



**PROCESSO PENALE  
e POLITICA CRIMINALE**

*Collana diretta da:* G. Paolozzi - S. Moccia - L. Marafioti  
L. Lupária - P. Marchetti - N. Selvaggi

**PROCEDURA PENALE  
*IN ACTION***

*Materiali per una critica della giurisprudenza*

*a cura di*

Luca Marafioti, Giulia Fiorelli, Federica Centorame



G. Giappichelli Editore – Torino

## Presentazione

---

Lo studente che si accosti alla materia del diritto processuale penale rischia di sentirsi disorientato e persino ingannato, se indirizzato verso lo studio del solo codice di procedura penale.

Certo, si tratta di studio imprescindibile, ove si consideri che l'aggancio al dato normativo appare espressione del canone di stretta legalità cui deve soggiacere il processo penale. Costituzionalmente inteso come sistema di limiti imposti all'intervento punitivo, esso impedisce che il riconoscimento di diritti e garanzie venga rimesso ad una valutazione discrezionale del potere giudiziario.

Sebbene indispensabile, però, l'esame del dato positivo non appare più sufficiente.

Basti pensare agli interventi della giurisprudenza che ha offerto, negli anni, una rilettura a dir poco "creativa" di numerosi istituti del diritto processuale penale.

Il presente Volume intende, perciò, scegliere alcuni tra gli esempi più suggestivi di tale opera di costante rivisitazione giurisprudenziale, in modo da sensibilizzare gli studenti. Per una corretta comprensione della complessità sottesa alla trama del processo penale occorre, infatti, necessariamente attingere alla "fonte" applicativa della legge scritta, per come essa vive quotidianamente nelle aule di giustizia.

Allo studio delle forme di *law in the books* va, insomma, accompagnato l'esame di significative fenomenologie di *law in action*, anche e soprattutto sulla scorta della banale considerazione che i meccanismi del processo penale rivestono pur sempre una dimensione eminentemente concreta.

Si tratta di un rapporto delicato, che – se non correttamente inteso – rischia di stravolgere e, addirittura, sovvertire per sempre il legame intercorrente tra legislatore e giudice, legge ed interpretazione.

E la delicatezza di questo equilibrio emerge, all'evidenza, dalla lettura dei principi racchiusi nella recente legge delega n. 134/2021. Essa s'inserisce, sul piano metodologico, nel solco della tendenza, seguita sempre più spesso dall'odierno riformatore processuale, a condividere e fare propria la ricostruzione degli istituti processuali promossa dalla giurisprudenza. Prova ne siano quei

criteri di delega legislativa – di cui pure si occupano alcuni dei contributi qui raccolti – ove le direttive impartite al Governo in ordine alla modifica della disciplina in vigore costituiscono nient'altro che una riproduzione, pressoché pedissequa, degli indirizzi interpretativi ormai invalsi nella pratica giudiziaria quotidiana.

La problematica, come noto, è assai complessa e non può certo essere compiutamente trattata in questa sede, il cui ambito si limita ad una selezione di casi e di opinioni critiche, per definizione incompleta ed obbligata a tralasciare letture giurisprudenziali magari altrettanto eloquenti circa la realtà dei nostri meccanismi processuali.

Il che ci riporta al punto di partenza, vale a dire all'esigenza che la procedura penale, intesa soprattutto come regola di garanzia, venga sottratta ad un governo troppo discrezionale da parte della giurisprudenza, evitando che quest'ultima operi sotto le mentite spoglie del legislatore e, più in generale, all'opportunità che la partecipazione dei giudici all'articolato *iter* dell'esperienza giuridica resti pur sempre rispettosa della legge scritta.

Ecco, allora, che, nel tentativo di individuare un corretto punto di equilibrio, allo studente va suggerito di munirsi di tutti i possibili strumenti, offerti sia dal processo penale *in the books* sia dalla procedura penale *in action*.

*I Curatori*

## Capitolo I

---

### Iscrizione delle notizie di reato (art. 335 c.p.p.)

**Focus sulla riforma:** nell'esercizio della delega di cui all'art. 1, comma 9 della Legge 27 settembre 2021, n. 134, i decreti legislativi recanti modifiche al codice di procedura penale in tema di indagini preliminari sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

p) precisare i presupposti per l'iscrizione nel registro di cui all'art. 335 del codice di procedura penale della notizia di reato e del nome della persona cui lo stesso è attribuito, in modo da soddisfare le esigenze di garanzia, certezza e uniformità delle iscrizioni;

q) prevedere che il giudice, su richiesta motivata dell'interessato, accerti la tempestività dell'iscrizione nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale della notizia di reato e del nome della persona alla quale lo stesso è attribuito e la retrodati nel caso di ingiustificato e inequivocabile ritardo; prevedere un termine a pena di inammissibilità per la proposizione della richiesta, a decorrere dalla data in cui l'interessato ha facoltà di prendere visione degli atti che imporrebbero l'anticipazione dell'iscrizione della notizia a suo carico; prevedere che, a pena di inammissibilità dell'istanza, l'interessato che chiede la retrodatazione dell'iscrizione della notizia di reato abbia l'onere di indicare le ragioni che sorreggono la richiesta;

r) prevedere che il giudice per le indagini preliminari, anche d'ufficio, quando ritiene che il reato è da attribuire a persona individuata, ne ordini l'iscrizione nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale, se il pubblico ministero ancora non vi ha provveduto;

s) prevedere che la mera iscrizione del nome della persona nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale non determini effetti pregiudizievoli sul piano civile e amministrativo.

## Giurisprudenza

«Il termine iniziale di decorrenza delle indagini preliminari decorre dalla data in cui il pubblico ministero ha provveduto ad iscrivere, nel registro delle notizie di reato, il nominativo della persona alla quale il reato è attribuito, senza che al giudice sia consentito di stabilire una diversa decorrenza. Gli eventuali ritardi nella iscrizione, tanto della notizia di reato che del nominativo cui il reato è attribuito, sono privi di conseguenze agli effetti di quanto previsto dall'art. 407, comma 3, c.p.p., anche se si tratta di ritardi colpevoli o abnormi, fermi restando gli eventuali profili di responsabilità disciplinare o penale», **Cass. pen., Sez. Un., 24 settembre 2009, n. 40538.**

### *Il controllo sui tempi delle indagini tra lacune normative e ritrosie giurisprudenziali*

Rosita Del Coco

SOMMARIO: 1. Il perimetro temporale della fase preliminare: congegno “ad orologeria” nelle mani del pubblico ministero. – 2. Tardiva iscrizione e (dis)orientamenti interpretativi. – 3. La retrodatazione dell'iscrizione e la resistenza delle Sezioni Unite. – 4. I tempi dell'azione. – 5. Prospettive di riforma.

