

La nuova disciplina in tema di indagini e udienza preliminari

1. Le modifiche normative in tema di indagini preliminari e la riforma della giustizia.

La riforma della fase delle indagini preliminari si riconnette in via immediata e diretta al perseguimento della principale fra le diverse **finalità perseguite con la riforma del processo penale** – il cui inizio può rinvenirsi nella legge delega 27 settembre 2021, n. 134 – ovvero l'obiettivo di conferire una **maggiore efficienza alla giustizia penale**, che a sua volta si traduce nel preciso risultato di ridurre i tempi del processo entro i prossimi cinque anni, nei tre gradi di giudizio del 25%. In particolare, il legislatore, con impostazione che pare condivisibile e ragionevole, ha inteso rinvenire una diretta relazione **tra efficienza e ragionevole durata del processo** ed è proprio in relazione a tale aspetto che si coglie l'importanza della nuova disciplina in tema di indagini preliminari; con una valutazione che si ritiene di dover condividere, il legislatore ha rinvenuto nella normativa in tema di indagini preliminari (nonché, ma in misura minore, nella fase dell'udienza preliminare) una delle cause della lentezza con cui il giudizio perviene alla sua conclusione.

Per questa ragione, come si vedrà nelle pagine seguenti, la riforma di cui al d.lg.vo 10 ottobre

2022, n. 150 interviene sul momento genetico del procedimento, ossia l'iscrizione della notizia di reato, sulla durata delle indagini e sui tempi della valutazione del loro esito da parte del titolare dell'azione penale, introducendo rimedi giurisdizionali alla eventuale stasi della procedura, determinata dall'inerzia del pubblico ministero. Allo stesso tempo, con evidenti intenti deflattivi, la riforma giunge prima a filtrare maggiormente i procedimenti meritevoli di essere portati all'attenzione del giudice, esercitando l'azione penale e poi a modificare la stessa regola di giudizio della richiesta di archiviazione (e dell'udienza preliminare) incidendo potenzialmente sulla stessa struttura del modello processuale.

In conclusione, i temi su cui incide la riforma in parola, con riferimento alla fase delle indagini preliminari, concernono a) **l'iscrizione e trattazione delle notizie di reato**, b) **i criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti**, c) **il fondamento del provvedimento di archiviazione**, d) **la durata e chiusura delle indagini preliminari**.

2. Le modifiche in tema di iscrizione e trattazione della *notizia criminis*.

2.1. Il problema.

Il primo intervento ha riguardato un problema da tempo all'attenzione della dottrina e della giurisprudenza ovvero le conseguenze dell'**omessa o ritardata iscrizione della notizia di reato** ovvero del nome della persona alla quale il medesimo è attribuito. L'importanza del profilo è evidente, posto che un tale ritardo incide in maniera determinante sia sulla decorrenza dei termini procedurali, sia sul diritto di accesso al registro, riconosciuto dal 3° co. dell'art. 335 c.p.p.; tuttavia,

nonostante la rilevanza del tema e l'indubbia importanza dell'adempimento ed il correlato interesse delle parti private, la Corte di Cassazione ha da sempre dichiarato inammissibile l'impugnazione dell'attività o inattività dell'autorità procedente relativamente all'iscrizione della *notitia criminis*, in quanto la data di decorrenza del termine per le indagini preliminari è quella del provvedimento con cui il Pubblico ministero dispone l'iscrizione della notizia di reato e della persona sottoposta ad indagini ai sensi dell'art. 335 c.p.p. (Cass. Pen.,

Sez. V, 28 settembre 2017, n. 44909), per cui i vizi di natura formale o sostanziale dell'iscrizione sono stati genericamente ritenuti privi di effetto anche sugli atti derivati, in quanto, in ossequio al principio di tassatività delle nullità di cui all'art. 177, essi costituirebbero mere "irregolarità" ex art. 124 (CARLI, *La notitia criminis e la sua iscrizione nel registro di cui all'art. 335 c.p.p.*, in *Dir. Proc. Pen.*, 1995, 730).

