

RITOCCHI ALLE NORME DI ATTUAZIONE E AL D.LGS. 106/2006: LA POLITICA DELLA MORAL SUASION SUGLI UFFICI GIUDIZIARI

di Riccardo Germano

(Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche, Università degli studi di Milano Bicocca)

SOMMARIO: 1. Le modifiche all'art. 129 NAttCp: il rafforzamento dei doveri di comunicazione per i reati ambientali. - 2. La modifica all'art. 132 bis NAttCp: un'ulteriore dilatazione della "corsia preferenziale". - 3. Dubbi persistenti sulla compatibilità fra criteri di priorità desumibili da (vari) indici normativi e obbligatorietà dell'azione penale. - 4. Le modifiche al d.lgs. 106/2006: l'estensione dei poteri di vigilanza all'osservanza degli adempimenti in tema di iscrizione delle notizie di reato. - 5. La politica legislativa della *moral suasion*, in assenza di sanzioni processuali.

1. La legge 23.6.2017 n. 103 interviene anche sul d.lgs. 28.7.1989 n. 271 e sul d.lgs. 20.2.2006 n. 106, con interpolazioni ora marginali ora significative.

Aderisce puramente ad un'esigenza di "simmetria" la modifica, da parte dell'art. 1 co. 73 l. 103/2017, dell'art. 129 NAttCp: si è inteso, così, uniformare l'obbligo di comunicazione previsto dal co. 3 *ter* con l'obbligo di comunicazione previsto dal co. 1,¹ prescrivendo che quando il pubblico ministero esercita l'azione penale in relazione ai c.d. "reati ambientali" debba comunicare alle autorità amministrative competenti (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; Regione; eventualmente, Ministero della salute o Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali) non già «le norme di legge che si assumono violate», secondo quella che era la precedente formulazione, ma la vera e propria «notizia dell'imputazione»². Il rafforzamento dei doveri di informazione mira, evidentemente, a garantire all'autorità amministrativa una maggiore contezza dei procedimenti penali di suo (potenziale) interesse, anche nella prospettiva – non secondaria, quando si procede per "reati ambientali" – della costituzione di parte civile.³

Si è persa, tuttavia, l'occasione per una complessiva razionalizzazione dell'art. 129 NAttCp: se si prevede che l'autorità amministrativa debba essere messa a conoscenza dell'avvenuta instaurazione del processo penale, e delle imputazioni ivi contestate, occorrerebbe anche – e a maggior ragione – prevedere l'obbligo generalizzato di

¹ Cfr. *Relazione al d.d.l. n. 2798*, in *Atti Parlamentari, Camera dei deputati, XVII legislatura, Disegni di legge e Relazioni, Documenti*, 12. Sul punto, v. anche M. Gialuz - A. Cabiale - J. Della Torre, *Riforma Orlando: le modifiche attinenti al processo penale, tra codificazione della giurisprudenza, riforme attese da tempo e confuse innovazioni*, in www.penalecontemporaneo.it 20.6.2017, 27.

² *En passant*, la modifica sembrerebbe aderire all'impostazione di «non pregiudicare la posizione del soggetto a carico del quale è ipotizzato il fatto per il quale si procede fino a quando non venga sciolta la riserva di sostenere l'accusa in giudizio»: A. Marandola, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, Padova 2001, 236 s.

³ G. Spangher, *Esercizio dell'azione penale per i reati ambientali e informazione al Ministero dell'ambiente e alle regioni interessate*, in AA. VV., *La riforma Orlando*, a cura di G. Spangher, Pisa 2017, 175.

comunicarle l'esito del processo;⁴ obbligo che, ad oggi, risulta espresso in modo frammentato, perché per le ipotesi di cui al co. 3 *ter* è sancito dal terzo periodo del medesimo comma, mentre per quelle riconducibili ai co. 1 e 3 è sancito dall'art. 51 co. 7 d.lgs. 26.8.2016 n. 174 (che, tra l'altro, individua un obbligo di comunicazione «al competente procuratore regionale della Corte dei conti», non anche alle autorità amministrative interessate). Inoltre, continua a risultare poco comprensibile la collocazione sistematica degli ultimi due periodi del co. 3 *ter* art. 129 NAttCp: la disciplina dei rapporti tra il procedimento penale in materia di “reati ambientali” e i paralleli procedimenti amministrativi andrebbe espunta dall'art. 129 NAttCp – com'era negli obiettivi dell'originario disegno di legge n. 2768 – e riservata a diversa sede (per la precisione, dovrebbe collocarsi fra le disposizioni regolative dei procedimenti amministrativi di competenza delle autorità interessate).⁵

2. Più pregnante è, invece, la portata dell'art. 1 co. 74 l. 103/2017: la disposizione inserisce tra i procedimenti a “trattazione prioritaria” quelli afferenti i delitti di cui agli articoli 317, 319, 319 *ter*, 319 *quater*, 320, 321 e 322 *bis* Cp (art. 132 *bis* co. 1, nuova lett. *f bis* NAttCp). Il catalogo delle ipotesi di reato destinate *ex art.* 132 *bis* NAttCp alla “corsia preferenziale” nella formazione dei ruoli di udienza e nella successiva trattazione è, quindi, per l'ennesima volta ampliato:⁶ le *new entries* sono i reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.

Per spiegare la modifica *de qua* occorre un rinvio sistematico all'art. 1 co. 14 l. 103/2017,⁷ col quale si stabilisce, novellando l'art. 161 co. 2 Cp, che in relazione alle

⁴ In tema: M. M. Monaco, sub *art.* 129 NAttCp, in *Codice di procedura penale ipertestuale*², a cura di A. Gaito, II, Torino 2006, 273; E. M. Catalano, sub *art.* 129 NAttCp, in *Codice di procedura penale commentato*, III, a cura di A. Giarda - G. Spangher, Assago 2010, 8593.

⁵ Cfr. *Relazione al d.d.l. n. 2798*, cit., 12.

⁶ L'art. 132 *bis* NAttCp è stato introdotto dall'art. 1 co. 5 d.l. 24.11.2000 n. 341 conv. con modif. in l. 19.1.2001 n. 4. Si riporta la sua originaria formulazione: «Nella formazione dei ruoli di udienza è assicurata priorità assoluta alla trattazione dei procedimenti quando ricorrono ragioni di urgenza con riferimento alla scadenza dei termini di custodia cautelare». Successivamente, l'articolo è stato sostituito dall'art. 2 *bis* d.l. 23.5.2008 n. 92 conv. con modif. in l. 24.7.2008 n. 125: il nuovo art. 132 *bis* NAttCp annovera criteri riconducibili non solo ad esigenze processuali (co. 1, lett. *c, d, f*), ma anche a categorie o fattispecie di diritto sostanziale (co. 1, lett. *a, b, e*). Tra le fattispecie di diritto sostanziale vi sono anche quelle di cui alla lett. *a bis*, aggiunta dall'art. 2 co. 2 d.l. 14.8.2013 n. 93 conv. con modif. in l. 15.10.2013 n. 119.

Antesignano dell'art. 132 *bis* NAttCp è stato l'art. 227 d.lgs. 19.2.1998 n. 51, che – con efficacia transitoria – assegnava rilievo, ai fini della trattazione dei procedimenti e della formazione dei ruoli di udienza, alla gravità e offensività del reato, al pregiudizio connesso al ritardo nella formazione della prova e all'interesse della persona offesa. Sul piano delle fonti secondarie, invece, è da ricordare l'art. 20 co. 5 d.m. 30.9.1989 n. 334 (Regolamento per l'esecuzione del codice di procedura penale), a tenore del quale nella formazione dei ruoli per i dibattimenti è accordata priorità ai procedimenti con imputati in custodia cautelare.

