvo che costituisca corpo di un reato o sia riconducibile all'indagato. In questi casi lo scritto perde la sua anonimità, ora risolvendosi nel corpo del reato ora essendo direttamente riferibile all'indagato/imputato. Ma al di là di queste ipotesi, il documento anonimo può essere solo di stimolo a indagini di polizia giudiziaria, al fine di verificare se, indagando, emerga una notizia di reato da trasmettere al pubblico ministero.

Discende, pertanto, che il documento anonimo sarà iscritto nel registro mod.46 e il relativo procedimento archiviato, se del caso trasmettendo copia dello scritto alla polizia giudiziaria per stimolarne l'attività d'iniziativa nella ricerca della notizia di reato. Qualora segua una notizia di reato, si applicheranno i già esposti criteri per la valutazione e la scelta d'iscrizione nei registri tipici (mod.21, 21 bis, 44).

Cuneo, 17 dicembre 2019.

Il Procuratore
Onelio Dodero

Sommario

1. Premessa.....	1
2. La notizia di reato.	2
3. L'organizzazione dell'Ufficio quanto alla ricezione delle notizie di reato.....	3
4. La valutazione della notizia di reato e l'iscrizione nei registri.	4
5. Il registro mod. 45 e gli accertamenti onerosi.....	8
6. Il passaggio dei procedimenti dal registro mod. 45 a quello mod. 21 e gli indebiti abusi.....	9
7. Le denunce e le querele trasmesse da privati per posta elettronica.	9
8. Le denunce anonime.	10



PROCURA DELLA REPUBBLICA
PRESSO IL TRIBUNALE DI ROMA

N. 3225/17 Prot. Gab. TAB.

Roma, 2 ottobre 2017

Ai Magistrati

e p.c. Al Dirigente Amministrativo

All'Ufficio Primi Atti

Ufficio

Oggetto: Osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato -
(L. 103/2017).

La legge 103/2017 ha, tra l'altro, modificato l'art. 1 comma 2 del D.Lgs. 106/2006, attribuendo al Procuratore della Repubblica il compito di assicurare *“l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato”*.

Le seguenti direttive sono pertanto funzionali a dare attuazione nel modo migliore possibile alla previsione normativa, anche in relazione alle caratteristiche specifiche della Procura di Roma, ufficio titolare di procedimenti estremamente delicati nel corso dei quali emergono frequentemente problemi complessi riferibili ai doveri di iscrizione e che comunque è tenuto a vagliare, ogni anno, oltre 350.000 notizie di reato.

In proposito, ed in via di premessa, gioverà rammentare che l'attività che compete all'ufficio del p.m. non è meramente ricognitiva, come può ricavarsi, tra l'altro, dalla stessa formulazione dell'art. 109 disp. att. c.p.p. (*“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”*) nella quale l'uso dell'avverbio *“eventualmente”* rimanda ad un'attività necessaria di valutazione sia in ordine all'esistenza dei presupposti per l'iscrizione, sia in ordine alla scelta del

Registro (Mod. 45, Mod. 44, Mod. 21). Come riconosciuto in più occasioni, dalla Corte di Cassazione, è compito precipuo ed esclusivo del pubblico ministero la valutazione in ordine al contenuto degli atti che possono contenere notizie di reato, valutazione che si presenta talora anche estremamente complessa e che, comunque, esige, non di rado un lavoro di esame della documentazione e degli atti variamente impegnativo (Cass. Sez. un., n. 40538/2009).

Naturalmente le ragioni di sistema che impongono di provvedere alle iscrizioni sul Registro Generale delle Notizie di Reato con assoluta tempestività sono evidenti e ribadite più volte dalla giurisprudenza di legittimità. Tali esigenze di celerità vanno ovviamente attuate, come parimenti chiarisce la Corte di Cassazione, tenendo conto della possibile complessità dello scrutinio da effettuare. Nel peculiare contesto della Procura di Roma, occorrerà inoltre considerare che siffatto delicato esame dovrà essere condotto in modo appropriato su una mole di atti veramente ingente, anche al netto delle notizie trasmesse per elenchi ai sensi dell'art. 107 bis Disp. Att. c.p.p.

Nel corso degli anni l'Ufficio si è pertanto organizzato per adempiere nel modo più corretto al complesso compito di classificazione scrutinio e iscrizione degli "atti che possono contenere notizie di reato" ai sensi del citato art. 109 disp. att. c.p.p. ed appare opportuno mantenere l'attuale assetto organizzativo in ragione del positivo riscontro della sua capacità di corrispondere alle esigenze di correttezza e tempestività delle iscrizioni nel contesto dato.

La prima iscrizione sul Registro continuerà pertanto ad essere effettuata dai Procuratori Aggiunti, che si avvarranno, come già ora avviene, della collaborazione del personale dell'Ufficio Primo Esame Atti.

E' peraltro evidente che, in conseguenza della mole di atti soggetti a questo primo vaglio, risulta comunque impossibile per i Procuratori Aggiunti procedere ad uno scrutinio approfondito.

Spetterà pertanto ai sostituti, cui viene immediatamente trasmesso il fascicolo processuale, una più approfondita verifica della completezza delle iscrizioni e della loro coerenza con i fatti oggetto della notizia di reato, verifica che dovrà essere effettuata con la celerità consentita dalla contestuale necessità di provvedere alle incombenze, parimenti urgenti, della gestione del ruolo, delle udienze e degli altri servizi, che assai spesso non è possibile rinviare, e che potrà condurre, se del caso, ad aggiornamenti o integrazioni delle iscrizioni. Nel caso in cui la questione presenti caratteri di peculiare problematicità il sostituto potrà ovviamente confrontarsi con il Procuratore Aggiunto che ha disposto l'iscrizione originaria.

Nel merito, sia in occasione del primo vaglio, sia con riferimento ai fatti che emergano in corso di indagini, questo Ufficio di Procura si atterrà ai principi che di seguito si illustreranno.

Procedendo in ordine logico, la prima valutazione da effettuare concerne la stessa natura di “notizia di reato” degli “atti che possono contenere notizie di reato”: l’esito di questo primo scrutinio è volto ad orientare il pubblico ministero in ordine all’iscrizione in uno dei due registri tipici (Mod. 44 e Mod. 21) ovvero nel residuale registro degli atti non costituenti notizia di reato (Mod. 45).

In materia non si può che richiamare la oramai non sporadica giurisprudenza formatasi nel corso degli anni ed efficacemente richiamata nella Circolare 11 novembre 2016 del Ministero della Giustizia.

Il presupposto è una considerazione ovvia: per procedere ad attività di indagine, alla richiesta di archiviazione o all’esercizio dell’azione penale è indispensabile che il procedimento possa avere ad oggetto un “fatto”, vale a dire un accadimento suscettibile di una sia pur sommaria descrizione, sia perché sufficientemente delineato nello spazio e nel tempo, sia perché i suoi contorni materiali siano tali da consentirne l’astratta sussunzione in un titolo di reato. Prima di questo livello minimo di specificazione e qualificazione di un “fatto” è possibile solo procedere ad iscrivere l’atto in questione nel Registro degli atti non costituenti notizia di reato (Mod. 45).

Qualora il “fatto”, per quanto confuso, sia tale da richiedere si effettuino accertamenti, è necessario distinguere: si procederà ad iscrizione a Mod. 45 solo se gli accertamenti cui occorre procedere si limitino alle *“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)”* (circ. 11/11/2016); negli altri casi -e comunque sempre, allorché sia necessario effettuare atti di indagine invasivi o che comportano l’intervento del difensore- è certamente giustificata, ed anzi dovuta, l’iscrizione a Mod. 44 ovvero a Mod. 21.

La scelta di iscrizione a Mod. 44 o a Mod. 21 è, a sua volta, assai delicata e andrà effettuata sulla base di un attento scrutinio degli atti: alla stregua della consolidata giurisprudenza di legittimità (che sul punto si è espressa a più riprese anche a Sezioni Unite) si procederà ad iscrizione a Mod. 21 solo nei casi in cui a carico di un soggetto identificato emergano non meri sospetti, ma **“specifici elementi indizianti”**, ovvero sia una piattaforma cognitiva che consente l’individuazione, a suo carico, degli elementi essenziali di un fatto astrattamente qualificabile come reato e l’indicazione di fonti di prova (v. Cass., Sez. Un., n. 16/2000).

Si sottolinea, in proposito l’esigenza, richiamata anche dalla già citata circolare del Ministero della Giustizia, di non procedere ad iscrizioni a Mod. 21 in modo affrettato

ed in assenza dei necessari presupposti. Se invero è evidente la funzione di garanzia che riveste l'iscrizione all'interno del procedimento, non può essere trascurato che la "condizione di indagato" è connotata altresì da aspetti innegabilmente negativi, tanto da giustificare -secondo la Corte Costituzionale, sent. 174/1992- la previsione di un termine delle indagini preliminari. Non può essere infatti trascurato che dall'iscrizione -e dai fisiologici atti processuali che ne conseguono- si dispiegano, per la persona indagata, effetti pregiudizievoli non indifferenti sia sotto il profilo professionale (in particolare per i pubblici dipendenti, ma non solo), sia in termini di reputazione. Si tratta di effetti pregiudizievoli diversi dal danno connesso alla "notizia" dell'iscrizione indebitamente o impropriamente propalata (pregiudizio che, casomai, rappresenta un'afflizione aggiuntiva), e che sono riconducibili all'iscrizione in quanto tale.

Si consideri inoltre che le persone offese del reato hanno diritto di ottenere informazioni in ordine al contenuto del Registro Generale, il che frequentemente consente che l'avvenuta iscrizione divenga strumentalmente utilizzabile, dai denunciati o da altri, per fini diversi rispetto a quello dell'accertamento processuale, specie in contesti di contrapposizione di carattere politico, economico, professionale, sindacale, ecc.