La dottrina ha da sempre contestato questa conclusione – passata comunque indenne anche al vaglio della **Corte costituzionale** (Corte Cost., sent. 1 aprile 1998, n. 94; Corte Cost., sent. 8 ottobre 1996, n. 337), sostenendo che ogniqualvolta il pubblico ministero – per mera negligenza ovvero intenzionalmente – non registri tempestivamente la *notitia criminis*, gli atti di indagine compiuti in difetto di iscrizione dovrebbero ritenersi colpiti da inutilizzabilità relativa posto che l'individuazione del *dies a quo* per la decorrenza dei termini appare estremamente importante: ogni acquisizione successiva rispetto al termine delle indagini preliminari stabilito dalla legge o prorogato dal Giudice è infatti inutilizzabile e, pur in difetto di espressa previsione normativa, dovrebbe ragionevolmente presumersi che analoga sorte debba essere riservata pure alle acquisizioni anteriori alla iscrizione della *notitia criminis* [GAITO, *L'iscrizione della notizia di reato tra diritto scritto e diritto vivente*, in AA.VV. (a cura di GAITO), *Materiali d'esercitazione per un corso di procedura penale*, Padova, 1995, 53; PADULA, *Brevi note sul registro delle notizie di reato*, in *Arch. N. Pro. Pen.*, 1995, 551; APRATI, *Intorno all'immediatezza dell'iscrizione della notizia di reato: tra sindacabilità del giudice e inutilizzabilità degli atti investigativi tardivi*, in *Cass. pen.*, 2005, 343].

2.2. La soluzione adottata. A) La nuova disciplina in tema di iscrizione della *notitia criminis*.

Il legislatore della riforma ha riconosciuto la necessità – al fine di introdurre efficaci forme di controllo sulla gestione dei tempi delle indagini [D'ANCONA, *Riforma del processo penale e giudice per le indagini preliminari*, in *Quest. giust.*, 9 novembre 2021, 1; MAFFEO, *Tempi e nomina juris nelle indagini preliminari*, Napoli, 2020; TRIGGIANI, *Legalità opaca: raccolta atipica e pre-investigazioni*, in *Arch. pen.*, 2021, 1, 2] – di disciplinare la fase della iscrizione della notizia di reato.

L'individuazione di una adeguata risposta alla tematica richiedeva tuttavia il temperamento di due esigenze: da un lato, quello di evitare che un tale atto venisse considerato alla stregua di un mero adempimento formale, con conseguente **possibile iscrizione di notizie di reato generiche** sulla base di meri sospetti o presunzioni, con possibili effetti pregiudizievoli nei confronti di colui cui era riferita l'iscrizione e dall'altro, il rischio speculare di richiedere, ai fini dell'iscrizione, **requisiti troppo stringenti**, consentendo così di ritardare eccessivamente tale adempimento.

La soluzione è stata rinvenuta in primo luogo riconoscendo che la fase dell'iscrizione si compone di due momenti – che nella *Relazione ministeriale* vengono descritti come componente "oggettiva" e "soggettiva" – dovendosi stabilire quando si è in presenza di un fatto (la *notitia criminis*, appunto) sussumibile nell'ambito di una determinata fattispecie criminosa e quando sia possibile attribuire tale fatto (o meglio la condotta che si ritiene assumere connotazioni delinquenziali) ad un determinato soggetto – attribuzione questa che in una prima fase è da ritenersi ovviamente solo ipotetica e finalizzata esclusivamente a dirigere le indagini nei confronti di una persona fisica determinata. Quanto al primo profilo, la norma fornisce una **definizione della notizia di reato**, che è "la rappresentazione di un fatto caratterizzato da determinatezza e non inverosimiglianza e riconducibile in ipotesi a una fattispecie incriminatrice", senza che sia necessario siano determinate anche le circostanze di tempo e di luogo del fatto non indispensabili a integrare il requisito della determinatezza, le quali, dunque, andranno indicate solo ove risultino – ovviamente, ove dovessero essere individuate in epoca successiva, l'iscrizione andrà in tal senso integrata.