⁷ In argomento, a titolo esemplificativo: A. Cavaliere, *Le nuove disposizioni “emergenziali” in tema di prescrizione del reato*, in www.lalegislazionepenale.eu, *Commenti alla l. 103/2017* 7.12.2017, 15 s.; D. Bianchi, *La prescrizione riformata. Cenni di processualizzazione e modifiche settoriali*, in *GI* 2017, 2241 s.

suddette fattispecie - benché non vi sia una perfetta sovrapposizione -⁸ il tempo di prescrizione del reato può subire un aumento, per effetto degli atti interruttivi, fino alla metà del tempo ordinario, in deroga alla regola generale che limita tale aumento ad un quarto del tempo ordinario. L'obiettivo dell'intervento riformatore a questo punto risulta più chiaro: favorire, in adesione alle istanze (da tempo) provenienti da organismi sovranazionali,⁹ la definizione nel merito dei procedimenti penali per (alcuni) reati contro la p.a., garantendo loro una priorità assoluta di trattazione, da un lato, e scongiurando il rischio del proscioglimento per avvenuta prescrizione del reato, dall'altro.¹⁰ La lettura d'insieme, però, fornisce anche uno spunto di critica: dalle obiezioni alla modifica in tema di prescrizione dei reati contro la p.a. può mutarsi quella secondo cui il legislatore ha peccato per omissione, dimenticando alcune fattispecie di analoga importanza.¹¹ In altre parole, se appare ingiustificato l'aver escluso il reato di concussione (art. 317 Cp) dai reati contro la p.a. a "prescrizione posticipata",¹² altrettanto ingiustificata è l'esclusione della corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 Cp) dai reati contro la p.a. a "trattazione prioritaria".¹³

Soffermandosi sull'attuale formulazione dell'art. 132 *bis* NAttCp, occorre poi rammentare come, a fronte dell'ennesima novella, non siano stati sciolti alcuni nodi. Anzitutto, non si è precisato se l'elenco di cui al co. 1 (dalla lett. *a* alla nuova lett. *f bis*) rispecchi un ordine di preferenza, lasciando dunque intendere - come finora si è inteso - che nell'ambito dell'elenco il dirigente dell'ufficio goda di una certa "libertà di manovra"¹⁴. Di più: le *new entries* di cui alla lett. *f bis* rientrano parzialmente - ma lo stesso può dirsi in relazione agli altri criteri che fanno leva sul titolo di reato, come le (preesistenti) lett. *a* e *a bis* - nelle ipotesi di reato già richiamate, in via generale, dalla

⁸ La discrasia riguarda i reati di cui agli artt. 318 e 640 *bis* Cp, inclusi dal co. 14 ma esclusi dal co. 74 art. 1 l. 103/2017, e il reato di cui all'art. 317 Cp, incluso dal co. 74 ed escluso dal co. 14.

⁹ Per una recente ricognizione sul punto, *Conclusioni dell'Avvocato Generale Yves Bot*, causa C-42/17 (c.d. Taricco II) C.G.U.E, §§ 56 - 61, in www.curia.europa.eu.

¹⁰ G. Spangher, *Reati contro la p.a.: formazione dei ruoli di udienza e trattazione dei processi*, in AA. VV., *La riforma Orlando*, cit., 179; Id., *La riforma Orlando della giustizia penale: prime riflessioni*, in *DPenCont* 2016 (1), 100 s.

¹¹ Con varie sfumature: F. Basile, *La prescrizione che verrà*, in www.penalecontemporaneo.it 17.5.2017, 5; F. Palazzo, *La Riforma penale alza il tiro?*, in *DPenCont* 2016 (1), 57 s.; M. Pelissero, *La politica penale delle interpolazioni*, in *DPenCont* 2016 (1), 64 s.

¹² Spiega l'esclusione degli artt. 314 (peculato) e 317 (concussione) Cp dal catalogo di reati in questione osservando che «per la loro struttura non possono risultare "opacizzati" dal velo dell'accordo illecito che caratterizza invece le fattispecie richiamate dal progetto di legge»: L. Della Ragione, *La nuova disciplina della prescrizione*, in AA. VV., *La riforma Orlando*, cit., 84. Un discorso analogo potrebbe farsi in relazione all'esclusione dell'art. 322 Cp (istigazione alla corruzione).

¹³ G. Spangher, *Reati contro la p.a.*, cit., 179.

¹⁴ D. Vicoli, *Un mosaico normativo dagli incerti esiti applicativi*, in AA. VV., *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*, a cura di O. Mazza - F. Viganò, Torino 2008, 376 s.; E. Marzaduri, *Considerazioni sui profili di rilevanza processuale del principio di obbligatorietà dell'azione penale a vent'anni dalla riforma del codice di procedura penale*, in AA. VV., *Problemi attuali della giustizia in Italia. Consiglio superiore della magistratura e responsabilità dei magistrati. L'azione penale e il ruolo del pubblico ministero: atti del Seminario di studio tenuto a Roma l'8 giugno 2009*, a cura di A. Pace - S. Bartole - R. Romboli, Napoli 2010, 145 s.; F. R. Dinacci, *Criteri di priorità nella formazione dei ruoli d'udienza e rinvio dei processi in corso*, in AA. VV., *Il decreto sicurezza*, a cura di A. Scalfati, Torino 2008, 225.

lett. *b* (ovvero i «delitti puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni»). Resta, allora, il dubbio di come regolare il rapporto tra le fattispecie che godono del “doppio richiamo” – ad esempio, i reati contro la p.a. – e tutte le altre, comunque rientranti nella lett. *b*: priorità di “serie A” vs. priorità (residualmente) di “serie B”?

In secondo luogo, non è stato chiarito il rapporto tra gli uffici giudicanti e gli uffici requirenti nel conformarsi ai c.d. “criteri di priorità”.¹⁵ Benché, infatti, l’esigenza di un coordinamento sia da tempo avvertita,¹⁶ l’art. 132 *bis* NAttCp non precisa la sua applicabilità alla fase delle indagini preliminari, considerando che il co. 1 continua a riferirsi ai «ruoli di udienza» e alla trattazione dei «processi» e il co. 2 continua ad affermare che spetti ai dirigenti degli «uffici giudicanti» adottare provvedimenti organizzativi in merito.¹⁷ Secondo taluni, l’elaborazione di criteri di priorità da parte degli uffici di procura potrebbe comunque fondarsi sugli artt. 1 e 4 d.lgs. 106/2006, in tema di prerogative del procuratore della Repubblica.¹⁸ Sul punto, il Consiglio superiore della magistratura ha sì riconosciuto il potere dei dirigenti degli uffici requirenti di adottare “circolari”,¹⁹ ma ha anche auspicato che i medesimi si conformino alle determinazioni degli uffici giudicanti.²⁰ Nel dubbio, una presa di posizione del legislatore non avrebbe guastato.²¹

¹⁵ Sinteticamente, L. Russo, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penale: confini applicativi ed esercizio dei poteri di vigilanza*, in www.penalecontemporaneo.it, 9.11.2016, 3 s.