#### 1. *Il perimetro temporale della fase preliminare: congegno “ad orologeria” nelle mani del pubblico ministero*

Funzionale alle determinazioni del pubblico ministero in ordine all'esercizio dell'azione penale, la fase delle indagini preliminari risulta perimetrata, sotto il profilo temporale, entro termini tassativi, normativamente previsti<sup>1</sup>. Tali ca-

<sup>1</sup>L'esigenza di introdurre un termine invalicabile di durata massima delle investigazioni era avvertita anche nella vigenza del codice di rito del 1930. Innestato all'interno dell'articolato codicistico dalla Legge 12 agosto 1982, n. 532, l'abrogato art. 392-bis c.p.p. prevedeva, infatti, il limite massimo di un anno entro il quale il p.m. doveva completare l'istruzione sommaria. Facendo leva sulla mancanza di una sanzione espressa per il caso di inosservanza del termine indicato, l'opinione prevalente reputava, tuttavia, gli atti tardivamente compiuti pienamente validi ed utilizzabili: v. R. ORLANDI, *Errore nella scelta del rito e conseguente invalidità dell'istruzione sommaria*, in *Cass. pen.*, 1984, p. 616. Solo un'opinione minoritaria riconosceva natura perento-

denze mirano a soddisfare l'esigenza di porre argini ad un'attività idonea ad incidere, minandoli, sui diritti del soggetto indagato ed esplicano, altresì, una indiscutibile funzione acceleratoria, dando attuazione, anche nella fase prodromica, all'imperativo costituzionale della ragionevole durata del processo.

Stabilisce, in particolare, l'art. 405, comma 2, c.p.p. che il titolare dell'accusa debba optare per l'esercizio dell'azione penale o per l'epilogo archiviativo entro sei mesi dalla data della iscrizione soggettiva nell'apposito registro previsto dall'art. 335 c.p.p. Quest'ultima disposizione, dal canto suo, prescrive l'obbligo di procedere all'iscrizione di ogni notizia di reato «immediatamente», e del nome della persona alla quale il reato è attribuito «contestualmente, o dal momento in cui risulta».

Ulteriori licenze ad indagare possono essere concesse, al ricorrere delle condizioni prescritte dall'art. 406 c.p.p., entro un termine massimo che, in relazione alla tipologia dei reati da perseguire, varia da diciotto mesi a due anni.

È da ritenere che tale, articolato meccanismo “ad orologeria” abbia carattere perentorio, stante la espressa previsione della sanzione di inutilizzabilità, comminata dal comma 3 dell'art. 407 c.p.p., nei confronti degli atti di indagine compiuti oltre le scadenze indicate.

Una simile, rigida scansione di adempimenti non vale, tuttavia, ad interdire la potestà di indagare del pubblico ministero sia prima, sia dopo la parentesi investigativa.

Sotto il primo profilo, l'art. 330 c.p.p. legittima l'organo dell'azione e la polizia giudiziaria a ricercare, anche di propria iniziativa, notizie di reato.

Sotto il secondo profilo, invece, la continuità investigativa è consentita, dopo l'esercizio dell'azione penale, dagli artt. 419, comma 3 e 430 c.p.p., che rendono esperibili due ulteriori forme di indagine teleologicamente orientate, rispettivamente, alla decisione del giudice dell'udienza preliminare ed a consentire l'esercizio del diritto alla prova delle parti in dibattimento.

---

ria al termine per le determinazioni del pubblico ministero: cfr. U. DINACCI, *L'art. 392-bis c.p.p.: sintomi di erosione nell'investigazione istruttoria del pubblico ministero?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984, p. 1062. Al fine di porre rimedio ai contrasti interpretativi, l'art. 23, Legge 28 luglio 1984 ha modificato l'art. 392-bis c.p.p. 1930, stabilendo che l'inosservanza del termine di un anno comportasse per il procuratore generale presso la Corte d'appello l'obbligo di informare il Ministro di grazia e giustizia in ordine alle ragioni del ritardo. Sul punto erano intervenute le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, statuendo che «l'inosservanza del termine stabilito nell'art. 392-bis c.p.p., nella prima formulazione di cui alla Legge 12 agosto 1982, n. 532, non dava luogo per gli atti post-annuali compiuti dal p.m. a nullità insanabile ex art. 185, comma 1, n. 2 e comma 2, c.p.p. [1930] perché tali disposizioni sono volte a tutelare l'esclusività della funzione del pubblico ministero e non l'eccesso della sua attività. Con la modifica apportata non è più neppure formulabile l'ipotesi della nullità (assoluta o relativa) degli atti compiuti dal pubblico ministero dopo la scadenza del termine annuale [...] restando l'inosservanza stessa, anche in base all'art. 154 c.p.p. [1930], sanzionabile disciplinarmente (se i motivi del ritardo non sono validi)»: Cass., Sez. Un., 24 novembre 1984, Saccomanno, in *Giur. it.*, 1986, II, c. 11.

Cosicché, la particolare rigidità che caratterizza le scansioni temporali della fase preliminare rischia, di fatto, di essere vanificata da manovre del pubblico ministero finalizzate ad un ricorso improprio alle indagini “complementari”, ovvero ad eludere surrettiziamente il *dies a quo* per il computo della durata della fase preliminare.

A quest’ultimo riguardo, è possibile rilevare come l’ineliminabile componente discrezionale che caratterizza lo scrutinio dei fatti dai quali sorge l’obbligo di iscrizione abbia costituito terreno fertile per comportamenti dell’inquirente contrari ai postulati di correttezza processuale, favorendo il ricorso ad *escamotages* dilatori volti, per l’appunto, a posticipare l’iscrizione della *notitia criminis* e del nominativo dell’indagato, al fine di aggirare il termine di durata massima delle indagini<sup>2</sup>.

Tali patologie si sono spesso saldate ad una vera e propria distorsione funzionale dell’attività pre-procedimentale del pubblico ministero. Configurare in capo a quest’ultimo un potere investigativo permanente ed occulto, da un lato, risponde ed ineludibili esigenze di funzionalità dell’attività pre-iscrizione; dall’altro lato, tuttavia, rischia di aprire la breccia ad un uso distorto delle prerogative del magistrato inquirente, suscettibile di ripercuotersi su importanti principi costituzionali.

Evidente, innanzitutto, il contrasto degli *escamotages* dilatori con il canone della ragionevole durata del processo, consacrato nell’art. 111, comma 2, Cost., poiché l’elusione dell’obbligo di immediata iscrizione incide negativamente sia sulle istanze di economia processuale, sia sul diritto dell’indagato ad una tempestiva chiusura del procedimento.

Non meno rilevanti, poi, si appalesano le ricadute sul diritto di difesa, soprattutto con riguardo alla violazione del diritto del soggetto nei cui confronti si procede ad essere informato, nel più breve tempo possibile, della natura e dei motivi dell’accusa. Una discriminazione suscettibile di tradursi nella ulteriore violazione dell’art. 3 Cost., in conseguenza della ingiustificata disparità di trattamento cui sono destinati indagati sottoposti, di fatto, a termini diversi di indagine.

Né, in diversificata prospettiva, può essere sottovalutato che, ai sensi dell’art. 97 Cost., l’Autorità giudiziaria, espressione della Pubblica Amministrazione, è tenuta al rispetto dei principi generali di “buon andamento” ed “im-

---

<sup>2</sup>Per una ricognizione degli *escamotages* dilatori volti ad aggirare il termine di durata massima delle indagini, cfr. E. AMODIO, *Ragionevole durata del processo, abuse of process e nuove esigenze di tutela dell'imputato*, in *Dir. pen. proc.*, 2003, p. 797 ss.; E. CATALANO, *L'abuso del processo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 194 ss.; V. MAFFEO, *Tempi e nomina juris nelle indagini preliminari. L'incertezza del controllo*, Cacucci, Bari, 2020, nonché, volendo, R. DEL COCO, *Addebito penale preliminare e consapevolezza difensiva*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 144 ss.

parzialità” e che l’atto di iscrizione è inteso proprio come il mezzo idoneo di verifica di tale corretto comportamento.