In proposito, si ricorda infatti che il pubblico ministero deve curare l'**aggiornamento del registro** essendo al contempo **vietato procedere a nuove iscrizioni in relazione al mero mutamento della qualificazione giuridica del fatto** ovvero delle circostanze (Cass. Pen., Sez. VI, 12 giugno 2017, n. 29151); in ogni diversa ipotesi – come nel caso di sopravvenuta individuazione di coimputati o di reati concorrenti – il pubblico ministero, invece, dovrà procedere a nuove iscrizioni e, conseguentemente, inizieranno a decorrere termini autonomi per

lo svolgimento delle indagini. Con riferimento all'ipotesi di nuova iscrizione di una *notitia criminis* concernente fatti sui quali siano già state espletate indagini, occorre distinguere il caso in cui sia intervenuto il provvedimento di cui all'art. 414 c.p.p. (e la nuova iscrizione sia pertanto autorizzata ed al tempo stesso dovuta) da quello in cui non vi sia stata una formale riapertura delle indagini: nella prima ipotesi, il termine per il compimento delle indagini inizierà a decorrere dalla data della nuova registrazione, essendo la precedente iscrizione superata dalle successive vicende processuali; qualora, invece, il pubblico ministero abbia effettuato una nuova registrazione senza richiedere previamente l'autorizzazione le eventuali acquisizioni probatorie saranno inutilizzabili, salvo che la notizia successivamente iscritta, sebbene analoga a quella originaria, riguardi soggetti diversi ovvero descriva un differente elemento oggettivo del reato, di talché la comparazione tra le due *notitiae* dia un risultato, in tutto o in parte, di dissomiglianza. [GAITO, *È consentito iscrivere «a catena» procedimenti per uno stesso fatto?*, in *Dir. Pen. Proc.*, 1998, 100].

La circostanza che il legislatore abbia inteso definire la nozione di notizia di reato è una significativa **novità**, posto che nonostante la centralità, all'interno del procedimento penale, di tale elemento nel codice di rito mancava una disposizione che definisse con esattezza la nozione di notizia di reato, precisando quando la stessa debba ritenersi sussistente ed in quali atti si debba sostanziare [nel senso che ciò dipendesse dalla volontà di evitare di «costringere entro binari eccessivamente rigidi l'operato del pubblico ministero nel momento in cui viene in contatto con la variegata realtà concreta in continua evoluzione e difficilmente riconducibile entro schemi rigidamente prefissati», [APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, Napoli, 2010; ZAPPULLA, *Le indagini per la formazione della notizia criminis: il caso della perquisizione seguita da sequestro*, in *Cass. Pen.*, 1996, 1099]. I caratteri richiamati dalla definizione normativa – **specificità del fatto**, sua **verosimiglianza** e **sussumibilità all'interno di una fattispecie incriminatrice** – sono quelli che da sempre la dottrina ricollega a tale nozione [MARANDOLA, *Notizia di reato, tempi delle indagini e stadi procedurali nella (prossima) riforma del processo penale*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2021, 1566; MARANDOLA, *Notizia di reato e*

indagini preliminari, in *Cass. Pen.*, 1999, 1811; SANTORIELLO, *Pseudo – notizia di reato e poteri del pubblico ministero*, in *Giur. It.*, 2001, 837].