¹⁶ Cfr. la c.d. circolare Pieri-Conti (08.3.1989) – in *CP* 1989, 1616 –, adottata congiuntamente dal procuratore generale e dal presidente della Corte d’appello e la c.d. circolare Zagrebelsky (16.11.1990) – in *CP* 1991, 362 –, dove si fa riferimento alla necessità di *coordinare* la programmazione del lavoro della procura con la possibilità di smaltimento nella fase di giudizio.

¹⁷ Evidenziano come i criteri di priorità *ex art. 132 bis* NAttCp siano dettati con esclusivo riferimento alla fase processuale: D. Manzione - E. Marzaduri, *sub artt. 2 bis e 2 ter* d.l. 23.5.2008, n. 92, in *LP* 2009, 186 s.; E. Marzaduri, *Considerazioni sui profili di rilevanza processuale del principio di obbligatorietà dell’azione penale a vent’anni dalla riforma del codice di procedura penale*, cit., 146; G. Illuminati, *Corsie preferenziali e binari morti*, in AA. VV., *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*, cit., 366 s.; D. Vicoli, *Un mosaico normativo dagli incerti esiti applicativi*, cit., 371; F. R. Dinacci, *Criteri di priorità nella formazione dei ruoli d’udienza e rinvio dei processi in corso*, cit., 222 s.; V. Pacileo, *Pubblico ministero. Ruolo e funzioni nel processo penale e civile*, Milano 2011, 221, dove, tuttavia, si riconosce l’estensibilità dei criteri di priorità alle indagini in virtù del principio di “unitarietà della giurisdizione”.

¹⁸ L. Russo, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penale*, cit., 2.; sostanzialmente conforme, V. Pacileo, *Pubblico ministero*, cit., 217 s. *Contra*, con varie sfumature: A. Spataro, *Le “priorità” non sono più urgenti e comunque la scelta spetta ai giudici*, in *CP* 2015, 3405; F. R. Dinacci, *Criteri di priorità nella formazione dei ruoli d’udienza e rinvio dei processi in corso*, cit., 216 ss.

¹⁹ *Ante* d.lgs. 106/2006, CSM, sez. disciplinare 20.6.1997, in *CP* 1998, 1489; *post* d.lgs. 106/2006, CSM, risoluz. 15.5.2007, in *QuestG* 2007, 631; recentemente, CSM, delibera 16.11.2017 (*Elaborazione di una risoluzione unitaria in materia di organizzazione degli Uffici del Pubblico Ministero*), in www.csm.it.

²⁰ CSM, risoluz. 13.11.2008, richiamata da CSM, risoluz. 9.7.2014 (*Criteri di priorità nella trattazione degli affari penali*), in www.csm.it; CSM, risposta al quesito 11.05.2016 (*Linee guida in materia di criteri di priorità e gestione dei flussi di affari - rapporti fra gli uffici requirenti e giudicanti*), in www.csm.it; recentemente, CSM, delibera 16.11.2017, cit. Del medesimo avviso, A. Spataro, *Le “priorità” non sono più urgenti e comunque la scelta spetta ai giudici*, cit., 3413 s.

²¹ A commento del suvviso d.l. 92/2008 conv. con modif. in l. 125/2008, introduttivo dell’art. 132 *bis* NAttCp, si era parlato dell’opportunità di “azzerare”, con un atto legislativo, le varie circolari

3. Infine, sul piano generale-sistematico è formulabile un ulteriore rilievo all'art. 1 co. 74 l. 103/2017, con riferimento al rapporto tra l'elaborazione dei criteri di priorità e il principio di obbligatorietà dell'azione penale ex art. 112 Cost. Dalla sua introduzione, l'art. 132 bis NAttCp – oggetto di successive interpolazioni, con le quali si è a dilatata a dismisura la “corsia preferenziale” –²² ha costituito un importante indice normativo a fondamento dei provvedimenti di organizzazione dei lavori degli uffici giudiziari. Indice importante, certamente, ma non esclusivo: il quadro normativo presenta una costellazione di altri indici potenzialmente utilizzabili – e spesso effettivamente utilizzati – per definire le priorità nella trattazione degli affari penali.²³ Esemplificando, si pensi all'art. 406 co. 2 ter Cpp, in tema di (minor) durata delle indagini preliminari per taluni reati, o all'art. 416 co. 2 bis Cpp, che prescrive un (minor) termine per la richiesta di rinvio a giudizio dopo la chiusura delle indagini per taluni reati.²⁴ Talvolta, poi, a fondamento – più o meno esplicito – delle scelte organizzative degli uffici giudiziari si rinvengono altri interessi, comunque riconducibili al quadro normativo:²⁵ si consideri il maggiore/minore tempo necessario alla prescrizione del reato, la cui incidenza sulle priorità di trattazione, fra l'altro, è probabilmente destinata ad aumentare nei giudizi di impugnazione dopo l'introduzione della causa di sospensione ex art. 159 co. 2 Cp.²⁶ In definitiva, vi sono diverse disposizioni di legge in grado di condizionare – direttamente o indirettamente – la discrezionalità degli uffici giudiziari nella selezione degli affari penali meritevoli di precedenza, a parità di risorse (umane e materiali).

A questo punto, però, è ragionevole chiedersi – e la domanda dimostra periodicamente la sua attualità –²⁷ se sia coerente un modello processuale che, sul piano costituzionale, conserva il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale ex art.

adottate, pur in mancanza di un'attribuzione normativa, dai capi degli uffici giudiziari e dirette a ratificare criteri di priorità già operanti *de facto*»: F. R. Dinacci, *Criteri di priorità nella formazione dei ruoli d'udienza e rinvio dei processi in corso*, cit., 240.

²² Definiscono l'elenco di cui all'art. 132 bis co. 1 NAttCp «praticamente illimitato», D. Manzione - E. Marzaduri, *sub artt. 2 bis e 2 ter d.l. 23.05.2008*, n. 92, cit., 184.

²³ Per una casistica più risalente, cfr. la c.d. circolare Zagrebelsky, cit., 366 ss.; per una più recente, cfr. la c.d. circolare Maddalena (10.1.2007), in *QuestG* 2007, 627 ss.

²⁴ La casistica è tratta da G. Spangher, *Considerazioni sul processo “criminale” italiano*, Torino 2015, 99 s.

²⁵ In argomento: L. Russo, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penale*, cit., 7; D. Manzione - E. Marzaduri, *sub artt. 2 bis e 2 ter d.l. 23.05.2008*, n. 92, cit., 183 s.; A. Spataro, *Le “priorità” non sono più urgenti e comunque la scelta spetta ai giudici*, cit., 3407 ss.

²⁶ Sulla nuova causa di sospensione introdotta dall'art. 1 co. 11 lett. b l. 103/2017, a titolo esemplificativo: F. Basile, *La prescrizione che verrà*, cit., 7 ss.; F. Palazzo, *La Riforma penale alza il tiro?*, cit., 57; M. Pelissero, *La politica penale delle interpolazioni*, cit., 65.; A. Cavaliere, *Le nuove disposizioni “emergenziali” in tema di prescrizione del reato*, cit., 9 ss.; D. Bianchi, *La prescrizione riformata*, cit., 2243 ss.

²⁷ In tempi meno recenti, V. Zagrebelsky, *Una «filosofia» dell'organizzazione del lavoro per la trattazione degli affari penali*, in *CP* 1989, 1615; in tempi più recenti, V. Carbone, *Corte suprema di cassazione - Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2008* (28.1.2009), in www.cortedicassazione.it, 85 s.