In definitiva: l'iscrizione ha, molto spesso, un "costo" significativo anche per colui nel cui (astratto) interesse viene effettuata ed è inoltre soggetta ad essere sollecitata per ragioni di carattere strumentale del tutto estranee alle fisiologiche dinamiche processuali. Queste considerazioni impongono di abbandonare una concezione formalistica imperniata sull'approccio ispirato ad una sorta di "*favor inscriptionis*", criterio non formalizzato ed estraneo al sistema. Al contrario: procedere ad iscrizioni non necessarie è tanto inappropriato quanto omettere le iscrizioni dovute.

Questa considerazione porta anzitutto ad escludere che l'iscrizione di un nominativo rappresenti "atto dovuto" con riferimento al soggetto cui il privato o la Polizia Giudiziaria attribuiscono il reato nella denuncia o nella querela. Tale errata conclusione, che talora si riscontra nella prassi, è frutto di una interpretazione impropria dell'art. 335 c.p.p. (norma che impone l'immediata iscrizione di colui al quale il fatto è attribuito). 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 -o, addirittura, al privato denunciante- il potere di disporre in ordine alle iscrizioni a mod. 21, potere che, viceversa, non può che essere esclusivo del pubblico ministero ed al cui ponderato esercizio questo ufficio non intende sottrarsi.

All'iscrizione del nominativo cui il privato o la Polizia Giudiziaria attribuiscono il reato nella denuncia o nella querela si procederà pertanto da parte dei Procuratori Aggiunti e dei sostituti solo allorché tale attribuzione sia supportata da elementi

indizianti di carattere specifico, in ossequio alle indicazioni che giungono dalla giurisprudenza di legittimità.

Abbandonando pertanto il criterio "formale" dell'attribuzione del reato in denuncia o in querela, il vaglio in ordine alla corretta iscrizione in questo o quel Registro dovrà necessariamente muovere, anzitutto, da una corretta ed attenta individuazione del "fatto" che sta alla base della notizia di reato, per chiarire se dagli atti emergano esclusivamente i contorni di un "evento" per il quale occorra stabilire la condotta umana che lo ha determinato (il che impone di utilizzare il mod. 44), ovvero se già all'evento possa essere associata (mediante indizi specifici) una condotta attribuibile ad una persona individuata ovvero ancora se oggetto di valutazione sia direttamente la condotta di un soggetto individuato (nei quali casi si impone l'iscrizione a mod. 21).

Si sottolinea che rientrano molto spesso nella prima categoria (mod. 44), i casi in cui il "fatto" sia rappresentato da atti amministrativi o atti di società. Anche qualora non sia indispensabile effettuare accertamenti per delineare in modo adeguatamente nitido i contorni fattuali effettivi dell'ipotizzato illecito penale, se la società o l'ente non hanno una struttura di carattere elementare o minimale, risulta quasi sempre laboriosa l'individuazione della condotta umana che sta alla base dell'atto decisivo (o del complesso di atti decisivi) ai fini dell'addebito penale. Solitamente questa attribuzione esige un accertamento mirato. E' importante sottolineare che, in via di principio, solo in uffici e strutture molto piccole, il mero elemento rappresentato dalla "posizione" di uno o più soggetti nell'organigramma riveste effettivamente carattere "specificamente indiziante", anche quando si tratti di "reati propri". In particolare è evidente che tale carattere specificante non può essere affermato, di regola, con riferimento alle posizioni apicali (all'amministratore delegato di una società o al vertice di una struttura amministrativa e così via) prima delle necessarie e doverose verifiche in ordine all'esistenza di deleghe, alla natura e consistenza dell'attività che ha condotto all'adozione dell'atto, ecc.

Analoga impostazione deve essere adottata allorché sia in qualche modo specifico l'evento, ma non ancora le condotte che lo hanno cagionato, il che accade non solo nei casi in cui l'autore sia del tutto ignoto, ma anche quando non sia sufficientemente chiaro quale condotta -tra le varie astrattamente in gioco- rappresenti la specifica causa dell'evento. Esempio il caso che si presenta in molte ipotesi di colpa medica: in tali frangenti si verifica talora che, a malintesi fini di garanzia, nell'immediatezza di una denuncia per il reato di cui all'art. 590-sexies c.p. siano iscritti quali indagati numerosi operatori sanitari, così da consentirne la partecipazione all'atto irripetibile rappresentato dall'esame autoptico. Si tratta di un'opzione non condivisa da questo ufficio e che confonde i presupposti con le conseguenze: sino a quando non vi siano indizi specifici in ordine alla condotta di questo o quell'operatore sanitario, non vi sono i presupposti perché alcuno di essi sia avvertito del compimento di atti



irripetibili e in seguito, quindi, nessuno potrà validamente opporre di non essere stato iscritto e avvisato.

In termini generali e di chiusura, va rammentato che un qualsiasi elemento di fatto assume o meno natura "indiziante specifica" solo in relazione al generale contesto in cui si colloca: così, ad esempio, l'intestazione di un'utenza telefonica, generalmente idonea a costituire elemento indiziario specifico, sarà viceversa priva di tale valore indiziario se si tratta di utenza intercettata nel corso di indagini per traffico di stupefacenti (e quindi in un contesto in cui si sia constatato che le utenze telefoniche sono di solito intestate a terzi ignari).

In definitiva e come regola generale: alla iscrizione a Mod. 45 si procederà quando un fatto non è descritto nei suoi termini minimi o è irrimediabilmente confuso ovvero quando neppure in astratto sia configurabile la sussunzione di tale fatto in una fattispecie incriminatrice.

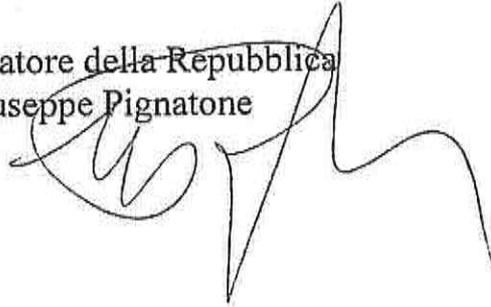
Negli altri casi si procederà all'iscrizione a Mod. 21 in tutti i casi (e solo nei casi) in cui emergano nei confronti di un soggetto identificato elementi indizianti specifici. Deve adottarsi la soluzione della iscrizione a Mod. 44 nelle ipotesi che non rientrano nelle due categorie indicate: l'iscrizione a Modello 44 consente di realizzare lo scopo primario indicato, in più occasioni, a partire dalla già citata sentenza 174/1992, dalla Corte Costituzionale quale fondamento della previsione di un limite temporale per le indagini preliminari ("imprimere tempestività alle investigazioni") senza alcun pregiudizio dell'altra esigenza costituzionalmente rilevante costantemente richiamata dalla Corte ("contenere in un lasso di tempo predeterminato la condizione di chi a tali indagini è assoggettato").

Le direttive testé illustrate hanno carattere generale e riguardano pertanto sia l'attività di valutazione delle denunce e delle querele, sia il vaglio delle notizie di reato che dovessero emergere in corso d'indagine. Con riferimento a tale ultima evenienza, particolare attenzione dovrà essere riservata alla posizione dei soggetti nei confronti dei quali siano previste attività d'indagine di carattere invasivo (intercettazioni, perquisizioni, sequestri, ecc.). E' bene tener conto del fatto che, in tali casi, le esigenze di garanzia possono avere un rilievo affatto peculiare e che l'adozione di provvedimenti autoritativi nei confronti dei terzi non indagati, molte volte indispensabile, implica per tali soggetti possibile pregiudizio. Questo impone, ai fini della presente circolare, che, in ordine alla insussistenza effettiva dei presupposti dell'iscrizione, si proceda ad uno scrutinio particolarmente attento e che in alcuni casi sia necessario dare adeguata e succinta motivazione della scelta di procedere all'atto di indagine pur nei confronti di soggetto non indagato. In particolare, per quanto riguarda le intercettazioni nei confronti di soggetti non iscritti, si richiamano le specifiche disposizioni di cui alla circolare n. 14 (N. 2189/17 Prot. Gab. Circ.).

Si precisa infine che, con riferimento alle questioni non esplicitamente affrontate si rimanda alle precedenti direttive (tra le quali evidenzio in particolare le note relative

al corretto utilizzo dell'iscrizione a Mod. 45 e quelle in materie di denunce anonime)
e alla già citata Circolare 11 novembre 2016 del Ministero della Giustizia.

Il Procuratore della Repubblica
Giuseppe Pignatone

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'G. Pignatone', written over the typed name.

Circolare 11 novembre 2016 - Circolare in tema di attuazione del registro unico penale e criteri generali di utilizzo

11 novembre 2016

Ministero della Giustizia

Dipartimento per gli Affari di Giustizia

Direzione Generale della Giustizia Penale

Ai Signori Presidenti delle Corti d'Appello

Ai Signori Procuratori Generali della Repubblica presso le Corti d'Appello

Ai Signori Presidenti dei Tribunali

Ai Signori Procuratori della Repubblica presso i Tribunali

Ai Signori Presidenti dei Tribunali per i minorenni

Ai Signori Procuratori della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni

Ai Signori Dirigenti amministrativi presso gli uffici sopra indicati

per conoscenza,

Al Signor Primo Presidente della Corte di Cassazione

Al Signor Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione

Al Signor Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo

e, per informazione,

Al Signor Capo di Gabinetto

Al Signor Capo dell'Ufficio Legislativo

Al Signor Capo dell'Ispettorato Generale

Al Signor Capo del Dipartimento per gli affari di giustizia

Al Signor Capo del Dipartimento per l'organizzazione giudiziaria

Al Signor Direttore generale dei Sistemi Informativi e Automatizzati

Al Signor Direttore generale della Statistica

Al Signor Direttore generale della Giustizia civile

Oggetto: Circolare in tema di attuazione del registro unico penale e criteri generali di utilizzo.