Queste poche notazioni bastano a dimostrare la grande complessità della materia che ci occupa, la quale ha dato luogo a dubbi e contrasti interpretativi sin dalle prime fasi di applicazione del nuovo codice di procedura penale, dividendo, in modo netto, anche al proprio interno, la dottrina e la giurisprudenza.

Del resto, che la questione sia di grande peso specifico, ma travalichi ampiamente le potenzialità offerte dal solo strumento interpretativo, è confermato dalla nutrita serie di ricorsi per presunta illegittimità costituzionale aventi ad oggetto proprio la disciplina dei tempi di avvio delle indagini preliminari. Investita della *quaestio* riguardante la lacuna normativa derivante dalla mancata previsione della possibilità di far retroagire la decorrenza dei termini nei casi in cui sia stata indebitamente ritardata l’iscrizione soggettiva della notizia, la Corte costituzionale ha, tuttavia, sempre ritenuto inammissibili i quesiti formulati, evitando, così, di entrare nel merito della disputa<sup>3</sup>.

## 2. *Tardiva iscrizione e (dis)orientamenti interpretativi*

A fronte dei numerosi, contrastanti interessi sottesi alla disciplina dei tempi di durata delle indagini, si appalesa la assoluta inadeguatezza della disciplina normativa volta a regolamentare l’attività di iscrizione del magistrato d’accusa. Vale, a tale riguardo, la constatazione che il ricorso all’avverbio «immediata-

---

<sup>3</sup>V. Corte cost., ord. 1° dicembre 2006, n. 400, in *Giur. cost.*, 2006, p. 4235, in cui la declaratoria di inammissibilità è derivata dalla insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, dal difetto di motivazione della rilevanza e dalla genericità del *petitum*; Id., ord. 22 luglio 2005, n. 306, *ivi*, 2005, p. 2999, in cui si è ritenuto difettoso il tentativo di una interpretazione adeguatrice da parte del giudice *a quo*; Id., ord. 1° aprile 1998, n. 94, *ivi*, 1998, p. 849, in cui è stata rilevata la mancanza di specificità del *petitum* definito obiettivamente ambiguo; Id., ord. 8 ottobre 1996, n. 337, *ivi*, 1996, p. 2965, con cui la Consulta si è ritenuta impossibilitata a decidere per la contraddittorietà del quesito proposto; Id., ord. 30 dicembre 1994, n. 477, *ivi*, 1994, p. 4060, in cui è stata censurata la mancanza del requisito della rilevanza. Solo in un caso la Corte costituzionale è entrata nel merito, dichiarando manifestamente infondate le censure di incostituzionalità sollevate nei confronti degli artt. 335, comma 1 e 407, comma 3, c.p.p., per supposto contrasto con gli artt. 3, 24 e 111, comma 3, Cost., nella parte in cui non è prevista la sanzione della inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti nei confronti di soggetto determinato, dopo che a carico di quest’ultimo siano emersi elementi indiziari, ma prima della formale iscrizione del relativo nominativo nel registro delle notizie di reato: Corte cost., ord. 22 luglio 2005, n. 307, in *Giur. cost.*, 2005, p. 3001, con nota di F.R. DINACCI, *Sempre incerti ruolo e limiti dell’iscrizione nel registro delle notizie di reato*.

mente» non ha alcun significato dal punto di vista processuale, essendo insuscettibile di essere annoverato nella categoria dei termini del processo i quali, in base al chiaro disposto dell'art. 172, comma 1, c.p.p., «sono stabiliti a ore, giorni, a mesi o ad anni»<sup>4</sup>.

Gli stessi giudici della Consulta, chiamati a pronunciarsi in ordine alla legittimità dei parametri cronologici previsti per l'annotazione nominativa, hanno rilevato l'impossibilità di «indicare con determinatezza il termine entro il quale il pubblico ministero deve iscrivere nell'apposito registro il nome della persona a cui è attribuito il reato»<sup>5</sup>.

Nello stesso senso è apparsa orientata la giurisprudenza prevalente, secondo cui il *dies a quo* per la scadenza delle indagini deve essere identificato nella data in cui il magistrato inquirente effettivamente iscrive il nominativo dell'indagato<sup>6</sup>.

Di duplice ordine le argomentazioni a sostegno dell'assunto.

In primo luogo, si rileva che l'avverbio immediatamente allude ad un obbligo di iscrizione tempestivo, ma cronologicamente indeterminato e, in quanto tale, insuscettibile di controllo giurisdizionale.

In secondo luogo, si evidenzia la mancanza di sanzioni processuali per il caso di ritardi non fisiologici dell'iscrizione oggettiva e soggettiva e, facendo leva sul principio di tassatività delle invalidità, se ne trae argomento per escludere eventuali vizi degli atti di indagine compiuti in assenza di iscrizione.

Secondo l'impostazione in esame, dunque, l'inadempimento dell'obbligo di tempestiva iscrizione è ascrivibile nel novero delle mere violazioni del più generale canone della lealtà processuale, suscettibile di determinare, eventualmente, solo una responsabilità disciplinare o penale del pubblico ministero.

Agevole intuire come una simile lettura abbia contribuito, in modo determinante, a legittimare il diffondersi di prassi distorsive, rispetto alle quali la dottrina ed una parte della giurisprudenza non sono, però, rimaste indifferenti, provando ad individuare, in via interpretativa, rimedi idonei a sanzionare i comportamenti irrituali del magistrato inquirente.

Diverse le soluzioni proposte, che spaziano dalla lettura secondo cui, in presenza di un ritardo nell'iscrizione, il giudice debba dichiarare «la perdita di

---

<sup>4</sup>In tal senso, M. TIBERI, *In tema di ritardi nell'iscrizione della notizia di reato*, in *Giur. it.*, 2000, p. 587.

<sup>5</sup>V. Corte cost., ord. 1° aprile 1998, n. 94, cit.

<sup>6</sup>Tra le tante, Cass., Sez. VI, 2 ottobre 2006, Bianchi, in *Cass. pen.*, 2008, p. 643, con nota di F. ZACCARIA, *L'utilizzabilità degli atti di indagine ante notitia criminis: profili cronologici e tutela della difesa*; Id., Sez. IV, 22 giugno 2004, K., in *CED. Cass.*, rv. 229578; Id., Sez. VI, 17 febbraio 2003, Parrella, in *Guida dir.*, 2003, n. 29, p. 98; Id., Sez. VI, 24 ottobre 1997, Todini, in *CED. Cass.*, rv. 209492.

legittimazione a compiere atti di indagine»<sup>7</sup>, alla differente opinione di quanti estendono, in via analogica, anche agli atti anteriori alla iscrizione la sanzione della inutilizzabilità, espressamente prevista dall'art. 407, comma 3, c.p.p. per gli atti compiuti dopo la scadenza del termine<sup>8</sup>.

Nell'ambito dei rimedi interni «al sistema di funzionamento dell'ufficio», non si è mancato, poi, di ipotizzare la possibilità di avocazione da parte del Procuratore generale presso la Corte d'appello<sup>9</sup>.

Altri indirizzi della dottrina si sono, invece, concentrati nella ricerca di soluzioni tese a valorizzare il ruolo di controllo dell'organo giurisdizionale, anche in questo caso, con opinioni discordanti.

In quest'ambito, si è sostenuto che il giudice può retrodatare l'iscrizione al momento di acquisizione della notizia di reato o, più concretamente, al momento in cui è stato compiuto il primo atto di indagine contro ignoti o nei confronti di un soggetto determinato. Con conseguente inutilizzabilità degli atti formati dopo la scadenza del termine "rideterminato"<sup>10</sup>.