La seconda componente dell'iscrizione concerne il **nome della persona alla quale il reato è attribuito**. Anche su tale aspetto è intervenuta la riforma statuendo che il nominativo vada iscritto quando, contestualmente all'iscrizione della notizia di reato o in epoca successiva, risultino «**indizi a suo carico**». Anche in questo caso il legislatore pare richiamare le tesi dottrinali secondo cui l'obbligo di iscrizione nominativa sussiste soltanto quando l'attribuzione del reato non derivi da un semplice sospetto, ma da una o più circostanze di fatto certe, dalle quali poter trarre logicamente l'esistenza di elementi che la giustifichino [DEL COCO, *Tempestività nell'iscrizione della notizia criminis: il difficile bilanciamento tra poteri del pubblico ministero e controllo giurisdizionale*, in *Giur. It.*, 2010, 2167; ZAPPULLA, *Retrodatazione dell'iscrizione della notizia criminis nella prospettiva de iure condendo*, in *Cass. Pen.*, 2015, 3808].

Sulla nozione di **indizi** richiamata dal riformato art. 335 c.p.p. può farsi riferimento all'interpretazione fornita da dottrina e giurisprudenza con riferimento all'art. 63 c.p.p. in tema di **dichiarazioni autoindizianti**. In proposito, si ritiene che gli “indizi di reità” non devono avere i requisiti della gravità, precisione e concordanza, in quanto l'art. 192, 2° co., c.p.p. fa riferimento alla prova indiziaria utile ai fini della decisione giudiziale: la caratterizzazione degli indizi deve essere riferita alla fase prodromica inerente alla loro prima insorgenza e, quindi, anche al fine di estendere il più possibile l'operatività della garanzia contenuta nella disposizione in commento, deve ritenersi sufficiente l'emergere di indizi “semplici”, individuabili in «qualsiasi dichiarazione che enunci una circostanza idonea a far indirizzare le indagini nei confronti di una persona», anche se occorre che si tratti di indizi non equivoci e, quindi, precisi anche se non dotati del carattere della gravità (Cass. Pen., Sez. I, 8 novembre 2007, n. 4060).

La norma invece tace circa la correttezza del costante orientamento giurisprudenziale che subordina l'**iscrizione nominativa alla completa identificazione della persona alla quale il reato è attribuito** (preferibilmente con indicazione di luogo e data di nascita ovvero mediante rilievi se-

gnaletici) reputando insufficiente la semplice indicazione del nome e del cognome.

Si è accennato che l'insistenza sull'obbligo di procedere all'iscrizione del nominativo dell'indagato, se da un lato evita facili elusioni della normativa in tema di termini di indagini, al contempo apre al rischio di iscrizioni "frettolose", nei confronti di soggetti su cui gravano meri sospetti o allusioni e che quindi da un tale adempimento – pur se finalizzato a garantire le loro persone – potrebbero essere fortemente danneggiati. Ad evitare tali conseguenze risponde il disposto di cui all'art. 335 *bis* c.p.p. che prevede **limiti all'efficacia dell'iscrizione ai fini civili e amministrativi** ed in base al quale dalla mera iscrizione nel registro non possono derivare effetti pregiudizievoli di natura civile o amministrativa per la persona alla quale il reato è attribuito. Tale previsione, peraltro, va letta unitamente al nuovo art. 110-*quater* disp. att. c.p.p. secondo cui "le disposizioni da cui derivano effetti pregiudizievoli in sede civile o amministrativa per la persona sottoposta a indagini devono intendersi nel senso che esse si applicano comunque alla persona nei cui confronti è stata emessa una misura cautelare personale o è stata esercitata l'azione penale".

Nonostante la *Relazione ministeriale* sembri "esaltare" tale nuova previsione, ci pare che essa ribadisca l'ovvio posto che non si comprende su che basi possano derivare conseguenze deleterie da un atto, qual è quello della iscrizione del nominativo dell'indagato nel registro di reato, che ha finalità di garanzia e tutela per la posizione di questi (non rileva in proposito il riferimento alle previsioni di cui agli artt. 463-bis cod. civ. e 12, legge 7 luglio 2016, n. 122, in tema di indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti, posto che in tal caso le conseguenze dell'iscrizione non si traducono in un pregiudizio per l'indagato, ma interessano la posizione della persona offesa).