Sommario

1. Il metodo e le linee programmatiche degli interventi ministeriali relativi al Registro unico penale
2. Le finalità della circolare
3. Le forme della denuncia: le denunce trasmesse da privati per posta elettronica
4. Denunce anonime
5. La trasmissione delle notizie di reato tramite il portale NDR
6. L'analisi statistica della varianza delle iscrizioni
7. Le coordinate giuridiche dell'attività di iscrizione
8. L'individuazione del registro
9. Notizie di reati procedibili a querela per i quali questa non risulti presentata
10. Il passaggio dei procedimenti dal mod. 45 al mod. 21
11. Il modello 45 e gli accertamenti onerosi per l'erario

12. Le iscrizioni nel mod. 44 e il passaggio al mod. 21
13. La trasmissione per elenchi delle denunce contro ignoti
14. Raccomandazioni generali relative all'impiego del S.I.C.P.:
 - a. Completezza e aggiornamento dell'iscrizione nel mod. 21;
 - b. Indicazione delle persone offese;
 - c. Richieste al giudice nel corso del procedimento e relative decisioni;
 - d. Imputazione, udienze e dispositivi di decisione;
 - e. Sospensioni del procedimento
15. Sviluppi del S.I.C.P. e assistenza informatica.

1. Premessa: il metodo e le linee programmatiche degli interventi ministeriali relativi al registro unico penale

La presente circolare è stata elaborata dalla Direzione generale della giustizia penale sulla base delle linee condivise da un apposito Gruppo di lavoro, costituito dal Capo del Gabinetto del Ministro con provvedimento del 17 marzo 2016, con la partecipazione e il prezioso contributo di riflessione e proposta dei dirigenti di importanti uffici giudiziari requirenti (la Procura generale presso la Corte di Cassazione, la Direzione nazionale antimafia e le Procure della Repubblica presso i Tribunali di Firenze, Napoli, Palermo, Roma e Torino) e di tutte le articolazioni ministeriali interessate (l'Ispettorato Generale, il Dipartimento per gli Affari di Giustizia con le Direzioni generali della giustizia penale e della giustizia civile, il Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria con le Direzioni generali dei Sistemi informativi e automatizzati e di Statistica).

Il provvedimento istitutivo muove dall'avvenuta diffusione presso tutti gli uffici giudiziari di primo grado, completata nel dicembre scorso, del S.I.C.P. (Sistema Informativo della Cognizione Penale), quale modello unico di registro nel settore della cognizione penale di primo e secondo grado.

Le potenzialità del software hanno indotto gli uffici ministeriali a programmare linee di intervento orientate, da un lato, alla progressiva implementazione degli strumenti tecnologici a disposizione; dall'altro, alla formazione e sensibilizzazione degli operatori sul corretto, coerente e omogeneo utilizzo del sistema.

Il raccordo delle iniziative di competenza di questo Ministero dovrà realizzarsi, secondo le seguenti direttrici, chiaramente delineate nel richiamato provvedimento del Gabinetto del Ministro del 17 marzo 2016:

- a. accelerazione dei processi evolutivi del S.I.C.P. e delle relative infrastrutture, così da implementarne le funzionalità rilevanti nella prospettiva del processo penale telematico (PPT) e rafforzare la necessaria garanzia di sicurezza delle infrastrutture e dei sistemi;
- b. potenziamento dei cicli formativi del personale amministrativo in servizio presso gli uffici giudiziari, al fine di garantire la tendenziale omogeneità delle attività di data entry e dei moduli organizzativi dei relativi processi di lavoro;
- c. orientamento della valutazione del personale amministrativo, dovendo valorizzarsi la corretta tenuta e gestione dei registri informatizzati quale specifico parametro di misurazione dell'efficienza del lavoro delle segreterie e cancellerie, anche ai fini degli interventi sul Fondo Unico di Amministrazione;

- d. aggiornata indicazione di criteri uniformi di gestione dei registri informatizzati, ferma restando l'autonomia dell'autorità giudiziaria nella qualificazione delle notizie di reato e nell'esercizio delle collegate, ulteriori prerogative processuali;
- e. ricognizione ed analisi delle istanze di intervento normativo, di rango primario e secondario, rilevanti nella prospettiva della costruzione del processo penale telematico (PPT), a partire dalla trasmissione telematica della notizia di reato, in formato nativo digitale, all'uopo modificando l'attuale previsione di cui all'art. 19 del d.m. n. 44 del 2011.

2. Le finalità della circolare

Come comunicato in precedenti note (cfr. le circolari congiunte DGGP e DGSIA dell'11.6.2013 e del 5.12.2014), il S.I.C.P. gestisce i registri denominati modelli 5, 6, 7, 7-bis, 8, 10, 1, 12, 16, 16bis, 17, 18, 19, 20, 20-bis, 21, 21-bis, 28, 30, 31, 33, 34, 40, 41, 42, 43, 44, 45.

Già delineato come Registro unico del settore della cognizione penale di primo e secondo grado, il sistema ha subito modifiche evolutive che, insieme ad ulteriori interventi già programmati e di prossima realizzazione, lo trasformeranno da mero registro elettronico in vero e proprio programma di gestione, funzionale all'impiego delle consolle assegnate ai magistrati incaricati della gestione dei singoli affari e del personale direttivo e semi-direttivo di magistratura, tenuto al monitoraggio dei settori e uffici cui è preposto.

A regime, il S.I.C.P. alimenterà una piattaforma informativa condivisa e progressivamente aggiornata dai soggetti della giurisdizione coinvolti nelle diverse fasi e funzioni del processo penale. In questa comune dimensione cognitiva, gli attori pubblici del processo sono chiamati ad operare non già in sistemi "chiusi", ma alimentano e fruiscono di una base dati distrettuale condivisa, i cui contenuti informativi popoleranno la Banca dati nazionale delle misure cautelari e il Casellario nazionale dei carichi pendenti e realizzeranno un più completo e tempestivo aggiornamento del Sistema Informativo del Casellario giudiziale (S.I.C.).

A queste utilità deve aggiungersi la possibilità per i competenti uffici ministeriali di 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: esigenza organizzativa primaria, alla quale corrisponde la prospettiva di aggancio al S.I.C.P. di una piattaforma di *data warehouse*.

In maniera automatica potranno essere altresì attinte le informazioni statistiche necessarie agli uffici ministeriali per predisporre le relazioni periodiche al Parlamento previste dalla legge in determinate materie (tra le altre, misure cautelari personali e beni sequestrati e confiscati); per monitorare l'impatto delle più rilevanti novità legislative (si consideri il monitoraggio varato da questa Direzione generale, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 68 del 2015 in materia di delitti contro l'ambiente); per rispondere ai questionari periodicamente somministrati dalle istituzioni europee e da altri organismi internazionali, nel contesto di esercizi valutativi o di studi preliminari all'innovazione delle fonti internazionali (frodi comunitarie, terrorismo, corruzione, riciclaggio, *smuggling*, tratta di esseri umani, *hate crimes*).

L'efficacia dello strumento non può prescindere dal contributo dei diversi operatori chiamati a impiegarlo.

Tanto premesso, d'intesa con il Capo di Gabinetto e con i Capi dei Dipartimenti degli Affari di giustizia e dell'Organizzazione giudiziaria, questa Direzione generale intende indirizzare, con la presente nota, puntuali raccomandazioni finalizzate ad assicurare, in uno alle doverose caratteristiche di accuratezza, tempestività e omogeneità delle operazioni di data entry, l'efficacia delle politiche di organizzazione dei servizi della giustizia nel settore penale.

Dette raccomandazioni consentiranno altresì rilevanti economie, in termini di risparmio delle operazioni compilative ripetitive affidate al personale amministrativo.

Come si è già rappresentato nella circolare emanata da questa Direzione generale il 16 maggio u.s., in tema di tenuta e trasmissione del fascicolo destinato alla Corte di cassazione, la scrupolosa compilazione di taluni campi del modulo S.I.C.P. consentirà l'estrazione automatica e la stampa di una *copertina* recante tutte le informazioni che necessitano alla Corte di cassazione nella fase di esame preliminare dei ricorsi, sì da evitare che dette informazioni debbano essere faticosamente recuperate dagli incarti e riportate in apposite schede, ogni qualvolta il fascicolo viene preparato dalle cancellerie dei giudici a *quibus* per essere trasmesso alla Corte.

Analogamente, l'inserimento tempestivo dei dati relativi alla tipologia, all'inizio di esecuzione e alle vicende modificative delle misure cautelari personali applicate nel corso del procedimento consentirà in prospettiva l'alimentazione della Banca dati nazionale, mentre permette già ora il popolamento dello scadenario informatizzato diretto a meglio controllare il rischio di scarcerazioni tardive, senza la necessità di tenere artigianali scadenari di comodo.

Lo stesso deve osservarsi per quanto attiene alle ricognizioni statistiche, curate da questa Direzione generale a fini di analisi criminologica ovvero per espressa previsione legale. Il contributo informativo degli uffici potrà avvenire attraverso estrazioni automatiche, anziché attraverso ricerche ad hoc, da effettuare sui registri attualmente in uso e da riportare, di volta in volta, nelle tabelle predisposte dal Ministero.

In questo ambito, meritano speciale considerazione le prospettive d'impiego del S.I.C.P. per la realizzazione dei flussi comunicativi che sono essenziali per il raccordo tra la fase giudiziaria e la fase amministrativa della gestione dei beni sottoposti a sequestro e confisca penale.

Esigenze di efficienza e di garanzia, individuale e collettiva, interne ed esterne al processo penale inducono insomma a considerare con speciale attenzione le potenzialità del sistema e la necessità di un suo impiego corretto e omogeneo.