Una diversa impostazione assume un criterio di valutazione temporalmente meno rigido rispetto al momento della effettiva acquisizione della *notitia criminis*, stigmatizzando come illegittima solo l'iscrizione avvenuta con ritardo abnorme ed ingiustificato<sup>11</sup>.

### 3. La retrodatazione dell'iscrizione e la resistenza delle Sezioni Unite

Dinanzi ai numerosi disorientamenti interpretativi, la soluzione della *quaestio* è stata sottoposta, nel 2000, al vaglio delle Sezioni Unite della Corte di

---

<sup>7</sup> Cfr. le considerazioni di F.R. DINACCI, *Sempre incerti ruolo e limiti dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato*, cit., p. 3011 ss.

<sup>8</sup> In tal senso, A. GAITO, *L'iscrizione della notizia di reato tra diritto scritto e diritto vivente*, in ID. (a cura di), *Materiale d'esercitazione per un corso di procedura penale*, Cedam, Padova, 1995, p. 55; ID., *È consentito scrivere "a catena" procedimenti per lo stesso fatto?*, in *Dir. pen. proc.*, 1998, p. 100.

<sup>9</sup> Cfr. U. NANNUCCI-G. CHELAZZI, sub art. 407, in *Proposta di modifica "ragionata" del codice di procedura penale*, in *Doc. giustizia*, 1993, 5, p. 968, nota 91.

<sup>10</sup> Cfr. G. UBERTIS, *Non termini astratti, ma garanzie del contraddittorio*, in ID., *Sisifo e Penelope. Il nuovo codice di procedura penale dal progetto preliminare alla ricostruzione del sistema*, Giappichelli, Torino, 1993, p. 176. Analogamente, R. ADORNO, *Decorrenza del termine per le indagini preliminari e sanzione di inutilizzabilità ex art. 407 comma 3 c.p.p.*, in *Cass. pen.*, 1996, p. 3731; R. APRATI, *Intorno alla immediatezza dell'iscrizione della notizia di reato: sindacabilità del giudice e inutilizzabilità degli atti investigativi tardivi*, *ivi*, 2005, p. 1332.

<sup>11</sup> Cass., Sez. I, 11 maggio 1994, Scuderi, in *CED Cass.*, rv. 198140. Critica la distinzione tra ritardi legittimi o illegittimi, A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero. Tra notizia di reato ed effetti procedurali*, Cedam, Padova, 2001, p. 288.

Cassazione, le quali hanno statuito che «l'omessa annotazione della *notitia criminis* nel registro previsto dall'art. 335 c.p.p., con l'indicazione del nome della persona raggiunta da indizi di colpevolezza e sottoposta ad indagini "contestualmente ovvero dal momento in cui risulta" non determina l'inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti sino al momento della effettiva iscrizione nel registro, poiché, in tal caso, il termine di durata massima delle indagini preliminari, previsto dall'art. 407 c.p.p., al cui scadere consegue l'inutilizzabilità degli atti successivi, decorre per l'indagato dalla data in cui il nome è effettivamente iscritto nel registro delle notizie di reato, e non dalla presunta data nella quale il p.m. avrebbe dovuto iscrivere»<sup>12</sup>.

I giudici di legittimità hanno, inoltre, avuto modo di precisare che «l'apprezzamento della tempestività dell'iscrizione, il cui obbligo nasce solo ove a carico di una persona emerga l'esistenza di specifici elementi indizianti e non di meri sospetti, rientra nell'esclusiva valutazione discrezionale del p.m. ed è sottratto, il ordine all'*an* e al quando, al sindacato del giudice»<sup>13</sup>.

Nonostante l'intervento della parte più autorevole della Cassazione, la questione in esame non aveva, però, ancora trovato una soluzione definitiva. Dissattendendo il principio sancito dalle Sezioni Unite, pronunce successive hanno riconosciuto al giudice per le indagini preliminari un potere di controllo in ordine ai tempi di iscrizione del nominativo dell'indagato, con conseguente dichiarazione di inutilizzabilità del materiale investigativo reperito dopo la scadenza del termine finale delle indagini, così come rideterminato a seguito del sindacato giurisdizionale<sup>14</sup>.

Si spiega, così, il successivo intervento, nel 2010, delle stesse Sezioni Unite che, nel ribadire il principio secondo cui il *dies a quo* per il computo della durata delle indagini decorre esclusivamente dalla data della iscrizione soggettiva, hanno, tuttavia, ritenuto di dover prendere le distanze dal percorso argomentativo sviluppato nella precedente sentenza del 2000<sup>15</sup>.

Il caposaldo su cui poggia la motivazione offerta dall'organo di vertice della Cassazione in quest'ultima pronuncia si sostanzia nel riconoscimento, in capo al magistrato inquirente, di un ampio margine di discrezionalità in ordine alla scelta del momento in cui procedere all'iscrizione, idoneo a precludere ogni forma di controllo postumo. La successiva sentenza, invece, risulta impe-

---

<sup>12</sup> Cass., Sez. Un., 30 giugno 2000, Tammaro, in *Cass. pen.*, 2000, p. 3259.

<sup>13</sup> Così, ancora, Cass., Sez. Un., 30 giugno 2000, Tammaro, cit.

<sup>14</sup> Cass., Sez. V, 21 settembre 2006, Boscarato, in *CED Cass.*, rv. 236029; Id., Sez. V., 8 ottobre 2003, Liscai, in *Cass. pen.*, 2005, p. 1327.

<sup>15</sup> Cfr. Cass., Sez. Un., 20 ottobre 2009, Lattanzi, in *Giur. it.*, 2009, p. 2605. Per un commento cfr., volendo, R. DEL COCO, *Tempestività nell'iscrizione della notitia criminis: il difficile bilanciamento tra poteri del p.m. e controllo giurisdizionale*, *ivi*, 2010, p. 2167 ss.

gnata a confutare l'esistenza di una discrezionalità del pubblico ministero, delineando, piuttosto, un ruolo neutro di quest'ultimo, volto al mero riscontro dei presupposti che impongono l'iscrizione stessa.

Così posta, la questione appare, tuttavia, poco più che un equivoco lessicale: impostare il ragionamento, come proposto dalla pronuncia del 2010, sull'oggettiva complessità o fluidità dello scrutinio dei fatti dai quali può sorgere l'obbligo di iscrizione, quale argomento a sostegno della impossibilità di una verifica giurisdizionale, equivale, in buona sostanza, a ribadire una oggettiva indeterminatezza *ex ante* del periodo utile per costruire una configurazione definita della notizia di reato e, ancora di più, per identificare il soggetto da indagare.

Insomma, le speculari chiavi di lettura orientate a negare l'esistenza di un potere del giudice di controllo sulla tempestività dell'iscrizione, pur utilizzando criteri diagnostici diversi, fondati, rispettivamente, su parametri oggettivi piuttosto che sulla discrezionalità dell'organo inquirente, non cambiano per nulla l'esito sostanziale. Rimane, così, immutata la conclusione secondo cui, nell'ambito del percorso valutativo non predeterminabile, resta affidata esclusivamente al pubblico ministero la decisione in ordine al se, quando e come procedere all'iscrizione. Ma, inteso in questo senso, il potere dell'accusatore ben si presta ad essere ricostruito nei termini tradizionali mutuati dal diritto amministrativo, che incentra la nozione della discrezionalità sulla intenzionale indeterminatezza della fattispecie, con la ulteriore precisazione che, in ambito processuale penale, il concetto di intenzionale indeterminatezza può essere sostituito con quello, più appropriato, di "ineliminabile indeterminatezza".