2.3. La «retrodatazione» dell'iscrizione.

La vera chiave di volta del sistema, tuttavia, è rappresentata dall'espressa previsione di una possibile **retrodatazione dell'iscrizione**.

Le modalità con cui è possibile pervenire a tale soluzione sono tre. In primo luogo, è previsto dal comma 1 *ter* dell'art. 335 c.p.p. che il **pubblico ministero**, ove non si sia provveduto tempestivamente alle iscrizioni previste dai due commi precedenti,

possa indicare la data anteriore a partire dalla quale l'iscrizione deve intendersi effettuata. Si tratta evidentemente di una prospettiva tesa a valorizzare l'obbligo di correttezza che grava sull'ufficio inquirente cui si riconosce la possibilità, ove riconosca un ritardo delle iscrizioni, di porvi rimedio senza la necessità di attendere l'attivazione del meccanismo giurisdizionale di cui si dirà in seguito.

In secondo luogo, è previsto un intervento del **giudice delle indagini preliminari**, il quale, ai sensi dell'art. 335 *ter* c.p.p., quando deve compiere un atto del procedimento, se ritiene che il reato per cui si procede debba essere attribuito a una persona che non è stata ancora iscritta nel registro delle notizie di reato, sentito il pubblico ministero, gli ordina con decreto motivato di provvedere all'iscrizione. Si tratta di una relevantissima novità perché la norma riconosce, accogliendo i suggerimenti della dottrina sul punto, in capo al giudice delle indagini preliminari un potere di valutare la correttezza dell'operato dell'ufficio inquirente con riferimento al profilo dell'adempimento dell'aggiornamento del registro delle notizie di reato. Si tratta di un profilo di estrema delicatezza e criticità: come avevano avvertito le Sezioni Unite (Cass. Pen., Sez. Un., 21 giugno 2000, n. 17), l'impossibilità – a legislazione invariata – di rimediare al *vulnus* che circondava la disciplina in tema di tempestività dell'iscrizione importava la necessità di un intervento legislativo potendo il rimedio a eventuali ritardi del pubblico ministero essere costituito solo dalla "individuazione di un giudice e di un procedimento che consentisse l'adozione di un qualche provvedimento surrogatorio", non potendosi ritenere adatto il richiamo all'iscrizione coatta dell'art. 415, comma 2, c.p.p., alla cui base vi sarebbe – nel ragionamento delle Sezioni Unite – un diverso obiettivo: impedire che l'obbligo dell'art. 112 Cost. venga eluso [APRATI, *Intorno all'immediatezza dell'iscrizione della notizia di reato: tra sindacabilità del giudice e inutilizzabilità degli atti investigativi tardivi*, in *Cass. pen.*, 2005, 343].

Con la riforma si è in presenza dunque di una nuova attuazione di quelle "finestre di giurisdizione" intese come spazio di sindacato da estendere e rafforzare in capo al giudice delle indagini preliminari, invocate anche su altri versanti della dinamica investigativa volte al potenziamento del controllo sulle attività compiute nell'ambito di tale

fase e che possono creare delle patologie sistematiche se costruite nel senso di ammettere la “sostituzione” del giudice con il ruolo e la funzione essenziale spettante al pubblico ministero all’interno del processo penale [FONTI, *Tempi, controlli e criteri di priorità nelle indagini, Relazione tenuta al Convegno dal titolo “La Riforma Cartabia: estetica, etica, oblio”*, Roma, 18 novembre 2021]. C’è da sperare che le innovazioni avranno effetto sul versante sistematico e culturale: in maniera ragguardevole si realizzerà un “riequilibrio” delle posizioni delle due autorità pubbliche protagoniste nella fase investigativa.