Nel contempo, è emersa la necessità di affrontare alcuni aspetti critici dell'attività di iscrizione della notizia criminis e del suo aggiornamento, alcuni dei quali già affrontati in circolari precedenti e sui quali si è tuttavia ritenuto opportuno ritornare per propiziare prassi uniformi di registrazione, nei settori in cui l'analisi statistica rivela maggiori disomogeneità.

Le raccomandazioni formulate a tale riguardo sono improntate al massimo rispetto per l'autonomia e le prerogative processuali dell'autorità giudiziaria connesse all'attività di iscrizione delle notizie di reato; ma sono anche ispirate dall'intento di valorizzare le potestà di direzione e organizzazione assegnate ai dirigenti degli uffici requirenti di primo grado e dei poteri di vigilanza dei procuratori generali presso le corti d'appello e del Procuratore generale presso la Corte di cassazione (art. 6 d. lgs. n. 106 del 2006).

3. Le forme della denuncia: le denunce trasmesse da privati per posta elettronica

È emersa dagli interventi dei Procuratori della Repubblica partecipanti al tavolo tecnico indicato in premessa, la necessità di definire una linea di condotta uniforme rispetto al sempre più diffuso fenomeno dell'inoltro di denunce di reato per posta elettronica.

La questione non investe, naturalmente, la denuncia proveniente da pubblici ufficiali e incaricati di un pubblico servizio, posto che per costoro l'art. 331 c. 2 prevede, alternativamente, la presentazione o trasmissione senza ritardo della denuncia, senza prescrivere ulteriori formalità.

Neppure ci si riferisce alla comunicazione di notizia di reato da parte della polizia giudiziaria, in relazione alla quale l'art. 108-bis att. c.p.p. stabilisce espressamente l'equipollenza tra la comunicazione scritta prevista dall'art. 347 c.p.p. e "*la consegna su supporto magnetico o la trasmissione per via telematica*".

Rilevano piuttosto le denunce spedite da indirizzi di posta elettronica di privati, anche certificati, in relazione alle quali non soccorrono norme espressamente derogatorie delle forme previste dall'art. 333 c. 2 c.p.p., per il quale la denuncia scritta deve essere presentata personalmente dal denunciante o dal suo procuratore speciale e sottoscritta dal presentatore.

Neppure le disposizioni del d. lgs. vo 7 marzo 2005, n. 82 (*Codice dell'amministrazione digitale*) sanciscono l'equipollenza di detta forma di trasmissione e quella prescritta dalla norma del codice. L'art. 47 circoscrive, infatti, la previsione di validità delle trasmissioni di documenti per posta elettronica, ai rapporti tra le pubbliche amministrazioni. L'art. 51 c.1 del d.l. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008 poi si limita a disciplinare l'esecuzione per via telematica delle notificazioni previste dagli artt. 148 c.2-bis, 149, 150 e 151 c.p.p.

Guardando alla giurisprudenza di legittimità, deve rilevarsi da un lato la carenza di decisioni in termini; dall'altro, la difficile estensibilità al tema in esame delle soluzioni elaborate per legittimare la trasmissione telematica di altre tipologie di atti.

La sentenza delle S.u. n. 40817/2014, in tema di validità della dichiarazione difensiva di adesione all'astensione inviata a mezzo telefax, si fonda su una previsione di norma secondaria (l'art. 3 del codice di autoregolamentazione) per la quale l'atto in parola può essere "trasmesso o depositato nella cancelleria del giudice o alla segreteria del pubblico ministero". L'indirizzo, non incontrastato, che ammette l'inoltro via fax o per posta elettronica certificata dell'istanza di rinvio per legittimo impedimento si confronta con il dato testuale dell'art. 420-ter c.p.p. che si limita a prevedere un onere di "pronta comunicazione" dell'impedimento. Per contro, sono le stesse Sezioni unite a escludere che mezzi alternativi di trasmissione possano essere ammessi quando il legislatore prescrive, come nel nostro caso, forme vincolate di presentazione (cfr. anche Cass., Sez. III, n. 10637/2010, in tema di art. 162 c.p.p.).

Quanto detto conduce ad escludere la configurabilità, a fronte di denunce inviate a mezzo di posta elettronica, anche certificata, di un obbligo di valutazione ai fini dell'iscrizione di notizie di reato a carico dell'Ufficio di Procura ricevente.

La doverosa considerazione delle istanze di sicurezza dei sistemi informativi destinatari di comunicazioni sovente con allegati privi di affidabilità corrobora tale soluzione negativa.

4. Le denunce anonime

Con più generale riferimento al tema delle denunce da registrare nel mod. 46, occorre segnalare l'opportunità di distinguere tra quelle effettivamente connotate da irrisolvibile incertezza della fonte o di conclamata natura apocrifia (lettera con firma falsa, illeggibile, dissimulata), dai cosiddetti "*anonimi apparenti*", nei quali l'incertezza investe la mera identità anagrafica dell'autore, fisicamente individuato o individuabile ma dalle generalità ignote o dubbie.

In quest'ultima categoria rientrano le comunicazioni scritte, orali, fotografiche, audiovisive contenenti affermazioni agevolmente attribuibili a un determinato individuo; così come quelle redatte su carta intestata e riconducibili a professionisti, imprese, fondazioni e associazioni delle quali sia agevolmente accertabile l'effettiva esistenza, enti pubblici territoriali. L'equiparazione di tali casi a quello della denuncia d'impossibile attribuzione a un soggetto determinato sottende un'esaltazione dei criteri formali, foriera di pregiudizio per i valori sostanziali della tempestività dell'iscrizione e dell'indagine.

5. La trasmissione delle notizie di reato tramite il portale NDR

L'obiettivo di semplificazione e velocizzazione dei processi di registrazione si realizza a partire dalla fase, prodromica all'apertura del procedimento penale, della trasmissione della *notitia criminis*.

In prospettiva, la trasmissione digitale della *notitia criminis* dalle forze di polizia giudiziaria agli Uffici di Procura costituirà aspetto qualificante del processo penale telematico.

Intanto, questa opportunità è già praticabile grazie a un intervento evolutivo realizzato dalla Direzione Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati (DGSIA) che consente l'inoltro delle annotazioni di p.g.

Lo strumento tecnico è il Portale NDR, modulo di S.I.C.P. già proficuamente utilizzato da numerosissimi uffici requirenti di primo grado, anche di grandi dimensioni.

Il Portale consente agli uffici di polizia (uffici fonte) di iscrivere un'annotazione e di trasmetterla alle procure della Repubblica di competenza le quali, rinvenuta la *notitia* nel modulo denominato "annotazioni preliminari", procedono a iscrivere la notizia nel registro pertinente, mediante il mero "ribaltamento" dei dati inseriti dalla polizia giudiziaria.

Il meccanismo, non comportando l'ingresso diretto dell'annotazione di polizia nei registri, concilia i vantaggi della descritta, rilevante semplificazione dei processi di lavoro con la certezza che l'iscrizione della notizia sarà curata dagli Uffici di Procura, cui pur sempre compete in esclusiva il potere di qualificazione giuridica dei fatti. Il sistema restituirà poi all'ufficio fonte le informazioni essenziali: il numero del procedimento, la data di iscrizione, eventualmente il nominativo del magistrato assegnatario.

Il Portale NDR dispiegherà in pieno le sue potenzialità, quando sarà elaborato il titolario unico nazionale per la classificazione degli atti e sarà completato il processo di tabellarizzazione dei reati.

Sono intanto vivamente raccomandati la sensibilizzazione e il coordinamento delle forze di polizia giudiziaria, nella prospettiva della progressiva implementazione delle prassi applicative già in atto e della immediata diffusione dello strumento nelle sedi giudiziarie che ancora ne risultano prive.

6. L'analisi statistica della varianza delle iscrizioni

Da una recente indagine della Direzione Generale Statistica (*Analisi statistica della varianza delle iscrizioni nei registri 21 e 45- Confronto anni 2008-2014*) emerge la significativa variabilità dei rapporti percentuali tra le iscrizioni operate dai diversi uffici di procura nel registro delle notizie di reato relative a soggetti identificati (mod. 21) e le iscrizioni operate nel registro degli atti non costituenti notizia di reato (mod. 45).

Il dato nazionale, che misura nel 24% il rapporto tra le iscrizioni nel modello 45 e il numero complessivo delle iscrizioni effettuate, costituisce la media di percentuali assai differenziate su base locale: in alcuni uffici le iscrizioni nel registro degli atti non costituenti notizia di reato rappresentano una percentuale molto ridotta (pochi punti percentuali); in altri esse rappresentano il 40% del totale.

Tra i diversi fattori che possono spiegare il fenomeno, non può escludersi l'incidenza di una certa disomogeneità delle prassi di iscrizione seguite dai diversi uffici e, talvolta, dai diversi magistrati del medesimo distretto.

Occorre pertanto rilanciare e aggiornare alcune indicazioni già fornite da questa Direzione generale con precedenti circolari (da ultimo, la circolare 21 aprile 2011, in tema di utilizzazione del registro degli atti non costituenti notizie di reato), data la rilevanza che l'omogeneità dei criteri di iscrizione riveste ai fini dell'adozione, da parte dei soggetti competenti, di scelte tabellari e organizzative (distribuzione degli uffici sul territorio, assegnazione delle risorse) fondate su basi informative affidabili.

7. Le coordinate giuridiche dell'iscrizione

In via preliminare, non pare superfluo richiamare l'attenzione sulla delicatezza dell'attività di iscrizione delle notizie di reato e sulle sottese esigenze di garanzia dei diritti delle parti private.

Si tratta di atto processuale, pienamente espressivo della funzione giudiziaria, come hanno ritenuto le Sezioni unite civili della Corte di Cassazione (sentenza n. 21094/2004), sgombrando il campo da una tesi dottrinarica che lo inquadrava, invece, come atto amministrativo impugnabile davanti al giudice amministrativo.