112 Cost. e, sul piano delle fonti primarie, si confronta con disposizioni, come l'art. 132 bis NAttCp, che prescrivono – benché senza il corredo di sanzioni processuali –²⁸ all'autorità giudiziaria quali dei milioni di procedimenti penali pendenti²⁹ trattare in via prioritaria e quali – per esclusione – procrastinare, accettando il maggior rischio dell'estinzione dei reati per prescrizione.³⁰ Il problema è noto da tempo: tralasciando, in questa sede, la questione se sia effettivamente opportuno, per gli uffici giudiziari, continuare ad adottare provvedimenti organizzativi in tema di “affari penali prioritari”, essendo tali provvedimenti ricognitivi di norme (*in primis*, l'art. 132 bis NAttCp) che formalmente dispiegano autonoma efficacia³¹, interessa comprendere se non siano ormai maturi i tempi per porre definitivamente in discussione la «bugia convenzionale» dell'obbligatorietà dell'azione penale,³² rimodellando una condizione di diritto, sancita sul piano costituzionale, sulla realtà di fatto.³³ Le obiezioni (ricorrenti) in merito – secondo cui, riformando l'art. 112 Cost., verrebbe a ledersi l'indipendenza (interna/esterna) del pubblico ministero e, a cascata, il principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge –³⁴ non dovrebbero essere d'ostacolo ad

²⁸ Salvo conseguenze sul piano della responsabilità disciplinare dei magistrati: C. Papagno, sub art. 132 bis NAttCp, in *Codice di procedura penale commentato*, cit., 8607 s.; G. Reynaud, sub art. 1 d.l. 24.11.2000, n. 341, in *LP* 2001, 327; D. Manzione - E. Marzaduri, sub artt. 2 bis e 2 ter d.l. 23.5.2008, n. 92, cit., 184. In tema, ante d.lgs. 106/2006, cfr. CSM, sez. disciplinare 20.6.1997, cit.

²⁹ Al 30 giugno 2016, il numero di procedimenti penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari (giudicanti e requirenti) ammontava a 3229284: G. Canzio, *Corte suprema di cassazione - Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2016* (26.1.2017), in www.cortedicassazione.it, 50 ss.

³⁰ *De iure*, i criteri di priorità consentirebbero la procrastinazione dei procedimenti esclusi dall'art. 132 co. 1 bis NAttCp, ma non l'esonero dall'esercitare l'azione penale in relazione agli stessi; *de facto*, la sproporzione tra notizie di reato e limitate risorse presso gli uffici giudiziari produce, come esito molto frequente, l'estinzione per prescrizione dei reati “accantonati” sulla base dei criteri, con evidente lesione dell'art. 112 Cost: C. Valentini, *L'obbligatorietà dell'azione penale tra criteri di priorità e garanzia di eguaglianza*, in AA. VV., *Processo penale e costituzione*, a cura di F. R. Dinacci, Milano 2010, 150 ss.; C. Papagno, sub art. 132 bis NAttCp, cit., 8608 s.; D. Vicoli, *Un mosaico normativo dagli incerti esiti applicativi*, cit., 388 ss.; F. R. Dinacci, *Criteri di priorità nella formazione dei ruoli d'udienza e rinvio dei processi in corso*, cit., 236 s. *Contra*, V. Pacileo, *Pubblico ministero*, cit., 206 ss., in richiamo della c.d. circolare Zagrebelsky, cit., 364, che legittima l'elaborazione di criteri di priorità sulla scorta degli artt. 3 co. 1 e 97 co. 1 Cost.

³¹ C. Papagno, sub art. 132 bis NAttCp, cit., 8607; A. Spataro, *Le “priorità” non sono più urgenti e comunque la scelta spetta ai giudici*, cit., 3409 s.

³² Così R. E. Kostoris, *Per un'obbligatorietà temperata dell'azione penale*, in *RDPr* 2007, 877, richiamando l'espressione utilizzata dai giuristi austriaci di fine Ottocento. Analogamente, parla di «feticcio dell'obbligatorietà dell'azione penale» S. Lorusso, *La giustizia penale tra riforme annunciate e riforme sperate*, in *PPG* 2017 (1), 3.

³³ Per delle proposte di modifica dell'art. 112 Cost., nella direzione di un'obbligatorietà dell'azione penale temperata da criteri di priorità stabiliti dal Parlamento, variamente: D. Vicoli, *Un mosaico normativo dagli incerti esiti applicativi*, cit., 392 ss.; S. Lorusso, *La giustizia penale tra riforme annunciate e riforme sperate*, cit., 3 s. Cfr. anche L. Verzelloni, *Il lungo dibattito sui criteri di priorità negli uffici giudicanti e requirenti*, in www.archiviopenale.it 2014 (3), 822.

³⁴ *Ex multis*: M. Ceresa-Gastaldo, *Dall'obbligatorietà dell'azione penale alla selezione politica dei processi*, in *DPenCont* 2011, 21 ss.; A. Spataro, *Le “priorità” non sono più urgenti e comunque la scelta spetta ai giudici*, cit., 3403 ss. Ulteriori critiche in A. Rossi, *Per una concezione «realistica» dell'obbligatorietà dell'azione penale*, in *QuestG* 1997, 314 ss.

una rinnovata riflessione; al più, dovrebbero condurla verso esiti maggiormente meditati,³⁵ che salvaguardino il principio di legalità dell'azione penale.³⁶

L'ennesimo ampliamento dell'elenco ex art. 132 bis co. 1 NAttCp, «talmente articolato da rendere [...] incerto il rapporto tra regola ed eccezione»³⁷, la pluralità di altri indici legislativi valorizzati in chiave di selezione degli affari penali e, non da ultimo, l'effetto "strisciante" del regime di prescrizione del reato sulle scelte di trattazione, denunciano, infatti, la difficoltà di un sistema processuale, ispirato al modello accusatorio, nel perseguire il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, senza alcun temperamento.³⁸ Né si può semplicemente confidare nella portata deflattiva/selettiva – potenziale, allo stato degli atti –³⁹ di istituti di recente conio, come la non punibilità per particolare tenuità del fatto ex art. 131 bis Cp⁴⁰; la quale, peraltro, oltrepassa di fatto l'art. 112 Cost., «introducendo, volutamente, un elemento di discrezionalità [...] dell'azione penale»⁴¹. A questo proposito, estendere le ipotesi di archiviazione e, più in generale, rimodellare i presupposti in relazione ai quali il

Peraltro, si consideri che anche nei sistemi processuali - come quello statunitense - dove l'azione penale è oggetto di determinazioni discrezionali, il principio di uguaglianza si pone come limite agli abusi: V. Fanchiotti, voce *Processo penale statunitense*, in *ED, Annali, I*, Milano 2008, 813.

³⁵ Cfr. le considerazioni di S. Panizza, *L'organizzazione degli uffici del pubblico ministero*, in AA. VV., *L'ordinamento giudiziario a cinque anni dalla riforma. Un bilancio tra spinte all'efficienza e servizio ai cittadini: atti del Convegno di Milano, 21 giugno 2011*, a cura di N. Zanon - G. di Renzo Villata - F. Biondi, Milano 2012, 90 ss.; Id, *Fondamento e attualità del principio di obbligatorietà per il pubblico ministero di esercitare l'azione penale*, in AA. VV., *Problemi attuali della giustizia in Italia*, cit., 174 ss.