Invero, come opportunamente rilevato in sede esegetica, la struttura della norma processuale penale contempla la presenza necessaria di elementi «privi di substrato naturalistico e definiti attraverso concetti di relazione finalistica, il cui accertamento postula l'attribuzione al destinatario della norma [stessa] di un margine pur minimo di discrezionalità»<sup>16</sup>.

Sotto questo profilo, è possibile, allora, rilevare che le disposizioni finalizzate a regolare l'iscrizione della notizia di reato contengono elementi necessariamente indeterminati ai quali corrispondono inevitabili componenti di discrezionalità nelle valutazioni del pubblico ministero, secondo un modello coerente con il ruolo di *dominus* della fase prodromica riconosciuto al titolare dell'accusa.

La problematicità della materia è, dunque, tutta confinata alla fase pre-iscrizione, in ordine alla quale occorre stabilire se il p.m. sia effettivamente sottratto ad ogni tipo di limite o controllo: una condizione che, di conseguen-

---

<sup>16</sup> In questi termini, E.M. CATALANO, *L'abuso del processo*, cit., p. 152.

za, predisporrebbe anche a possibili comportamenti impropri in termini di durata delle indagini.

A tale proposito, il discorso non può prescindere dalla constatazione che, nell'attuale sistema processuale penale, non è espressamente prevista una forma di controllo giurisdizionale sui tempi dell'iscrizione.

L'impianto codicistico appare, infatti, tanto indefinito e lassista con riguardo alla fase che precede l'iscrizione, quanto rigido e tassativo nello sbarramento posto alle indagini, per le quali è espressamente prevista la sanzione della inutilizzabilità degli atti compiuti dopo il termine perentorio fissato dagli artt. 405 e 407 c.p.p.

Tale asimmetria può, però, essere attenuata adottando un criterio di ragionevolezza che faccia leva sulla chiara finalità della predetta sanzione a garantire il rispetto delle scadenze temporali impresse alle indagini.

Sotto questo profilo, il meccanismo sanzionatorio previsto dall'art. 407, comma 3, c.p.p. si presta ad essere declinato nel riconoscimento, in capo al giudice, del potere di rilevare e sanzionare ogni violazione degli sbarramenti che perimetrano la fase prodromica, fino ad ipotizzare un controllo sulla tempestività dell'iscrizione, con conseguente retrodatazione della stessa.

Ed invero, la disposizione appena richiamata stabilisce che «gli atti di indagine compiuti dopo la scadenza del termine non possono essere utilizzati».

In questa specifica prospettiva, occorre rilevare che la norma contenuta nell'art. 405, comma 2, c.p.p., volta ad ancorare il termine di durata delle indagini alla effettiva iscrizione del nominativo dell'indagato, va letta in chiave sistematica con la norma contenuta nell'art. 335 c.p.p., la quale obbliga il p.m. ad iscrivere immediatamente «ogni notizia di reato che gli perviene o che ha acquisito di propria iniziativa nonché, contestualmente o dal momento in cui risulta, il nome della persona alla quale il reato stesso è attribuito».

Ora, non vi è dubbio che il riferimento alla immediatezza, riservato dal legislatore solo alle situazioni meritevoli di massima tutela, stride con una discrezionalità del tutto priva di limiti temporali. A tale riguardo, è innegabile che la verifica in ordine alla tempestività dell'iscrizione si appalesi condizione necessaria ed imprescindibile al fine di rendere effettivo il rispetto di tutte le successive scansioni temporali, anche e soprattutto nella prospettiva della applicazione della sanzione della inutilizzabilità, che risulterebbe, invece, elusa da una artificiosa dilazione.

In considerazione di tale rilievo appare, allora, condivisibile l'opinione di quanti, di fronte ad un obbligo di immediatezza pure sprovvisto di puntuali riscontri temporali, nel tentativo di individuare parametri oggettivi cui ancorare il controllo giurisdizionale, propongono di far retroagire l'iscrizione al momento in cui il p.m. ha appreso la notizia o, nell'ipotesi in cui l'iscrizione-

ne soggettiva non risulti contestuale a quella oggettiva, al momento in cui viene compiuto il primo atto di indagine nei riguardi di un soggetto determinato<sup>17</sup>.

A ben vedere, un simile potere non risulta affatto sconosciuto al sistema, essendo molteplici sia le disposizioni normative, sia gli approdi interpretativi della giurisprudenza di legittimità che alludono chiaramente ad una verifica giurisdizionale in ordine alla connotazione soggettiva della *notitia criminis*, ai fini del successivo vaglio in ordine alla utilizzabilità degli atti.

Il riferimento è, ad esempio, all'art. 415, comma 2, c.p.p., in forza del quale il g.i.p., investito di una richiesta di autorizzazione a proseguire le indagini nell'ambito di un procedimento contro ignoti, «se ritiene che il reato sia da attribuire a persona già individuata, ordina che il nome di questa sia iscritto nel registro delle notizie di reato».

A tale riguardo la Cassazione riconosce il potere del giudice di retrodatare l'iscrizione, statuendo che «qualora le indagini superino il termine massimo stabilito dalla legge, non tutti gli atti sono inutilizzabili, ma solo quelli compiuti oltre quel termine, decorrente dal momento, che è compito del giudice individuare, in cui poteva e doveva avvenire l'iscrizione prescritta dall'art. 405, comma 2, c.p.p.»<sup>18</sup>.

Appare evidente che il vaglio giurisdizionale per tale via configurato abbia ad oggetto proprio il riscontro di “quegli specifici elementi indizianti” idonei a determinare l'assunzione dello *status* di persona sottoposta alle indagini. A ben vedere, un espresso richiamo a tale intervento sostitutivo del giudice all'interno del procedimento contro ignoti è contenuto anche nel secondo intervento delle Sezioni Unite in precedenza richiamato, seppure per dimostrare una presunta *voluntas legis* volta a lasciare sprovvisti di conseguenze eventuali ritardi nell'iscrizione del nome dell'indagato nell'ambito dell'ordinario *iter* procedimentale<sup>19</sup>.

A conforto di tale conclusione, la pronuncia, per un verso, ha fatto ricorso al canone interpretativo dell'argomento *a contrario*; per altro verso, ha fatto leva su una lettura teleologicamente orientata del potere “sostitutivo” ipotizzato dal citato art. 415, comma 2, c.p.p., precisando che quest'ultimo «non si giustifica in funzione del controllo circa la tempestività e completezza delle “iscrizioni”, ma sul diverso versante – costituzionalmente presidiato dall'art. 112 Cost. – della necessità di sottoporre al sindacato giurisdizionale la do-

---

<sup>17</sup> In tal senso, v. G. UBERTIS, *Non termini astratti, ma garanzie del contraddittorio*, loc. cit.; R. ADORNO, *Decorrenza del termine per le indagini preliminari e sanzione di inutilizzabilità ex art. 407 comma 3 c.p.p.*, loc. cit.

<sup>18</sup> Cass., Sez. V, 18 ottobre 1993, Croci, in *Cass. pen.*, 1995, p. 631.

<sup>19</sup> Cass., Sez. Un., 20 ottobre 2009, Lattanzi, cit.

manda di inazione che il p.m. promuove, attraverso la richiesta di archiviazione per essere ignoto l'autore del fatto».