Atto di impulso delle indagini preliminari, l'iscrizione è funzionale al controllo del rispetto dei termini di durata previsti dall'art. 405 c.p.p., la cui violazione trova sanzione processuale nell'inutilizzabilità degli atti compiuti dopo la scadenza (artt. 405 c. 2 e 407 c. 3 c.p.p.); ma anche al controllo della tempestività di alcune forme di esercizio dell'azione penale, quali la richiesta di giudizio immediato (da presentare entro 90 giorni dall'iscrizione) e la richiesta di decreto penale (entro 6 mesi dall'iscrizione).

Gli artt. 335 c.p.p. e 109 att. c.p.p. affidano, in esclusiva, questo compito al Pubblico ministero che, in quanto titolare del **"monopolio della domanda penale"** (artt. 50 c.p.p. e 112 Cost.), non può che avere dominio esclusivo sull'adempimento che della domanda rappresenta un po' la fase embrionale.

Al pubblico ministero non è però conferito un potere discrezionale, quanto piuttosto un obbligo giuridico indilazionabile, che deve essere adempiuto senza soluzione di continuità rispetto al momento in cui sorgono i relativi presupposti e che non comporta possibilità di scelta né in relazione all'an, né rispetto al *quid* e al *quando* dell'iscrizione. Il pubblico ministero dovrà soltanto *riscontrare* l'esistenza dei presupposti normativi che impongono l'iscrizione e il suo aggiornamento (Cass., sez. un., n. 40538/2009).

Ricorrono però, nella struttura e nella disciplina dell'atto di iscrizione, elementi di inevitabile fluidità, che rendono lo scrutinio dei suoi presupposti meno meccanica di quanto i predicati di doverosità presenti nella disposizione dell'art. 335 c.p.p. potrebbero, a prima vista, suggerire.

L'iscrizione è atto a struttura complessa, nel quale simbioticamente convivono una componente "oggettiva", qual è la configurazione di un determinato fatto ("notizia") come sussumibile nell'ambito di una determinata fattispecie criminosa; e una componente "soggettiva", rappresentata dal nominativo dell'indagato, dalla cui individuazione soltanto i termini cominciano a decorrere.

Il codice non definisce la **"notizia di reato"**. L'art. 109 att. c.p.p. poi stabilisce che la segreteria del pubblico ministero annota sugli atti **"che possono contenere notizia di reato"** la data e l'ora in cui sono pervenuti, e li **"sottopone immediatamente"** al pubblico ministero **"per l'eventuale iscrizione nel registro delle notizie di reato"**.

Gli sforzi di perimetrazione della giurisprudenza, coordinando dette disposizioni con le previsioni degli artt. 332 e 347 c.p.p., ritagliano uno spazio intermedio tra l'indefinita ipotesi di reato (il semplice sospetto, insufficiente a giustificare l'iscrizione) e la base fattuale già sufficiente a elevare l'imputazione.

Si richiedono **specifici elementi indizianti**, ovvero una piattaforma cognitiva che consente l'individuazione degli elementi essenziali di un fatto di reato e l'indicazione di fonti di prova (Cass., sez. un., n. 16/2000).

E' così individuata, per imporre l'iscrizione, **"un'area tutta da perscrutare sul piano contenutistico"**, nella quale sono inevitabili margini di variazione, efficacemente esemplificati dalla Corte (Sez. un., n. 40538/2009), con riferimento sia alla componente oggettiva (**"è evidente che la configurabilità, anche solo in termini di notizia di reato, di una complessa fattispecie associativa, evoca un "lavorio" definitorio che può comportare spazi temporali non comparabili rispetto a quelli che, invece, consuetamente richiedono fatti ictu oculi sussumibili nell'ambito di una determinata fattispecie di reato"**); sia, e ancor più, con riferimento alla componente soggettiva (**"al punto che è lo stesso legislatore, stavolta, ad aver espressamente previsto che l'obbligo di iscrizione del relativo nominativo debba avvenire soltanto "dal momento in cui esso risulta"**).

La consapevolezza della potenziale complessità dello scrutinio ha condotto la Corte (Sez. un., n. 40538/2009) a escludere la configurabilità di un potere del giudice di verificare la tempestività dell'iscrizione, per farne conseguire effetti sanzionatori di inutilizzabilità degli atti compiuti dopo la scadenza del termine decorrente, anziché dal momento della formale iscrizione, dal momento in cui la *notitia criminis* avrebbe potuto e dovuto essere annotata, ciò che esalta le prerogative processuali del pubblico ministero a fini di garanzia

Su tale assetto del sistema non sono destinate in alcun modo ad incidere le previsioni del d.d.l. A.S. 2067 attualmente all'esame dell'Aula del Senato della Repubblica.

8. L'individuazione del registro

In un quadro siffatto deve collocarsi la questione del corretto esercizio dell'opzione tra le iscrizioni da effettuare nel registro degli atti non costituenti notizia di reato (mod. 45) e quelle da effettuare nel registro delle notizie di reato relative a soggetti noti (mod. 21) ovvero ignoti (mod. 44).

Occorre misurarsi con due rischi contrapposti, entrambi suscettibili di ripercussioni sulle garanzie processuali.

Da un lato, un'iscrizione affrettata nel registro delle notizie di reato a carico di noti può comportare immediati pregiudizi, in termini di tranquillità, onorabilità, affidabilità contrattuale delle persone e degli enti interessati. Dall'altro, l'iscrizione nel mod. 45 di un soggetto compiutamente identificato, per fatti già sussumibili in una specifica fattispecie di reato, può atteggiarsi come meccanismo elusivo del controllo giurisdizionale sulle scelte conclusive della fase delle indagini (azione/inazione), posto l'ormai pacifico riconoscimento al pubblico ministero del **cd. potere di cestinazione**, e cioè del potere di trasmettere direttamente in archivio le annotazioni non contenenti notizie di reato, senza passare per la procedura prevista dagli artt. 408 ss. (Cass., Sez. un., n. 34/2001).

Le indicazioni normative sopra richiamate, lette alla luce delle circolari specificamente dedicate alla funzione dei diversi registri e modelli (a partire dalla n. 533 del 18.10.1989, *cd. circolare Vassalli*, ripresa dall'appena citata pronuncia delle Sezioni unite), consentono di affermare quanto segue.

Il modello 45 trova il suo fondamento normativo nel già richiamato art. 109 att. c.p.p. che - riferendosi ad atti che possono contenere notizie di reato, da sottoporre immediatamente al Procuratore della Repubblica per l'eventuale iscrizione nell'apposito registro - presuppone l'esistenza di altro registro nel quale inserire quegli atti che, a giudizio insindacabile del P.M., non contengono notizie di reato.

Come il registro generale "C" istituito nella vigenza del codice Rocco, **il modello 45 è dunque deputato alla registrazione di atti e annotazioni "del tutto privi di rilevanza penale"**, quali, ad esempio: gli esposti e i ricorsi in materia civile o amministrativa; gli esposti privi di senso o aventi contenuto abnorme o assurdo; gli atti riguardanti eventi accidentali, le sentenze dichiarative del fallimento, trasmesse al p.m. ai sensi dell'art. 17 l.f.; le dichiarazioni di detenuti che, al di fuori di un procedimento in corso, chiedono di essere sentiti dai magistrati o formulino richieste di tipo amministrativo, inerenti, per esempio, il trasferimento presso altro luogo di detenzione; i verbali di fermo per identificazione; gli esposti generici contro personalità dello Stato o magistrati.

Guardando alla casistica più ricorrente, non può essere dubbio che debbano essere iscritti nel modello 45 e, si sottolinea, nel medesimo archiviati gli atti relativi a **perquisizioni operate dalla p.g. d'iniziativa** (art. 41 T.U.L.P.S., art. 4 della legge n. 152/1975, art. 25 bis della legge n. 356/1992, art. 27 della legge n. 155/1990), quando l'esito rappresentato al p.m. sia negativo e nessuno dei dati fattuali esposti nel verbale o nell'annotazione di p.g., giustifichi la messa in moto delle indagini e, con essa, l'iscrizione funzionale al loro regolare svolgimento.

Lo stesso deve dirsi dei **referti medici**, non contenenti l'indicazione di elementi tali da giustificare la riconduzione degli eventi clinici rappresentati a comportamenti colposi o dolosi di terzi; così come delle **notizie non circostanziate** attinenti, per esempio, alla scomparsa di una persona, a un suicidio, al rinvenimento di un cadavere, che non rechino traccia di interventi istigatori o aggressivi di terzi.

Nei casi indicati, trattandosi di pseudonotizie di reato, l'iscrizione nel modello 45 costituisce l'unico comportamento rituale e l'esercizio del **potere di destinazione** è perfettamente legittimo, posto che le norme che definiscono i presupposti del procedimento archiviatorio giurisdizionale (artt. 408 c.p.p. e 125 att. c.p.p.) evocano l'infondatezza della **notizia di reato**, sì da non includere quelle notizie che - né al momento della prima comunicazione né successivamente - assumono le caratteristiche di specificità indiziante e di suscettibilità di sussunzione in fattispecie determinate che connotano la vera *notitia criminis*, secondo il già richiamato insegnamento del giudice di legittimità (Sez. un., n. 34/2011).

E' coerente con questi assunti il fatto che il S.I.C.P. non preveda un campo dedicato alla trasmissione al Gip dei procedimenti iscritti nel mod. 45 (v. sul punto la circolare DGGP-DGSIA del 5 dicembre 2014).

Non incide su queste affermazioni il fatto che la giurisprudenza della Corte di legittimità qualifichi come affetto da abnormità funzionale il provvedimento con il quale il gip, investito della richiesta di archiviazione per un fatto iscritto nel mod. 45, pronunci un non luogo a provvedere, anziché esprimersi nell'ambito delle alternative decisorie previste dall'art. 409 c.p.p. (archiviazione, indicazione di indagini suppletive, imputazione coatta).