³⁶ Tradizionalmente si riconosce all'obbligatorietà dell'azione penale la funzione di presidio di tre valori di rango costituzionale, cioè l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge (art. 3 Cost), l'indipendenza del pubblico ministero e il principio di legalità (art. 25 Cost): per tutte, C. cost. 15.2.1991 n. 88, in *Gcos* 1991, 586. In dottrina: M. Chiavario, *L'obbligatorietà dell'azione penale: il principio e la realtà*, in *CP* 1993, 2660 ss.; R. E. Kostoris, *Per un'obbligatorietà temperata dell'azione penale*, cit., 878; G. Ichino, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale*, in *QuestG* 1997, 290 ss.; F. R. Dinacci, *Criteri di priorità nella formazione dei ruoli d'udienza e rinvio dei processi in corso*, cit., 237 ss.

³⁷ M. Ceresa-Gastaldo, *Dall'obbligatorietà dell'azione penale alla selezione politica dei processi*, cit., 26; analogamente, F. R. Dinacci, *Criteri di priorità nella formazione dei ruoli d'udienza e rinvio dei processi in corso*, cit., 225.

³⁸ Al riguardo, il raffronto fra il processo penale statunitense e quello italiano può fornire spunti di riflessione: A. Mura - A. Patrono, *La giustizia penale in Italia: un processo da sbloccare. La lezione americana*, Milano 2011, 49 ss.; G. Falcone, *La posta in gioco. Interventi e proposte per la lotta alla mafia*, Milano 2010, 151 ss.

³⁹ Cfr. G. Canzio, *Corte suprema di cassazione - Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2016*, cit., 61 ss. Coltivava scetticismo C. Valentini, *L'obbligatorietà dell'azione penale tra criteri di priorità e garanzia di eguaglianza*, cit., 152 s.

⁴⁰ Rifuggono da modifiche dell'art. 112 Cost. e confidano nella portata deflattiva/selettiva di questo e altri istituti, come l'estinzione del reato per condotte riparatorie (introdotta in via generale dall'art. 1 co. 1 l. 103/2017), con varie sfumature: A. Spataro, *Le "priorità" non sono più urgenti e comunque la scelta spetta ai giudici*, cit., 241 ss.; D. Vicoli, *Un mosaico normativo dagli incerti esiti applicativi*, cit., 396.; M. Ceresa-Gastaldo, *Dall'obbligatorietà dell'azione penale alla selezione politica dei processi*, cit., 24 s.

⁴¹ S. Quattrocchio, *L'altra faccia della medaglia: l'impatto della particolare tenuità del fatto sul processo penale*, in *Criminalia* 2015, 241 s.; F. R. Dinacci, *Criteri di priorità nella formazione dei ruoli d'udienza e rinvio dei processi in corso*, cit., 213 ss.

pubblico ministero non deve – o meglio, non è tenuto a –⁴² esercitare l'azione penale,⁴³ sono rimedi che scontano limiti “intrinseci” ed “estrinseci”, ovvero: il rango di fonte primaria cui le relative disposizioni appartengono; il depotenziamento della loro incisività, stando a un'esegesi dell'art. 112 Cost – propria della Corte costituzionale – ispirata al “*favor actionis*”⁴⁴; l'impossibilità, a diritto vigente, di sanzionare processualmente l'esercizio “avventato” dell'azione penale⁴⁵.

4. Restano da analizzare le modifiche apportate dall'art. 1 co. 75 e co. 76 l. 103/2017 al d.lgs. 106/2006;⁴⁶ modifiche che, tra l'altro, non risultano estranee alle questioni finora affrontate: obbligatorietà dell'azione penale, per un verso, e organizzazione degli uffici giudiziari, per l'altro.

L'art. 1 co. 75 l. 103/2017 novella l'art. 1 co. 2 d.lgs. 106/2006: tra le funzioni di “vigilanza” del procuratore della Repubblica è inserita quella di assicurare «l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato» da parte del suo ufficio.⁴⁷ Parallelamente, l'art. 1 co. 76 l. 103/2017 novella l'art. 6 co. 1 d.lgs. 106/2006: il procuratore generale presso la Corte di appello, nell'esercizio del potere di

⁴² L'azione penale, anche se esercitata in difetto delle condizioni previste dalla legge, determina sempre l'avvio del processo, né sussistono sanzioni processuali per la violazione dell'obbligo di chiedere l'archiviazione in presenza dei relativi presupposti: per tutti, F. Caprioli, *Indagini preliminari e udienza preliminare*, in AA. VV., *Compendio di procedura penale*⁷, a cura di G. Conso - V. Grevi - M. Bargis, Padova 2014, 641.

⁴³ In tempi meno recenti, aderivano a questo filone di pensiero, auspicando anche l'introduzione di clausole di inoffensività in concreto: M. Chiavario, *L'obbligatorietà dell'azione penale: il principio e la realtà*, cit., 2668 ss.; R. E. Kostoris, *Per un'obbligatorietà temperata dell'azione penale*, cit., 881 ss.; G. Ichino, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale*, cit., 307 s.; A. Rossi, *Per una concezione «realistica» dell'obbligatorietà dell'azione penale*, cit., 316 ss.

⁴⁴ Per tutte, C. cost. 15.2.1991 n. 88, cit.: «Il principio di obbligatorietà dell'azione penale esige che nulla venga sottratto al controllo di legalità effettuato dal giudice: ed in esso è insito, perciò, quello che in dottrina viene definito “*favor actionis*”. Ciò comporta, [...] altresì, che in casi dubbi l'azione vada esercitata e non omessa». Sul punto: C. Valentini, *L'obbligatorietà dell'azione penale tra criteri di priorità e garanzia di eguaglianza*, cit., 130 ss.; con precipuo riferimento al principio di “completezza delle indagini”, E. Marzaduri, *Considerazioni sui profili di rilevanza processuale del principio di obbligatorietà dell'azione penale a vent'anni dalla riforma del codice di procedura penale*, cit., 124 ss. Sul problematico rapporto tra la logica del “*favor actionis*” (e della “completezza delle indagini”) e l'archiviazione per particolare tenuità del fatto (art. 411 co. 1 bis Cpp): P. Bronzo, *Interrogativi sull'archiviazione per particolare tenuità del fatto*, in www.la legislazione penale.eu 21.9.2015, 4 s.; F. Caprioli, *Prime considerazioni sul proscioglimento per particolare tenuità del fatto*, in *DPenCont*, 2015 (2), 101; L. Tavassi, *I primi limiti giurisprudenziali alla “particolare tenuità del fatto”*, in www.penalecontemporaneo.it 16.6.2015, 9 ss.

⁴⁵ V. *supra*, nota 42.

⁴⁶ Il d.lgs. 106/2006, adottato in attuazione della l. delega 25.7.2005 n. 150, è stato in seguito modificato dalla l. 24.10.2006 n. 269: *funditus* in C. Salazar, *L'organizzazione interna delle procure e la separazione delle carriere*, in AA. VV., *Problemi attuali della giustizia in Italia*, cit., 199 ss.; S. Panizza, *Fondamento e attualità del principio di obbligatorietà per il pubblico ministero di esercitare l'azione penale*, cit., 163 ss.