Con riferimento a quest'ultimo rilievo, va evidenziato che pure l'inottemperanza del p.m. all'obbligo di immediata iscrizione dell'indagato, imposto dall'art. 335 c.p.p., si ripercuote in termini negativi sul canone dell'obbligatorietà dell'azione penale, dal momento che la stessa, impedendo la decorrenza del termine perentorio previsto dall'art. 405 c.p.p. finisce, di fatto, per precludere il controllo non solo sullo svolgimento delle attività investigative entro termini ragionevoli, secondo i principi del giusto processo, ma anche sul corretto esercizio dell'azione penale. Il che sta, evidentemente, a dimostrare l'inadeguatezza dell'argomentazione prospettata dalle Sezioni Unite ad avallare l'opzione interpretativa dalle stesse prescelta. Ma non è tutto.

A ben vedere, altre diverse disposizioni codicistiche ipotizzano un controllo giurisdizionale in ordine alla "soggettivizzazione" delle indagini.

Viene, al riguardo, in rilievo l'art. 63 c.p.p. il quale, come noto, commina espressamente, con riguardo alle dichiarazioni autoindizianti, la sanzione della inutilizzabilità, diversamente graduata nei due commi della disposizione, in relazione alla differente violazione delle garanzie difensive conseguenti alla mancata iscrizione del nominativo del dichiarante nel registro di cui all'art. 335 c.p.p.

Chiamate a pronunciarsi al riguardo, le Sezioni Unite della Cassazione hanno statuito che spetta solo «al giudice il potere di verificare nella sostanza – al di là del riscontro di indici formali, quali la già intervenuta o meno iscrizione nominativa nel registro delle notizie di reato – l'attribuibilità, al dichiarante, della qualità di indagato nel momento in cui le dichiarazioni stesse vengono rese»<sup>20</sup>.

Nella lettura avallata dai giudici di legittimità, in particolare, si evidenzia come, subordinando l'operatività della norma contenuta nell'art. 63, comma 2, c.p.p. «alla iniziativa del pubblico ministero di iscrizione del dichiarante nel registro *ex art.* 335 c.p.p., si finirebbe col fare assurgere la condotta [del titolare delle indagini] a requisito positivo di operatività della disposizione, quando sarebbe invece proprio la omissione doverosa di quest'ultimo ad essere oggetto del sindacato in vista della dichiarazione di inutilizzabilità»<sup>21</sup>.

Per tale via, si è inteso legittimare, in via interpretativa, una verifica del giudice sulla consistenza degli elementi indizianti al fine di verificare l'effettivo *status* del dichiarante, nell'ottica di apprestare una tutela anticipata delle opzioni autodifensive dell'indagato.

Un analogo potere di controllo giurisdizionale sui tempi di iscrizione soggettiva della notizia di reato è, infine, contemplato nell'ambito della disciplina

<sup>20</sup> Cass., Sez. Un., 25 febbraio 2010, Mills, in *CED Cass.*, rv. 246584.

<sup>21</sup> Cfr., ancora, Cass., Sez. Un., 25 febbraio 2010, Mills, cit.

normativa del regime di utilizzabilità delle prove formate in incidente probatorio.

A tale, specifico riguardo, va, in primo luogo, ricordato che la Corte costituzionale, nel pronunciarsi in ordine alla *quaestio de legitimitate* sollevata nei confronti dell'art. 403 c.p.p., per supposto contrasto con gli artt. 3 e 112 Cost., ha fatto esplicito riferimento al potere del giudice di vagliare «l'apprezzamento della individuazione di quali persone, in relazione all'atto da assumere, debbano essere considerate indagate in quanto già raggiunte da elementi indizianti»<sup>22</sup>.

In secondo luogo, merita di essere rilevato che il comma 1-*bis* del citato art. 403 c.p.p. contempla espressamente un regime di utilizzabilità relativo, basato proprio sul criterio della soggettivizzazione dell'indagine. Stabilisce, infatti, la disposizione *de qua* che le prove assunte in incidente probatorio sono utilizzabili in dibattimento nei confronti degli imputati raggiunti solo successivamente da indizi di colpevolezza – i cui difensori non hanno, quindi, potuto partecipare alla loro assunzione – a condizione che si tratti di prove divenute irripetibili prima che emergessero i suddetti indizi.

Si tratta di una condizione la cui verifica richiede una delicata ponderazione riservata al giudice del dibattimento, che dovrà valutare sia il momento dell'intervenuta irripetibilità dell'atto, sia quello in cui sono emersi gli elementi di responsabilità.

Ora, se in tutte le fattispecie richiamate il legislatore contempla un controllo del giudice sui tempi dell'iscrizione, un analogo potere di verifica è riconosciuto, in via meramente interpretativa, dalla giurisprudenza di legittimità in numerose altre disposizioni.

Il riferimento è, innanzitutto, all'orientamento secondo cui, in caso di esercizio dell'azione penale in assenza di iscrizione, il giudice ha il potere di stabilire il momento in cui la notizia di reato doveva essere annotata, con conseguente inutilizzabilità degli atti eventualmente compiuti dopo la scadenza del termine di indagine<sup>23</sup>.

Analogo rilievo assumono quelle pronunce che riconoscono all'organo giurisdizionale il potere di “correggere” l'eventuale modifica dell'iscrizione in nuova iscrizione, o viceversa, così da incidere, seppure indirettamente, sul *dies a quo* del termine di durata della fase prodromica, onde sanzionare eventuali atti tardivi<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Corte cost., sentenza 16 maggio 1995, n. 181, in *Giur. cost.*, 1994, p. 1613.

<sup>23</sup> V. Cass., Sez. I, 6 luglio 1992, Barberio, in *CED Cass.*, rv. 191719.

<sup>24</sup> Tra le tante, Cass., Sez. III, 17 settembre 2007, Spacciabelli, in *Cass. pen.*, 2008, p. 3244; Id., Sez. VI, 17 aprile 2003, Visciglia, *ivi*, 2005, p. 1933; Id., Sez. III, 6 luglio 1999, Gioia, *ivi*, 2001, p. 551.

Come balza evidente, si tratta di approdi interpretativi che, seppure riferiti a situazioni diverse, confermano l'esistenza, all'interno dell'attuale sistema processuale penale, di un diffuso e generalizzato potere di controllo del giudice in ordine al rispetto dei tempi e delle forme di iscrizione della *notitia criminis*. Un potere in più occasioni considerato necessario per garantire il complesso sistema dei limiti cronologici delle indagini preliminari, il quale, non a caso, è stato salutato, all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo codice di rito, come «una delle espressioni di più elevata civiltà»<sup>25</sup> del *corpus* di norme processuali elaborate dal legislatore del 1988.

#### 4. I tempi dell'azione

La soluzione sin qui patrocinata, orientata al riconoscimento di un potere di controllo e retrodatazione della data dell'iscrizione, aveva trovato riconoscimento dapprima nel progetto della Commissione istituita nel 2013 per la elaborazione di proposte di modifica del codice di procedura penale<sup>26</sup> e, successivamente, in emendamenti presentati nel corso di approvazione della Legge 23 giugno 2017, n. 103, cosiddetta riforma Orlando<sup>27</sup>.

Nella versione definitiva, approvata dal Parlamento, tuttavia, si è optato per una diversa soluzione, incentrata sul controllo interno all'ufficio del pubblico ministero, attraverso l'innesto del comma 3-*bis* dell'art. 407 c.p.p.