Con questo principio, infatti, la Corte non ha inteso legittimare l'anomalia di un'archiviazione richiesta per fatti iscritti come non costituenti notizie di reato. Ha voluto piuttosto sancire come, di fronte a un comportamento sostanziale del p.m. (la richiesta di archiviazione), potenzialmente indicativo della riconsiderazione della qualificazione originariamente ritenuta, non possa essere il dato formale dell'irregolare permanenza di quelle iscrizioni nel mod. 45 a esonerare il giudice dal dovere di controllare la legittimità dell'inazione (Sez. un., n. 34/2001; nello stesso senso, Sez. I, n. 14434/2001, Sez. III, n. 29040/2003, Sez. III, n. 18388/2006, Sez. I, n. 42884/2009).

La riprova di quanto detto si ritrae da una delle numerose pronunce che si sono allineate all'insegnamento di Sez. Un. 34/2001, nella quale si afferma che, per quanto non affetta da nullità, "la richiesta di archiviazione avanzata dal p.m. in relazione a segnalazioni attinenti a fatti non costituenti reato costituisce richiesta irrituale, non conforme alla disciplina di cui agli artt. 335 c.p.p., 109 e 110 att. c.p.p., 2 D.M. n. 334/1989, recante il Regolamento per l'esecuzione del codice di procedura penale" (C. III, n. 18388/2006).

In una nota diramata in data 18.7.2011 dalla Procura Generale della Corte di Cassazione, ai sensi dell'art. 6 d. l.vo 20 febbraio 2006, n. 106, era del resto già espresso il concetto per il quale "l'ammissibilità, riconosciuta dalla Suprema Corte, della richiesta di archiviazione rivolta al giudice per le indagini preliminari nel fascicolo iscritto a mod. 45 non esclude che la corretta gestione del medesimo consigli invece, in ogni caso, che la richiesta sia accompagnata dalla variazione nel registro delle notizie di reato (noti o ignoti), dovendosi ritenere che l'interpello del giudice presupponga l'individuazione di un fatto reato, ciò che impone la conseguente iscrizione".

9. Notizie di reati procedibili a querela per i quali questa non risulti presentata

Quanto si è appena detto in ordine alla corretta iscrizione delle pseudonotizie non riguarda evidentemente i fatti che appaiono integrare gli estremi di un reato, la cui procedibilità sia però subordinata a condizioni (querela, istanza, richiesta di procedimento, autorizzazione a procedere) non maturate o non ancora maturate al momento della comunicazione. Dette fattispecie non possono essere in alcun modo assimilate, come comprovano diverse disposizioni, a partire da quella dell'art. 346 che, in assenza di una condizione di procedibilità "che può ancora

sopravvenire”, ammette il compimento degli atti di indagine preliminare ritenuti necessari ad assicurare le fonti di prova e, in caso di pericolo del ritardo, l’incidente probatorio.

Deve pertanto esprimersi contrarietà rispetto alla pratica di alcuni uffici di iscrivere dette notizie nel mod. 45 o di impartire disposizioni alla polizia giudiziaria affinché non vengano trasmesse informative concernenti ipotesi di reato perseguibili a querela, ove questa non sia stata presentata (così ad esempio, nel caso di referti medici attestanti lesioni personali originate dalla condotta dolosa o colposa di un terzo).

Si ribadisce l’avviso già espresso da questa Direzione generale nella circolare del 21.4.2011, secondo il quale la prassi indicata presenta **“il duplice effetto di impedire al pubblico ministero l’esercizio delle proprie prerogative in ordine alla qualificazione giuridica del fatto e di sottrarre al giudice il controllo sull’effettiva sussistenza dei presupposti per il mancato esercizio dell’azione penale – compresi quelli relativi alla mancanza di condizioni di procedibilità – controllo, altresì, non sempre agevole, potendo riguardare molti e complessi fattori (termini di proposizione della querela, determinazione delle circostanze aggravanti, ecc.)”** [1].

Le esigenze pratiche che evidentemente ispirano le prassi appena indicate, particolarmente avvertite negli uffici di maggiori dimensioni, non potendo comportare il sovvertimento delle disposizioni che impongono la trasmissione di dette notizie agli uffici di Procura e la loro iscrizione nei registri noti/ignoti, dovranno essere soddisfatte mediante misure di coordinamento con la polizia giudiziaria e di organizzazione interna dell’ufficio.

Tra queste deve anzitutto indicarsi, guardando alle opportunità già offerte dal sistema, l’inclusione di questa tipologia di notizie, quando relative a ignoti, tra quelle trasmissibili “con elenchi mensili” (art. 107-bis att. c.p.p.), per le quali potranno essere presentate al giudice richieste cumulative di archiviazione (art. 415 c. 4 c.p.p.).

Nulla esclude, in ogni caso, che il procuratore della Repubblica, nell’esercizio della sua potestà di direzione delle indagini e di organizzazione dell’ufficio, impartisca direttive per differire la trasmissione delle denunce fino alla scadenza del termine per la proposizione della querela, nel contempo prevedendo opportune forme di controllo dell’operato dei servizi di polizia giudiziaria, a garanzia dell’effettività dei diritti difensivi correlati alla tempestività e alla correttezza delle attività requirenti.

Nella medesima prospettiva, possono essere previsti tempi di iscrizione più lunghi rispetto a quelli che è necessario osservare per le notizie “immediatamente procedibili”, salvi i casi in cui emerga la necessità di compiere taluna delle attività previste dal richiamato art. 346 c.p.p. ovvero siano comunicati aggiornamenti che incidono sulla procedibilità del reato (per esempio, l’aggravamento o la protrazione della durata degli esiti lesivi originariamente pronosticata nel referto).

10. Il passaggio dei procedimenti dal mod. 45 al mod. 21

L’emersione di fatti nuovi, successivi alla prima iscrizione nel modello 45 (per esempio la relazione trasmessa dal curatore fallimentare ai sensi dell’art. 33 l.f., che evidenzia i sintomi di una bancarotta; o l’apprensione di elementi indicativi di prassi corruttive, capaci di colorare un esposto inizialmente liquidato come aspecifico), deve trovare fisiologico sbocco in una nuova iscrizione nel registro delle notizie di reato (mod. 21 nel caso di indagati noti, mod. 44 nel caso di ignoti).

La variazione dell’iscrizione è doverosa quando si renda necessario il compimento di approfondimenti investigativi, diversi e ulteriori dalla mera acquisizione, presso la polizia giudiziaria, delle informazioni finalizzate alle determinazioni sull’iscrizione. In assenza, invece, di evoluzioni cognitive che giustificano l’avvio di attività di indagine o la riconsiderazione delle scelte selettive operate all’atto della prima iscrizione, il passaggio di registro non appare corretto.

Come già osservato dalla Procura Generale della Corte di Cassazione, nella nota sopra richiamata, il transito seriale di procedimenti già iscritti nel modello 45 al modello 44 o 21, immediatamente seguito dalla presentazione di richieste di archiviazione, senza che alcuna attività di indagine sia stata medio tempore svolta, costituisce un indice significativo del “possibile sviamento dell’iscrizione dalla finalità tipica”, a sua volta responsabile di quei fenomeni improprio “sovraccarico dei registri noti e ignoti” che - impedendo una comparazione affidabile dei carichi e dei flussi di lavoro – penalizzano l’efficacia delle scelte ministeriali di assegnazione delle risorse.

11. Il modello 45 e gli accertamenti onerosi

L’esistenza di spese nel contesto di un procedimento iscritto nel mod. 45 può costituire l’indizio di una deviazione funzionale.

Le uniche attività espletabili in siffatto contesto sono quelle strettamente finalizzate alle determinazioni sull’iscrizione. Sono dunque precluse attività propriamente investigative, finalizzate cioè alla verifica di fondatezza di una notizia di reato già delineata nei suoi tratti oggettivi.

Sono invece ammissibili le 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). Ciò corrisponde alla prassi della maggior parte degli uffici requirenti.

Escluso, in ogni caso, il compimento di atti d’indagine che richiedano o ammettano la presenza del difensore o dei quali sia previsto il successivo deposito, potranno raccogliersi le informazioni, anche documentali, obiettivamente essenziali alla verifica della configurabilità di un’ipotesi di reato.

Resta comunque affidata alla responsabilità dei procuratori della Repubblica e dei procuratori generali, quale profilo coesistente alla tenuta effettiva della garanzia di puntualità, correttezza e uniformità dell’azione penale e dell’obbligo di osservanza dei principi del giusto processo, il costante controllo del rischio di introduzione di prassi abusive in fatto risolte nell’oscuramento, anche temporaneo, di indagini riferibili a notizie di reato che risultassero già comunque acquisite.

In questo ambito, oltre alle indicate ragioni di garanzia, occorre considerare le esigenze di corretta gestione della spesa: gli esborsi finalizzati alla verifica di una “non notizia di reato”, non afferendo ad un procedimento penale, non possono rientrare tra le spese di giustizia recuperabili ai sensi dell’art. 5 del d.P.R. n. 115 del 2002.

Dette indicazioni di segno restrittivo devono essere contemperate con la previsione ordinamentale di attività istituzionali del p.m. esterne al contesto strettamente processuale, il cui assolvimento può comportare la necessità di svolgere attività onerose.

Tale evenienza si verifica sicuramente nel caso degli accertamenti tecnici disposti, a seguito del rinvenimento di un cadavere o di resti cadaverici, al fine di pervenire alla sua identificazione e/o di appurare le cause della morte.

Detti accertamenti potrebbero non travalicare lo stretto limite funzionale dell’acquisizione di informazioni essenziali per le determinazioni sull’iscrizione: l’accertamento medico-legale delle cause della morte può rivelarsi, in taluni casi, l’unico atto praticabile per stabilire se la notizia del rinvenimento attenga o meno a un fatto costituente reato.