⁴⁷ Per una prima applicazione, cfr. *Le direttive della procura di Roma in materia di iscrizione nel registro delle notizie di reato* (2.10.2017), in www.penalecontemporaneo.it 12.10.2017.

“sorveglianza”⁴⁸ – attraverso l’acquisizione (e il successivo invio, con cadenza almeno annuale, al procuratore generale presso la Corte di cassazione) di dati e notizie dagli uffici requirenti del suo distretto – verifica anche «l’osservanza delle disposizioni relative all’iscrizione delle notizie di reato». Il legislatore, dunque, di fronte al problema dell’osservanza, da parte degli uffici requirenti, della disciplina in tema di iscrizione delle notizie di reato – la cui elusione costituisce, di fatto, una surrettizia discrezionalità nell’esercizio dell’azione penale –⁴⁹ si rimette alle attribuzioni del procuratore della Repubblica e del procuratore generale presso la Corte d’appello,⁵⁰ delineate dal d.lgs. 106/2006 secondo un’impostazione tendenzialmente “verticistica”⁵¹.

I due interventi si inscrivono nella scelta, già esaminata, di confermare l’obbligatorietà dell’azione penale; anzi, ne portano a compimento le logiche conseguenze, in punto di controllo sui «“presupposti” del dovere di procedere» e sui «“tempi” del procedere».⁵² A questo proposito, l’immediata iscrizione,⁵³ da parte del pubblico ministero, delle notizie di reato – pervenute o acquisite *motu proprio* – nell’apposito registro (art. 335 co. 1 Cpp) non solo si pone come condizione necessaria per l’eventuale esercizio dell’azione penale, ma costituisce altresì il *dies a quo* per il computo di diversi termini perentori, fra cui quelli di durata massima delle indagini preliminari – finalizzate, per l’appunto, a verificare se sussistano le condizioni per l’esercizio dell’azione penale.⁵⁴ La perentorietà degli adempimenti di cui all’art. 335 co. 1 Cpp, tuttavia, nella prassi risulta “relativizzata”, poiché «cosa sia notizia di reato, e/o quando lo diventi, dipende in ampia parte [...] proprio dalle scelte del pubblico

⁴⁸ In argomento: M. Fantacchiotti - F. Fiandanese, *Il nuovo ordinamento giudiziario*, Padova 2008, 158 ss.; V. Pacileo, *Pubblico ministero*, cit., 109 ss.

⁴⁹ Per tutti, G. Ichino, *Obbligatorietà e discrezionalità dell’azione penale*, cit., 296.

⁵⁰ Cfr. *Relazione al d.d.l. n. 2798*, cit., 13.

⁵¹ In questo senso: F. Della Casa - G. P. Voena, *Soggetti*, in AA. VV., *Compendio di procedura penale*, cit., 74 s.; L. Pomodoro - D. Pretti, *Manuale di ordinamento giudiziario*³, Torino 2015, 227; M. Fantacchiotti - F. Fiandanese, *Il nuovo ordinamento giudiziario*, cit., 148; G. Santalucia, *Autonomia e indipendenza dei magistrati: dall’ordinamento giudiziario al processo*, in AA. VV., *Processo penale e costituzione*, cit., 102 ss. Parla di “gerarchia attenuata” P. Tonini, *Manuale di procedura penale*¹⁷, Milano 2016, 116. Sul dibattito, precedente e successivo al d.lgs. 106/2006, intorno alla strutturazione gerarchica degli uffici di procura, v. V. Pacileo, *Pubblico ministero*, cit., 80 ss.

⁵² Testualmente, M. Chiavario, *L’obbligatorietà dell’azione penale: il principio e la realtà*, cit., 2661. Ritengono la previsione di termini investigativi massimi una manifestazione del principio di obbligatorietà dell’azione penale, *ex multis*: F. Caprioli, *Indagini preliminari e udienza preliminare*, cit., 635; L. Suraci, *Davvero un problema irrisolvibile? “Vecchie” questioni e “nuovi” progetti in tema di controllo sull’iscrizione nel registro delle notizie di reato*, in www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto_penale_e_procedura_penale 19.5.2010, 1 ss. *Contra* questa impostazione: F. Cordero, *Chi abusa del processo*, in *DPP* 2007, 1422 ss.; Id, *Procedura penale*⁹, Milano 2012, 811 ss.

⁵³ Sui profili cronologici dell’iscrizione, v., per tutti, A. Marandola, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedimentali*, cit., 283 ss.

⁵⁴ B. Lavarini, *Notizie di reato e condizioni di procedibilità*, in AA. VV., *Le indagini preliminari e l’udienza preliminare*, a cura di D. Negri, Torino 2017, 23 ss. *Funditus*: A. Marandola, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedimentali*, cit., 393 ss.

ministero»⁵⁵. Se, allora, il tempo delle indagini preliminari decorre dall'iscrizione della notizia di reato – generica o nominativa, a seconda che l'indagine sia condotta a carico di ignoti ex art. 415 Cpp o a carico di persone già individuate –,⁵⁶ non basta il controllo sull'osservanza dei termini massimi di cui agli artt. 405 - 407 Cpp – e, a indagini concluse, sulla (sollecita) determinazione del pubblico ministero in ordine all'esercizio dell'azione penale, profilo di cui pure si occupa la l. 103/2017, all'art. 1 co. 30 –⁵⁷, ma occorre anche un controllo sulla veridicità del *dies a quo* risultante dall'iscrizione; veridicità che verrebbe a mancare allorquando tale iscrizione – generica o nominativa – sia colposamente o dolosamente ritardata, rispetto all'insorgere dei presupposti ex art. 335 co. 1 Cpp.⁵⁸

Purtroppo un controllo di questo tipo non è previsto: per le Sezioni unite della Corte di cassazione, l'inosservanza degli adempimenti ex art. 335 co. 1 Cpp rileva al solo fine disciplinare o penale, non potendo il giudice sindacare la tempestività dell'iscrizione (generica o nominativa), né procedere, eventualmente, ad una retrodatazione,⁵⁹ con le conseguenze che questo comporterebbe sull'inutilizzabilità ex art. 407 co. 3 Cpp degli atti di indagine compiuti dopo il ricalcolo dei termini massimi.⁶⁰

⁵⁵ Così, B. Lavarini, *Notizie di reato e condizioni di procedibilità*, cit., 26 ss., dove si evidenzia come margini di discrezionalità, per il pubblico ministero, sussistano anche nella possibilità di distinguere tra notizie di reato e pseudo-notizie di reato (destinate al c.d. “modello 45); di svolgere attività pre-investigative destinate a individuare notizie di reato; di dare una certa qualificazione giuridica del fatto oggetto della notizia di reato; etc. In argomento, variamente: A. Marandola, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedimentali*, cit., passim. G. Ichino, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale*, cit., 295 s.; M. Chiavario, *L'obbligatorietà dell'azione penale: il principio e la realtà*, cit., 2661 s.; F. Caprioli, *Indagini preliminari e udienza preliminare*, cit., 529 s.; G. Spangher, *Considerazioni sul processo “criminale” italiano*, cit., 69 s.; V. Pacileo, *Pubblico ministero*, cit., 165 ss.

