



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