E’ significativo che l’art. 116 d. att. c.p.p., colleghi il dovere istituzionale del procuratore della Repubblica di disporre l’esame autoptico e/o di propiziare l’identificazione del cadavere all’insorgenza del mero “sospetto di un reato”, nozione che esprime un quadro cognitivo inferiore rispetto agli “specifici elementi indizianti”, dalla cui acquisizione soltanto scaturisce, secondo l’insegnamento giurisprudenziale già riportato, l’obbligo di iscrizione nei registri dedicati alle vere notizie di reato.

Nel caso indicato, l'espletamento degli accertamenti nel contesto di un procedimento iscritto nel mod. 45 costituisce prassi più corretta rispetto a quella di procedere a iscrizioni strumentali, nei modelli 21 o 44, di fattispecie criminose neppure evocate dai dati disponibili (per esempio, quella di istigazione al suicidio).

Resta fermo naturalmente che, quando nel momento in cui dispone l'accertamento il pubblico ministero abbia già acquisito specifici elementi indiziari circa l'eziologia criminosa della morte del soggetto rinvenuto, è doveroso procedere all'iscrizione (o alla trasmigrazione) nel registro delle notizie di reato, in modo da rendere trasparente la finalità investigativa dell'atto e da poter includere la relativa spesa tra quelle recuperabili ai sensi dell'art. 5 del d.p.r. n. 115 del 2002.

12. Le iscrizioni nel mod. 44 e il "passaggio" al mod. 21

Il mod. 44 è il contenitore delle annotazioni e denunce che riportano fatti sussumibili nella nozione oggettiva di **notizia di reato**, per i quali però non siano stati acquisiti elementi sufficienti a soddisfare la componente soggettiva dell'iscrizione, l'iscrizione del nominativo che, dice l'art. 335 c.p.p., deve avvenire soltanto **"dal momento in cui esso risulta"**.

La giurisprudenza traduce l'indicazione normativa nella richiesta di un'identificazione per nome, cognome, generalità complete, tale da rendere remota l'ipotesi dell'iscrizione erronea di un omonimo, che dall'errore potrebbe risentire un danno. Poiché soltanto dall'iscrizione nominativa della persona alla quale il reato è attribuito decorrono i termini di durata delle indagini preliminari (Cass., Sez. II, n. 36590/2007), anche in questo caso può in astratto profilarsi un ritardo abusivo dell'iscrizione.

S'impone dunque la rapida acquisizione delle informazioni necessarie alla compiuta identificazione, quando la denuncia o l'annotazione di p.g. espongano fatti agevolmente attribuibili a un soggetto individuabile senza margini di equivoco (per esempio, un soggetto investito di una certa carica pubblica nel momento in cui si sono verificati i fatti; ovvero un soggetto già noto agli inquirenti sulla base di pregresse condanne o attività investigative) e manchi soltanto l'acquisizione del certificato anagrafico.

Una volta acquisite le informazioni necessarie, il procedimento dovrà essere immediatamente iscritto nel mod. 21.

Non avendo cittadinanza nel sistema categorie intermedie tra gli "ignoti" e i soggetti compiutamente identificati, deve ritenersi **anomala la prassi di iscrivere nel registro mod. 21 procedimenti nei confronti di "noti da identificare" (ovvero di "persone da identificare", "persone identificabili" et similia)**, dietro la quale può celarsi l'artificioso differimento di agevoli accertamenti anagrafici che produce l'obiettivo effetto dell'ingiustificata posticipazione della decorrenza del termine delle indagini.

Anche in questo caso compete alla responsabilità dei titolari delle posizioni di garanzia di cui all'art. 6 del d.lgs. 106/2006 l'adozione delle misure organizzative e di controllo necessarie alla prevenzione del rischio di introduzione di prassi prive di fondamento normativo e foriere di gravi distorsioni funzionali.

In coerenza con queste premesse, il S.I.C.P. impone, nel caso di procedimenti nei confronti di soggetti noti, l'accurata compilazione di un campo **"generalità verificate"**, comprensivo dei dati risultanti dal certificato anagrafico ovvero, nei casi di soggetti privi di documenti, del codice unico identificativo (CUI) rilasciato dagli uffici di pubblica sicurezza.

Nei casi in cui il soggetto non risulti compiutamente identificato, ma sia in corso la sua identificazione, la notizia dovrà essere iscritta nel mod. 44 e dovrà essere compilato dagli uffici di Procura un campo denominato "descrittore".

In questo campo andranno inserite le informazioni utili per la successiva identificazione dell'autore del reato (per esempio, le sue caratteristiche somatiche o eventuali segni particolari, descritti dalla vittima o

dal testimone oculare; il modello, il colore, la targa dell'autovettura utilizzata per la commissione del crimine).

L'accurato popolamento del campo "descrittore" consentirà al magistrato assegnatario del procedimento contro ignoti, di verificare, interrogando il sistema, la ricorrenza di determinate caratteristiche, nelle denunce presentate per reati di una certa una certa tipologia, commessi in un certo arco temporale e/o in una determinata area territoriale, con indubbi vantaggi per l'orientamento delle indagini finalizzate all'identificazione dell'autore del reato.

13. La trasmissione per elenchi delle denunce contro ignoti

Altro aspetto relativo alle notizie iscritte nel mod. 44 attiene al difforme esercizio della facoltà di trasmettere **le denunce a carico di ignoti "con elenchi mensili" (art. 107-bis att. c.p.p.) e di proporre al giudice, nel caso in cui perduri il difetto di identificazione dell'autore del reato, richieste cumulative di archiviazione (art. 415, comma 4, c.p.p.)**.

Sul tema occorre anzitutto informare che il S.I.C.P. consente l'iscrizione per elenchi delle denunce nei confronti di ignoti, con successiva richiesta cumulativa di archiviazione.

In particolare, il portale NDR permette la trasmissione da parte della polizia giudiziaria di annotazioni unitarie riferite a una pluralità di notizie criminis, accomunate dalla tipologia di reato (QGF, ovvero qualificazione giuridica del fatto), con indicazione delle diverse date di commissione dei reati e delle diverse persone offese. Detta modalità può, allo stato, essere applicata a un numero massimo di cinquanta notizie di reato per volta che, nella medesima forma cumulativa, possono essere informaticamente inviate al Gip con richiesta di archiviazione.

Le rilevanti economie consentite da questa pratica e le confortanti esperienze di alcuni importanti uffici giudiziari inducono a raccomandare il suo massimo impiego, che ovviamente non pregiudica la previa selezione, da parte del sostituto procuratore designato delle denunce che, in quanto suscettibili di utile evoluzione investigativa, devono essere sottratte all'elenco e trattate singolarmente.

Al fine di incoraggiare l'utilizzo dell'iscrizione per elenchi e delle correlate richieste cumulative di archiviazione, è importante segnalare che questa opzione non impedisce la successiva estrapolazione (stralcio) della singola notizia di reato, della quale sia necessario attestare l'avvenuta archiviazione (si pensi ai cosiddetti certificati di chiusa inchiesta, richiesti da talune compagnie assicurative nella fase istruttoria delle procedure di indennizzo).

14. Raccomandazioni generali relative all'impiego del S.I.C.P.

a) Completezza e aggiornamento dell'iscrizione nel mod. 21

A complemento di quanto si è già sopra detto circa le funzioni del S.I.C.P. dedicate all'iscrizione dei procedimenti nel mod. 21, deve qui rilevarsi la necessità che, oltre ai dati essenziali previsti dagli artt. 335 c.p.p. e 109 att. c.p.p., siano, a mano a mano, inseriti e aggiornati i dati relativi alle nomine difensive, alla residenza, alle dichiarazioni ed elezioni di domicilio e alle relative variazioni.

Si tratta di informazioni utili per i diversi adempimenti (comunicazioni e notifiche) da svolgere nel corso del procedimento di merito, che confluiscono automaticamente nella copertina del fascicolo digitale, la cui stampa può sostituire le schede notizie, delle quali si è raccomandata la trasmissione alla Corte di cassazione (che non ha accesso al S.I.C.P.), con la già richiamata circolare del 16 maggio 2016.

Tempestivamente devono essere poi annotati gli aggiornamenti dell'iscrizione che il pubblico ministero, ai sensi dell'art. 335 c. 2 c.p.p., è tenuto a operare nei casi in cui sopravvengano informazioni implicanti il mutamento della qualificazione giuridica originariamente data al fatto o elementi circostanziali.

Il sistema è poi predisposto per la ricezione, nell'ambito dello stesso procedimento, di nuove iscrizioni quando emergano nuove notizie di reato, adempimento necessario, dal quale decorrono nuovi termini per le indagini, ferma restando l'utilizzabilità di quelle compiute in precedenza (C., III, n. 32998/2015; C. II, n. 29143/2013).

Il tempestivo inserimento di tali aggiornamenti risponde, oltre che a esigenze interne al procedimento, all'obiettivo di garantire l'accuratezza delle informazioni comunicate ai soggetti indicati dall'art. 335 c. 3 c.p.p.; nonché, nel prosieguo del procedimento, l'adeguato aggiornamento del certificato dei carichi pendenti prodotto automaticamente dal sistema.

b) Indicazione delle persone offese

E' vivamente raccomandata la scrupolosa compilazione dei campi dedicati all'identificazione della persona offesa, con specificazione, laddove sussistenti, del rappresentante legale e del difensore (presso il quale, come noto, dovranno essere effettuate le notifiche dovute alla p.o. ai sensi dell'art. 33 att. c.p.p.), avendo cura di distinguerla, laddove non coincidente, dalla persona del denunciante.

Detto profilo è essenziale per agevolare l'adempimento dei numerosi incombeni di segreteria e di cancelleria funzionali all'esercizio delle prerogative riconosciute dall'ordinamento alla persona offesa, oltre che per l'agevole verifica da parte del pubblico ministero e del giudice della legittimazione dei soggetti che, in tale veste, chiedono di intervenire nel procedimento (attraverso presentazione di memorie, sollecitazione di indagini, opposizione alla richiesta di archiviazione ecc.).