Stabilisce, in particolare, la disposizione *de qua* che il p.m. è tenuto ad assumere le proprie determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale entro tre mesi (o per alcuni reati entro il termine di quindici mesi) decorrenti dalla data di scadenza delle indagini o, comunque, dalla scadenza dei termini previsti dall'art. 415-*bis* c.p.p. Il nuovo termine per l'azione può, peraltro, essere prorogato dal procuratore generale presso la Corte d'appello in casi tassativamente previsti, per ulteriori tre mesi.

---

<sup>25</sup> In questi termini, M. BILANCETTI, *Sistema accusatorio e indagini preliminari*, in *Giust. pen.*, 1989, III, c. 487.

<sup>26</sup> Commissione istituita con D.M. 10 giugno 2013 per la elaborazione di proposte di interventi in tema di processo penale. Per la Relazione conclusiva della Commissione, v. *Verso una mini-riforma del processo penale: le proposte della Commissione Canzio*, in <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org>, 27 ottobre 2014.

<sup>27</sup> Il riferimento è a numerosi emendamenti proposti durante i lavori in sede referente, in Commissione Giustizia della Camera dei Deputati, al disegno di legge C 2798: em. 10.13 dei deputati Santelli, Parisi e D'Alessandro; em. 10.26 dei deputati Pagano e Buttiglione; em. 10.27 del deputato Mazziotti; em. 10.51 del deputato Bazoli. Al riguardo, cfr. V. MAFFEO, *Tempi e nomina juris nelle indagini preliminari*, cit., p. 83.

In caso di inosservanza del nuovo termine, eventualmente già prorogato, il titolare delle indagini è tenuto ad informare il Procuratore generale presso la Corte d'appello, ai fini di una eventuale avocazione.

Di molteplice ordine i rilievi degni di nota.

In primo luogo, va evidenziato che, per una strana eterogenesi dei fini, la riforma rischia di allungare i tempi del processo, aggiungendo alla categoria dei termini delle indagini la nuova categoria dei tempi per l'azione. La modifica, volta a stigmatizzare la prassi invalsa in molti uffici, di non definire la fase procedimentale una volta scaduti i termini per le investigazioni, finisce, di fatto, per aggiungere un ulteriore intervallo dedicato alle opzioni del pubblico ministero, in palese contrasto con l'esigenza di razionalizzazione di tempi e fasi.

In secondo luogo, non ci vuole molto senso pratico per intuire che le conseguenze connesse alla scadenza del nuovo termine per la decisione possano indurre il pubblico ministero, nei casi dubbi, a privilegiare l'azione in luogo dell'archiviazione, ben diversi essendo i meccanismi di controllo che reca con sé la scelta in favore dell'inazione, in un sistema condizionato dal principio dell'obbligatorietà dell'azione penale<sup>28</sup>.

Né, in diversificata prospettiva, può sottacersi la assoluta inadeguatezza, in termini di risorse ed organico, delle Procure generali a fare fronte ad un numero elevato di avocazioni. Con la conseguenza di spostare solo in avanti il pericolo di stasi del procedimento. A questo riguardo, assume rilievo la delibera adottata dal Consiglio superiore della magistratura, con cui si è precisato che l'avocazione non risulta obbligatoria, configurandosi, piuttosto, in capo al procuratore generale, un potere-dovere<sup>29</sup>. Tale lettura è stata condivisa anche da esponenti della magistratura e della dottrina prevalente, che hanno peraltro osservato come la natura facoltativa del nuovo istituto trovi fondamento nella necessaria motivazione del decreto di avocazione ed ulteriore conferma nell'ovvio rilievo che la diversa soluzione finirebbe per paralizzare il lavoro delle Procure delle Corti di appello<sup>30</sup>, su cui graverebbe buona parte del carico di lavoro incombente sugli uffici inquirenti di primo grado<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> V. L. MARAFIOTI, *Riforme-zibaldone, legislazione "giurisprudenziale" e gestione della prassi processuale*, in *Proc. pen. giust.*, 4/2017, p. 557.

<sup>29</sup> Delibera del Consiglio Superiore della Magistratura del 16 maggio 2018. Al riguardo, v. N. GALANTINI, *Il principio di obbligatorietà dell'azione penale tra interesse alla persecuzione e interesse all'efficienza giudiziaria*, in <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org>, 23 settembre 2019, p. 6.

<sup>30</sup> In tal senso, P. IELO, *Prime riflessioni critiche sui nuovi termini per dirimere l'alternativa tra azione e inazione*, in G.M. BACCARI-C. BONZANO-K. LA REGINA-E.M. MANCUSO (a cura di), *Le recenti modifiche in materia penale. Dai decreti di depenalizzazione (d.lgs. n. 7 e n. 8/2016) alla legge Orlando (l. n. 103/2017)*, Cedam, Padova, 2017, p. 203.

<sup>31</sup> V. MAFFEO, *op. loc. ult. cit.*

## 5. Prospettive di riforma

La consapevolezza delle criticità e disfunzioni che affliggono il sistema dei tempi delle indagini e l'inadeguatezza delle soluzioni al riguardo offerte dalla riforma Orlando hanno ispirato importanti novità contenute nella Legge 27 settembre 2021, n. 134, con cui si è inteso realizzare, tra l'altro, una rimodulazione della intera cronometria delle indagini, attraverso direttive destinate ad incidere su snodi nevralgici per la dimensione temporale della fase preliminare. Le modifiche apportate, finalizzate a «fornire una risposta efficace all'esigenza di celerità delle indagini»<sup>32</sup> si collocano all'interno di un più ambizioso obiettivo di implementare le finestre di giurisdizionalità nel corso delle indagini, nella prospettiva di ridurre il potere anomico del pubblico ministero in questa fase divenuta, oramai, il baricentro del processo penale<sup>33</sup>.

Più nel dettaglio, con riguardo alla durata della fase preliminare, il termine di sei mesi è confermato solo per i procedimenti aventi ad oggetto contravvenzioni; mentre per la generalità dei delitti è previsto il termine di un anno, aumentato ad un anno e sei mesi per i delitti indicati nell'art. 407, comma 2, c.p.p.

Obiettivi di razionalizzazione hanno ispirato anche la riforma della disciplina della proroga, che può essere concessa una sola volta, per un periodo di sei mesi e solo in caso di particolare complessità delle indagini.

Il controllo sulla correttezza del *dies a quo* per il computo dei nuovi termini è affidato ad un procedimento giurisdizionale, attivabile su richiesta motivata del soggetto che vi abbia interesse, e all'esito del quale è consentita al giudice la eventuale retrodatazione dell'iscrizione, con consequenziale declaratoria di inutilizzabilità degli atti compiuti dopo la scadenza del termine rideterminato di durata massima delle indagini.

Operando in netta controtendenza con le scelte legislative che hanno sinora caratterizzato la materia in esame, si è, dunque, finalmente garantito un riconoscimento normativo alle aspettative di quanti, da tempo, auspicavano un controllo giurisdizionale sulla tempestività dell'iscrizione, anche se il compito affidato al legislatore delegato si rivela davvero difficoltoso, essendo necessario conciliare l'imperativo della immediatezza con le esigenze di una at-

---

<sup>32</sup> Così, *Relazione finale e proposte di emendamenti al d.d.l. A.C. 2435*, presentata dalla Commissione di studio ministeriale presieduta da G. Lattanzi.