Quanto all’operatività della previsione, la stessa ricalca quanto in precedenza previsto con riferimento al **procedimento contro ignoti**, relativamente al quale l’art. 415, commi 2, secondo periodo, e 2-bis c.p.p. (dei quali la riforma ha disposto l’abrogazione) prevedeva che il giudice per le indagini preliminari a cui fosse chiesta l’archiviazione ovvero l’autorizzazione a proseguire le indagini, qualora avesse ritenuto che il reato fosse ascrivibile ad una persona già individuata, ordinasse d’iscriverne il nome nell’apposito registro. Rispetto a tale disciplina, si riscontrano due differenze, entrambe finalizzate ad ampliare l’operatività della disposizione in commento: da un lato, il giudice potrà emettere l’ordine di iscrizione tutte le volte che il suo intervento sia sollecitato dal pubblico ministero e non solo in caso di richiesta di archiviazione o di proroga delle indagini (si pensi, ad esempio, a una richiesta d’intercettazione) – quanto agli elementi da cui possono emergere gli indizi a carico del soggetto da iscrivere, pur potendosi formulare una pluralità di ipotesi (si pensi al caso in cui un testimone renda dichiarazioni accusatorie nel corso d’un incidente probatorio), è da ritenere che la decisione si baserà sulla valutazione di atti anteriori al provvedimento giudiziale richiesto e che vengono presentati all’attenzione del giudice delle indagini preliminari cui il pubblico ministero chiede l’adozione di determinati atti; dall’altro, la disposizione diventa applicabile anche nei procedimenti contro indagati noti, consentendo al giudice di individuare ulteriori persone da iscrivere nel registro, oltre a quelle che già vi figurano (va detto tuttavia che Cass. Pen., Sez. Un., 31 maggio 2005, n. 22909 aveva ritenuto esercitabile questo potere anche nel caso di notizie di reato soggettivamente

qualificate escludendo l’abnormità dell’ordinanza con la quale il giudice delle indagini preliminari, a seguito dell’udienza camerale fissata per il mancato accoglimento *de plano* della richiesta di archiviazione, aveva ordinato l’iscrizione nel registro delle notizie di reato del nominativo di persone non indagate e per le quali il pubblico ministero non aveva formulato alcuna richiesta, disponendo altresì la prosecuzione delle indagini).

L’ordine di iscrizione deve riguardare **unicamente soggetti a cui venga addebitato quello stesso fatto che forma oggetto della richiesta indirizzata al giudice**. Ove, infatti, il giudice accerti che dagli atti emergano fatti illeciti diversi, lo stesso dovrà segnalare il fatto alla competente Procura della Repubblica senza poter invece agire nell’ambito del medesimo procedimento: tale conclusione è conforme ad un costante orientamento giurisprudenziale secondo cui è abnorme il provvedimento con il quale il giudice per le indagini preliminari, nel respingere la richiesta di archiviazione, ordina al pubblico ministero l’imputazione coatta anche per un reato diverso “in alternativa” a quello oggetto della richiesta (Cass. Pen., sez. V, 3 dicembre 2021, n. 44926; Cass. Pen., sez. II, 3 maggio 2021, n. 16779), potendo però il giudice intervenire sulla qualificazione giuridica del medesimo fatto individuato dal pubblico ministero (Cass. Pen., sez. V, 23 giugno 2021, n. 24616).

Non stupisce la scelta del legislatore di individuare nel pubblico ministero il soggetto tenuto a curare l’iscrizione anche nel caso di specie, quando evidentemente la scelta è riferibile al giudice. Come si legge nella *Relazione ministeriale*, “la soluzione è parsa coerente con l’impianto codicistico, che riserva appunto al pubblico ministero la prima decisione sulla data in cui è emersa la *notitia criminis*, lasciando al giudice solo un potere di controllo postumo”.

Nella stessa *Relazione ministeriale* – con indicazione della cui vincolatività in sede di interpretazione della norma si può discutere – si afferma che nel caso di specie **i termini per lo svolgimento dell’indagine decorrono dal momento dell’iscrizione effettuata dal pubblico ministero su ordine del giudice, senza che possa individuarsi una possibile retrodatazione**, la quale, come stabilito dalla legge delega, può essere disposta soltanto su domanda di parte.