Oltre che alle esigenze interne al procedimento penale, la puntuale identificazione della persona offesa e l'accurato inserimento dei suoi dati nel sistema risponde alle necessità di ricognizione statistica, concernenti determinate fattispecie, qualificate proprio dall'identità della persona offesa (per esempio, le cosiddette frodi comunitarie, alla cui ricognizione è dedicata la nota diramata da questa Direzione generale il 18.1.2016); o, ancora, i monitoraggi che, in considerazione anche delle evoluzioni del quadro normativo europeo, saranno disposti per verificare fattibilità ed efficacia delle misure poste a tutela delle vittime di reato.

c) Richieste al giudice nel corso del procedimento e relative decisioni

E' richiesta particolare attenzione nella compilazione dei campi del S.I.C.P. dedicati all'annotazione delle richieste presentate al giudice nel corso del procedimento e dei provvedimenti di riscontro.

Dovranno essere annotate le richieste e i provvedimenti giurisdizionali relativi alla misura cautelare personale e alla proroga delle indagini.

Le prime appaiono essenziali per consentire: l'adeguata implementazione della Banca dati nazionale delle misure cautelari e dei cosiddetti "fascicoli della misura"; per il riporto in copertina delle informazioni funzionali all'applicazione dei criteri di priorità dettati dall'art. 132-bis att. c.p.p.; per la prevenzione del fenomeno delle ritardate scarcerazioni, attraverso il popolamento dello scadenario incluso nel software consolle del magistrato.

A tale ultimo riguardo, deve osservarsi che **l'immagazzinamento nella piattaforma condivisa delle informazioni essenziali per il controllo sulla scadenza dei termini di efficacia delle diverse misure cautelari personali** consente di ovviare alle criticità che si verificano, con particolare frequenza, nelle fasi di transito dei procedimenti (passaggi per il Tribunale del riesame, passaggi dal Gip al Gup e da questi al giudice del dibattimento, passaggi in Corte d'Appello). Il software Consolle, contiene un modulo "scadenario" che evidenzia al magistrato competente per la gestione della misura il suo termine di durata.

Naturalmente ciò impone, oltre che la puntuale compilazione delle caselle dedicate all'inizio di esecuzione della misura e al suo termine di durata, il tempestivo aggiornamento di quelle modifiche del titolo cautelare

che, pur senza immediatamente incidere sullo status libertatis, possono ripercuotersi sui termini complessivi e di fase.

Andranno, per esempio, annotate: le riqualificazioni migliorative operate dal Tribunale del riesame o dai giudici avvicendatisi nel giudizio di cognizione; l'esclusione di aggravanti ad effetto speciale, incidenti sui termini di custodia cautelare; nell'ipotesi di contestazioni cautelari plurime, l'esclusione di quegli addebiti per i quali è previsto un più lungo termine di fase.

In tema di **proroga del termine delle indagini**, deve richiamarsi la necessità che gli uffici di Procura registrino correttamente il periodo di proroga richiesto e che le cancellerie degli uffici gip indichino esattamente il periodo concesso, dimodoché risulti corretta e affidabile la rilevazione, da parte degli uffici inquirenti, dei **fascicoli in scadenza**.

Sono decisivi, per il corretto funzionamento del sistema, due accorgimenti a carico, rispettivamente, delle segreterie di Procura e delle cancellerie del giudice.

Le prime dovranno inserire la data di "trasmissione atti", giacché il ritardo di detto adempimento impedisce al Tribunale di prendere in carico il fascicolo informatico. Le seconde dovranno controllare, prima di restituire gli atti al P.M. che tutte le richieste formulate dall'Ufficio di Procura risultino evase e che le relative decisioni risultino annotate nel sistema. La persistenza di richieste annotate nel fascicolo digitale e rimaste inevase determina infatti l'impossibilità per la Procura di recuperare la gestione del fascicolo, riverberandosi anche sulla rilevazione statistica del lavoro dei magistrati inquirenti.

Per le movimentazioni non classificate dal S.I.C.P. in apposite voci (e solo per queste) dovrà essere aggiornata la funzione "**annotazioni estese**".

d) Imputazione, udienze e dispositivi di decisione

Il modulo "atti e documenti" consente l'inserimento nel sistema delle imputazioni formulate dal p.m. all'atto dell'azione penale, in qualsiasi forma questa sia esercitata.

Le eventuali modifiche dell'imputazione, avvenute nel corso dell'udienza preliminare (art. 423 c.p.p.) o del dibattimento (artt. 516, 517, 518 c.p.p.), dovranno essere tempestivamente riportate dalle cancellerie del giudice, così come ogni attività relativa alla gestione delle udienze (ivi compresi i rinvii).

Sulla base delle imputazioni formulate con l'atto di esercizio dell'azione, ovvero modificate nel corso del giudizio, sarà redatto e inserito nel sistema il dispositivo delle decisioni adottate in primo e secondo grado.

Al fine di **prevenire difficoltà nello "scarico" informatico delle decisioni di merito** che definiscono, con decisioni promiscue (assoluzioni e condanne parziali), procedimenti oggettivamente complessi, deve raccomandarsi: l'**utilizzo di numeri cardinali (infiniti)**, piuttosto che di lettere alfabetiche, nell'elencazione delle diverse imputazioni; la preferenza per **imputazioni singole per ciascuno dei fatti-reato contestati**, invece che l'assemblaggio in un unico capo di più fattispecie di reato, scelta stilistica quest'ultima che rende particolarmente problematica la registrazione dei diversi esiti decisorii che possono intervenire per ciascuno dei fatti-reato contestati.

Al riguardo, appare utile segnalare che la D.G.S.I.A. ha in corso una modifica evolutiva del S.I.C.P. (dispositivo strutturato) che consentirà di inserire i dispositivi di decisione, anziché attraverso la compilazione manuale dell'apposito modulo, optando tra diverse alternative predefinite (qualificazioni giuridiche, esiti decisorii, esclusioni di aggravanti, giudizi di bilanciamento tra circostanze, riconoscimento della continuazione o di circostanze, ecc.) prospettate all'utente con l'apertura di menu a tendina.

L'inserimento tempestivo delle decisioni adottate dal giudice e del loro passaggio in giudicato è vivamente raccomandato, anche per la ripercussione di questo adempimento sul **certificato dei carichi pendenti**, che

viene attualmente prodotto automaticamente dal sistema come “fotografia” delle annotazioni presenti, senza consentire modifiche o integrazioni dei dati carenti o inesatti.

e) Sospensioni del procedimento

Al fine di garantire la rappresentazione completa delle vicende del procedimento e di agevolare le attività di ricognizione statistica, è raccomandato l’inserimento in S.I.C.P., sotto la voce “provvedimenti interlocutori”, delle ordinanze sospensive emesse per assenza dell’imputato (art. 420-quater c.p.p.), per l’ammissione alla prova (art. 464-bis c.p.p.), per la promozione di un incidente di costituzionalità. Di detti provvedimenti dovrà essere indicata la data di emissione e specificata la natura, con annotazione che sarà riportata sulla copertina del fascicolo digitale, sotto la tendina “argomento”.

15. Prossimi sviluppi del S.I.C.P. e assistenza informatica

Su indicazione del Gabinetto del Ministro, il Dipartimento dell’Organizzazione giudiziaria, del Personale e dei Servizi e la sua Direzione generale dei sistemi informativi e automatizzati sono impegnati ad assicurare la progressiva implementazione e la semplificazione d’impiego dei sistemi informativi di gestione dei registri penali ed il potenziamento delle attività funzionali alla diffusione dei programmi di trasmissione informatizzata delle notizie di reato, che nell’esperienza di numerosi uffici, anche di grandi dimensioni, già oggi assicurano straordinari vantaggi in termini di efficienza e razionalizzazione dell’uso delle risorse disponibili.

In questo quadro, deve menzionarsi il Piano nazionale 2016-2017 di formazione del personale amministrativo sugli applicativi in uso negli uffici giudiziari del settore penale (cfr. la circolare emanata dal Dipartimento dell’Organizzazione Giudiziaria del personale e dei servizi il 27.9.2016).

Il Piano prevede corsi dedicati al S.I.C.P. e agli altri sistemi recentemente introdotti nel settore penale (T.I.A.P., S.I.T.M.P., S.I.E.S., S.I.G.M.A.), destinati in una prima fase agli utenti esperti designati da ciascun ufficio.

Gli utenti così formati entreranno a far parte di una rete nazionale che si confronterà, in maniera strutturata, sui problemi e sulle soluzioni adottate. Essi saranno poi chiamati a svolgere attività formativa all’interno dell’ufficio di appartenenza.

Il piano tende a standardizzare un metodo di lavoro improntato alla raccolta costante delle segnalazioni di anomalie e delle proposte di miglioramento formulate dagli uffici, al fine di elaborare tempestive e appropriate soluzioni.

Il metodo è stato già praticato per l’elaborazione di alcune modifiche evolutive di prossima applicazione e per la correzione di alcuni errori di funzionamento.

Sarà diffusa da D.G.S.I.A., con cadenza trimestrale a partire dal gennaio 2017, una nota telematica di aggiornamento sugli sviluppi del sistema.

Nell’invitare gli Uffici in indirizzo a curare l’attuazione della presente circolare, si rammenta che il monitoraggio della corretta tenuta dei registri di reato è un aspetto essenziale del principio di ragionevole durata del processo e che la vigilanza sullo svolgimento dell’attività di iscrizione rientra nella responsabilità dirigenziale relativa al rispetto dei canoni di correttezza, puntualità ed uniformità dell’esercizio dell’azione penale.

Il Direttore Generale
Raffaele Piccirillo