<sup>33</sup> Per un commento alle modifiche che hanno riguardato la cronometria delle indagini si rinvia a R. FONTI, *Strategie e virtuosismi per l'efficienza e la legalità delle indagini preliminari*, in A. MARANDOLA (a cura di), *"Riforma Cartabia" e rito penale. La Legge Delega tra impegni europei e scelte valoriali*, Cedam, Padova, 2022, p. 91 ss.

tività complessa, che si estrinseca spesso in un percorso tortuoso, frutto di valutazioni progressive<sup>34</sup>.

Proprio al fine di evitare il rischio di iscrizioni meramente formali, la delega prevede che dovranno essere precisati «i presupposti per l'iscrizione nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale della notizia di

---

<sup>34</sup>Le contrastanti esigenze coinvolte nella fase della iscrizione hanno ispirato il complesso meccanismo di controllo giurisdizionale predisposto nello «*Schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134*», approvato, in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 28 settembre 2022. In particolare, l'art. 15, comma 1, lett. *b*) dello Schema di decreto legislativo ha inserito, tra l'altro, un nuovo art. 335-*quater*, in forza del quale «la persona sottoposta alle indagini può chiedere al giudice di accertare la tempestività dell'iscrizione nel registro di cui all'art. 335 della notizia di reato che la riguarda e del suo nome, con richiesta di retrodatazione che indichi, a pena di inammissibilità, le ragioni che la sorreggono e gli atti del procedimento dai quali è desunto il ritardo.

La retrodatazione è disposta dal giudice quando il ritardo è inequivocabile e non è giustificato.

La richiesta di retrodatazione deve essere proposta, a pena di inammissibilità, entro venti giorni da quello in cui la persona sottoposta alle indagini ha avuto facoltà di prendere conoscenza degli atti che dimostrano il ritardo nell'iscrizione. Ulteriori richieste sono ammissibili soltanto se proposte nello stesso termine e fondate su atti diversi, in precedenza non conoscibili.

Salvo quanto disposto dal comma 5, la richiesta è proposta al giudice che procede o, nel corso delle indagini preliminari, al giudice per le indagini preliminari.

Durante le indagini preliminari, quando il giudice deve adottare una decisione con l'intervento del pubblico ministero e della persona sottoposta alle indagini e la retrodatazione è rilevante ai fini della decisione, la richiesta può anche essere presentata nell'ambito del relativo procedimento e trattata e decisa nelle forme di questo.

Salvo che sia proposta in udienza oppure ai sensi del comma 5, la richiesta è depositata presso la cancelleria del giudice, con la prova dell'avvenuta notificazione al pubblico ministero. Il pubblico ministero, entro sette giorni, può depositare memorie e il difensore del richiedente può prenderne visione ed estrarne copia. Entrambe le parti hanno facoltà di depositare ulteriori memorie entro i sette giorni successivi. Decorso tale ultimo termine, il giudice, se ritiene che non sia necessario un contraddittorio orale, provvede sulla richiesta; altrimenti, fissa la data dell'udienza in camera di consiglio, dandone avviso al pubblico ministero e al difensore del richiedente. All'udienza, il pubblico ministero e il difensore sono sentiti se compaiono. La decisione è adottata con ordinanza.

Nel corso dell'udienza preliminare o del giudizio, se non è proposta in udienza, la richiesta è depositata nella cancelleria del giudice e viene trattata e decisa in udienza.

In caso d'accoglimento della richiesta, il giudice indica la data nella quale deve intendersi iscritta la notizia di reato e il nome della persona alla quale il reato stesso è attribuito.

Fermo quanto disposto nel secondo periodo del comma 3, la parte la cui richiesta di retrodatazione è stata respinta ovvero, in caso di accoglimento della richiesta, il pubblico ministero e la parte civile possono, a pena di decadenza, chiedere che la questione sia nuovamente esaminata prima della conclusione dell'udienza preliminare o, se questa manca, entro il termine previsto dall'art. 491, comma 1. Nel dibattimento preceduto da udienza preliminare, la domanda di nuovo esame della richiesta di retrodatazione può essere proposta solo se già avanzata nell'udienza preliminare.

L'ordinanza del giudice dibattimentale può essere impugnata nei casi e nei modi previsti dai primi due commi dell'articolo 586».

reato e del nome della persona cui lo stesso è attribuito, in modo da soddisfare le esigenze di garanzia, certezza e uniformità delle iscrizioni»<sup>35</sup>.

Come correttamente evidenziato in sede esegetica, la direttiva appare di difficile attuazione, anche e soprattutto «per le intersezioni che si vengono a creare con il tema delle pre-investigazioni, là dove si decidesse di inserire una soglia probatoria anche per procedere all'iscrizione del fatto di reato: la “pre-indagine preliminare” sarebbe, di fatto, quasi sempre necessaria al fine di verificare la sussistenza dello *standard* richiesto per la configurazione della *notitia criminis*»<sup>36</sup>.

Già collaudato appare, invece, il potere – contemplato dalla direttiva contenuta nell'art. 1, comma 9, lett. *r*), Legge n. 134/2021 – che la riforma assegna al giudice per le indagini preliminari, di ordinare, anche d'ufficio, l'iscrizione nel registro di cui all'art. 335 c.p.p. della persona a cui si ritiene il reato debba essere attribuito, se il p.m. non vi abbia ancora provveduto<sup>37</sup>.

Si tratta, nello specifico, di una facoltà attualmente prevista nell'ambito del procedimento di archiviazione contro ignoti e che, per effetto della direttiva, viene estesa a tutti i contesti in cui l'organo giurisdizionale è chiamato ad adottare un provvedimento.

Seppure non inedito, anche questo potere «andrà calibrato ed esercitato con equilibrio al fine di impedire una trasformazione del gip da organo di controllo

---

<sup>35</sup> Stabilisce, al riguardo, l'art. 15, comma 1, lett. *a*), n. 1) dello «*Schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134*» che la notizia di reato debba contenere «la rappresentazione di un fatto, determinato e non inverosimile, riconducibile in ipotesi a una fattispecie incriminatrice. Nell'iscrizione sono indicate, ove risultino, le circostanze di tempo e di luogo del fatto».

Con particolare riguardo alla iscrizione soggettiva, invece, l'art. 15, comma 1, lett. *a*), n. 2) dello Schema di decreto legislativo introduce un nuovo comma 1-*bis* dell'art. 335 in forza del quale «il pubblico ministero provvede all'iscrizione del nome della persona alla quale il reato è attribuito non appena risultino, contestualmente all'iscrizione della notizia di reato o successivamente, indizi a suo carico» ed un comma 1-*ter* della medesima disposizione secondo cui «quando non ha provveduto tempestivamente ai sensi dei commi 1 e 1-*bis*, all'atto di disporre l'iscrizione il pubblico ministero può altresì indicare la data anteriore a partire dalla quale essa deve intendersi effettuata».

<sup>36</sup> In questi termini, R. FONTI, *Strategie e virtuosismi per l'efficienza e la legalità delle indagini preliminari*, cit., p. 105.

<sup>37</sup> Tale potere è stato regolamentato dall'art. 15, comma 1, lett. *b*) dello Schema di decreto legislativo che ha inserito, tra l'altro, un nuovo art. 335-*ter* il quale prevede che «quando deve compiere un atto del procedimento, il giudice per le indagini preliminari, 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».

Il pubblico ministero provvede all'iscrizione, indicando la data a partire dalla quale decorrono i termini delle indagini. Resta salva la facoltà di proporre la richiesta di cui all'art. 335-*quater*».