⁵⁶ I limiti temporali di cui agli artt. 405 e 407 Cpp si ritengono applicabili anche alle indagini per reati commessi da autore ignoto, in virtù del richiamo ex art. 415 co. 3 Cpp, benché non sussistano (analoghe) esigenze di tutela contro l'indebito protrarsi delle indagini: F. Caprioli, *Indagini preliminari e udienza preliminare*, cit., 659; Id, *Le indagini per reati commessi da persone ignote*, in AA. VV., *Le indagini preliminari e l'udienza preliminare*, cit., 541 ss.

⁵⁷ In argomento, a titolo esemplificativo: F. Alonzi, *La dubbia costituzionalità del comma 3° bis dell'art. 407 c.p.p.*, in *GI* 2017, 2254 s.; M. L. Di Bitonto, *La nuova avocazione ex art. 412 comma 1 c.p.p.*, in *GI* 2017, 2256 ss.

⁵⁸ Variamente: F. Caprioli, *Indagini preliminari e udienza preliminare*, cit., 547, che distingue tra “evenienze fisiologiche” e “patologiche”; B. Lavarini, *Il controllo sui tempi dell'indagine*, in AA. VV., *Le indagini preliminari e l'udienza preliminare*, cit., 455 s. F. Cordero, *Chi abusa del processo*, cit., 1423; L. Suraci, *Davvero un problema irrisolvibile?*, cit., 6 s.

⁵⁹ Cfr. Cass. S. U. 24.9.2009 Lattanzi, in *CP* 2010, 503, con nota di R. Aprati, *Confermata l'insindacabilità della data di iscrizione del nominativo dell'indagato nel registro delle notizie di reato*, che riprende, tra le altre, Cass. 17.12.2007 n. 4974, in *RDP* 2009, 1414, con nota di F. Barro, *Cassazione ancora disorientata sulla verifica giudiziale di tardiva iscrizione della notizia criminis nominativa*.

⁶⁰ In tema, A. Marandola, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedimentali*, cit., 300 s.

In caso di retrodatazione, per altro, l'inutilizzabilità non colpirebbe anche gli atti anteriori all'iscrizione effettiva: Cass. S. U. 23.4.2009 Fruci, in *CP* 2009, 4148; al riguardo: D. Vicoli, *La “ragionevole durata” delle indagini*, Torino 2012, 179 ss.; B. Lavarini, *Il controllo sui tempi dell'indagine*, cit., 474 s.

Peraltro, l'assenza di un siffatto controllo giurisdizionale assume connotati di maggiore gravità in caso di artificioso ritardo nell'individuazione del soggetto sottoposto ad indagini – *rectius*, di artificioso ritardo nell'iscrizione nominativa –,⁶¹ perché l'aggiramento dei termini di durata massima delle indagini a carico di una persona già individuata costituisce una subdola lesione del principio di “ragionevole durata del procedimento” (art. 111 co. 2 Cost.; art. 6 § 1 Cedu) – declinato come garanzia a che l'individuo non sia oggetto di investigazioni per un tempo indeterminato –⁶², nonché del diritto alla difesa (artt. 24 co. 2 e 111 co. 3 Cost.; art. 6 § 3 Cedu).⁶³

Consapevole di tale *deficit* normativo,⁶⁴ il legislatore ha adottato una soluzione di compromesso: esclusa la proposta di maggiore incisività, cioè l'attribuzione al giudice per le indagini preliminari del potere di sindacare la puntualità dell'iscrizione ex art. 335 Cpp⁶⁵, la l. 103/2017 ha optato per un semplice “monitoraggio interno”, confidando nei poteri di vigilanza-sorveglianza dei dirigenti degli uffici requirenti.⁶⁶ In verità, il richiamo alle «disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato», inserito negli artt. 1 co. 2 e 6 d.lgs. 106/2006, sembra individuare un ambito di supervisione non

⁶¹ G. Spangher, *Considerazioni sul processo “criminale” italiano*, cit., 103.

⁶² In tema: F. Caprioli, *Indagini preliminari e udienza preliminare*, cit., 635; B. Lavarini, *Il controllo sui tempi dell'indagine*, cit., 451.; L. Suraci, *Davvero un problema irrisolvibile?*, cit., 1. ss. Cfr., altresì, C. cost. 15.4.1992 n. 174, in *GCos* 1992, 1286.

La questione del ritardo (indebito) nell'iscrizione delle notizie di reato e della conseguente (artificiosa) dilatazione dei termini massimi di indagine è stata oggetto di un *obiter dictum* in C. cost. 22.7.2005 n. 307, in *GCos* 2005, 3001, con nota di F. R. Dinacci, *Sempre incerti ruolo e limiti dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato*.

⁶³ Con varie sfumature: D. Vicoli, *La “ragionevole durata” delle indagini*, cit., 165 ss.; F. R. Dinacci, *Sempre incerti ruolo e limiti dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato*, cit., 3010 ss.; A. Marandola, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, cit., 294.

⁶⁴ Riconosce la difficoltà di colmare tale lacuna normativa mediante un'interpretazione sistematica, A. Zappulla, *L'attuale disciplina non consente di sindacare le tardive iscrizioni nel registro delle notizie di reato*, in *CP* 2010, 530 ss.

⁶⁵ Cfr. *Verso una mini-riforma del processo penale: le proposte della Commissione Canzio, Modifiche in materia di indagini preliminari*, in www.penalecontemporaneo.it 27.10.2014, 1 s., dove si prevedeva di inserire: in coda all'art. 407 co. 3 Cpp, il seguente periodo «Il giudice verifica la tempestività degli adempimenti di cui all'art. 335, eventualmente determinando la data nella quale si sarebbe dovuto provvedere»; in coda all'art. 415 co. 2 Cpp, il seguente inciso «, indicando la data di decorrenza del termine di cui all'art. 405 co. 2». In modo non dissimile, l'art. 6 co. 1 lett. a del d.d.l. 1440/S, presentato in data 10.3.2009 dall'allora ministro della Giustizia, così riformulava l'art. 405 co. 2 Cpp: «Salvo quanto previsto dall'articolo 415-bis, il pubblico ministero richiede il rinvio a giudizio entro sei mesi dalla data in cui il nome della persona alla quale è attribuito il reato è iscritto nel registro delle notizie di reato ovvero dalla data in cui risulta il nome della persona alla quale il reato è attribuito, ai sensi dell'articolo 335, comma 1. A tale fine il giudice verifica l'iscrizione operata dal pubblico ministero e determina la data nella quale essa doveva essere effettuata, anche agli effetti dell'articolo 407, comma 3». In argomento: A. Zappulla, *L'attuale disciplina non consente di sindacare le tardive iscrizioni nel registro delle notizie di reato*, cit., 534 ss.; L. Suraci, *Davvero un problema irrisolvibile?*, cit., 12 ss.

⁶⁶ G. Spangher, *La riforma Orlando della giustizia penale*, cit., 92; M. Gialuz - A. Cabiale - J. Della Torre, *Riforma Orlando*, cit., 10; A. Marandola, *Le relazioni su alcuni profili dello stato della giustizia (riparazione ingiusta detenzione; concordato in appello; iscrizione nel registro delle notizie di reato)*, in *AA. VV., La riforma Orlando*, cit., 298 s.; E. Lorenzetto, *Processo penale e legge n. 103 del 2017: la riforma che non c'è*, in *PPG* 2017 (3), 1074.

circoscritto all'osservanza dell'art. 335 Cpp. Come ha recentemente precisato il procuratore della Repubblica di Roma,⁶⁷ infatti, a venire coinvolta è l'osservanza dell'intera disciplina in materia di iscrizione delle notizie di reato: si pensi, a titolo esemplificativo, all'art. 109 NAttCp – che «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)»⁶⁸ – o alle indicazioni ministeriali sul trattamento delle “pseudo-notizie di reato”, da destinare, appunto, al c.d. “Mod. 45”⁶⁹.

Maggiori dubbi attengono, invece, a come potranno concretamente esercitarsi tali controlli: a) quanto al procuratore della Repubblica, lo strumento “coercitivo” per garantire l'osservanza delle disposizioni in questione – e delle altre richiamate dall'art. 1 co. 2 d.lgs. 106/2006 – potrebbe rinvenirsi nell'art. 2 co. 2 d.lgs. 106/2006, che consente la revoca, motivata, dell'assegnazione del procedimento «se il magistrato [assegnatario] non si attiene ai principi e criteri definiti in via generale o con l'assegnazione, ovvero insorge tra il magistrato ed il procuratore della Repubblica un contrasto circa le modalità di esercizio»;⁷⁰ b) quanto al procuratore generale presso la Corte di appello, occorrerebbe escludere la possibilità di un'applicazione analogica dell'avocazione,⁷¹ dal momento che l'art. 6 d.lgs. 106/2006 consente un'attività di ricognizione – mai di ingerenza – sugli uffici requirenti del distretto, finalizzata esclusivamente alla stesura della relazione annuale (da inviare al procuratore generale presso la Corte di cassazione) o alla segnalazione (al procuratore generale presso la Corte di cassazione o al Ministro di giustizia) di condotte potenzialmente riconducibili ad illeciti disciplinari.⁷²

⁶⁷ Cfr. *Le direttive della procura di Roma in materia di iscrizione nel registro delle notizie di reato*, cit.

⁶⁸ Testualmente, *Le direttive della procura di Roma in materia di iscrizione nel registro delle notizie di reato*, cit., 1 s. In ordine alla scelta del registro in cui iscrivere la notizia, V. Pacileo, *Pubblico ministero*, cit., 172 ss.

⁶⁹ Cfr. le circolari del Ministero della giustizia in argomento: *in primis*, la circ. m. 18.10.1989 n. 533 (c.d. circolare Vassalli), che ha istituito il “registro degli atti non costituenti notizia di reato” (Modello 45); più di recente, la circ. m. 21.4.2011 (“Utilizzazione del registro degli atti non costituenti notizie di reato [modello 45]”) e la circ. m. 11.11.2016 (“Circolare in tema di attuazione del registro unico penale e criteri generali di utilizzo”). *Funditus*: A. Marandola, *I registri del pubblico ministero tra notizia di reato ed effetti procedurali*, cit., 34 ss.; F. Caprioli, *Indagini preliminari e udienza preliminare*, cit., 528 s.; B. Lavarini, *Notizie di reato e condizioni di procedibilità*, cit., 6 s.; V. Pacileo, *Pubblico ministero*, cit., 172 ss.

⁷⁰ In tema: M. Fantacchiotti - F. Fiandanese, *Il nuovo ordinamento giudiziario*, cit., 148, 151 s.; L. Pomodoro - D. Pretti, *Manuale di ordinamento giudiziario*, cit., 229; C. Salazar, *L'organizzazione interna delle procure e la separazione delle carriere*, cit., 202 ss.; V. Pacileo, *Pubblico ministero*, cit., 53 ss.; recentemente, CSM, delibera 16.11.2017, cit.

⁷¹ Cfr. F. Cordero, *Procedura penale*, cit., 201. Per contro, le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno individuato nell'avocazione ex art. 412 co. 1 Cpp il rimedio contro l'omessa iscrizione della notizia di reato o l'iscrizione della stessa nel Mod. 45: Cass. S. U. 11.7.2001 Chirico, in *CP* 2002, 933, con nota di M. Mercone, *Sulla «avocazione per analogia» delle pseudo-notizie di reato*. Al riguardo, V. Pacileo, *Pubblico ministero*, cit., 119 s.

⁷² C. Salazar, *L'organizzazione interna delle procure e la separazione delle carriere*, cit., 222 s.; M. Fantacchiotti - F. Fiandanese, *Il nuovo ordinamento giudiziario*, cit., 158 ss.; V. Pacileo, *Pubblico ministero*, cit., 109 ss.; recentemente, CSM, delibera 16.11.2017, cit. In ordine al rapporto tra art. 6 d.lgs.

5. Uno sguardo complessivo sugli interventi finora esaminati porta alla seguente diagnosi: laddove il legislatore non vuole – o non può – percorrere la via di modifiche nette del quadro normativo – come sarebbero, in ipotesi, una riforma (costituzionale) del principio di obbligatorietà dell’azione penale o una riforma (ordinaria) della disciplina sanzionatoria sulla tempestività dell’iscrizione nel registro delle notizie di reato –, si accontenta di piccoli passi, compromessi, ritocchi che suggeriscono – giammai impongono, a pena di nullità o altra sanzione processuale – agli uffici giudiziari come operare.⁷³ Si tratta di una politica legislativa all’insegna della *moral suasion*; il messaggio trasmesso, dunque, conta più della sua portata precettiva.⁷⁴

106/2006 e uniformità di esercizio dell’azione penale, L. Russo, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penale*, cit., 13 ss.

In materia di responsabilità disciplinare, ferme restando le difficoltà sul piano probatorio (su cui v. A. Zappulla, *L’attuale disciplina non consente di sindacare le tardive iscrizioni nel registro delle notizie di reato*, cit., 530, spec. nota 42; V. Pacileo, *Pubblico ministero*, cit., 397 s.), l’inosservanza delle disposizioni in materia di iscrizione delle notizie di reato è stata, finora, ricondotta agli illeciti di cui alle lett. g e q dell’art. 2 co. 1 d.lgs. 23.2.2006 n. 109: v. C. Mistri, *La responsabilità disciplinare dei magistrati del pubblico ministero per omesso compimento di attività doverose durante la fase delle indagini preliminari*, in www.magistraturaindipendente.it 20.6.2016. In proposito, si ricorda che il d.d.l. 2067/S, così come approvato in prima lettura alla Camera dei deputati, all’art. 27 co. 3 si occupava di tipizzare uno specifico illecito disciplinare, introducendo un (nuovo) co. 1 bis dell’art. 6 d.lgs. 106/2006, a tenore del quale «Le violazioni relative all’iscrizione delle notizie di reato costituiscono illecito disciplinare ai sensi dell’articolo 2 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, e successive modificazioni».

⁷³ Fatto salvo, ovviamente, l’art. 124 co. 2 Cpp, a tenore del quale «I dirigenti degli uffici vigilano sull’osservanza delle norme anche ai fini della responsabilità disciplinare» e fatta salva l’eventuale responsabilità penale per condotte che, di per sé, costituiscono reato.

⁷⁴ Ad altri (rispettivi) fini, osservano: F. Caprioli, *Brevi note sul progetto Gratteri di riforma della disciplina delle intercettazioni*, in CP 2016, 3982: «talvolta le norme trasmettono segnali più importanti della loro stessa portata precettiva»; G. Spangher, *Considerazioni sul processo “criminale” italiano*, cit., 22: «anche se la mancanza di sanzioni processuali sembrerebbe poter ridimensionare la volontà legislativa, [talora] l’indicazione precisa del legislatore [è] lungi dal costituire una mera indicazione d’intenti».