

## LE RINNOVATE DINAMICHE DELL'ATTIVITÀ INVESTIGATIVA: ISCRIZIONE DELLA NOTIZIA DI REATO, TEMPI DELLE INDAGINI E RIMEDI 'ANTI-STASI'

di Andrea Cabiale

(Ricercatore di diritto processuale penale presso l'Università degli Studi di Torino)

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Le notizie iscrivibili - 3. I nuovi presupposti per l'iscrizione nominativa - 4. (segue) Le criticità sottese al co. 1-bis dell'art. 335 Cpp - 5. La retrodatazione dell'iscrizione: il ritardo 'sanzionabile' - 6. (segue) Procedura ed esito - 7. Le conseguenze della retrodatazione - 8. (segue) La sorte degli atti a monte dell'iscrizione - 9. I nuovi tempi dell'attività investigativa - 10. Proroga e durata massima - 11. La 'pausa di riflessione' del pubblico ministero - 12. Le indagini nei confronti di ignoti - 13. Il differimento dell'avviso di conclusione delle indagini - 14. (segue) Una difficile convivenza - 15. Il rimedio 'anti-stati' successivo alla notificazione ex art. 415-bis Cpp - 16. (segue) La posizione della persona offesa - 17. Il deposito 'coattivo' - 18. (segue) Notifica 'tardiva' dell'avviso di fine indagini e 'pausa di riflessione' del pubblico ministero - 19. Il 'foro interno' dell'organo inquirente - 20. Un'ulteriore ipotesi di differimento - 21. L'ordine di deposito del procuratore generale - 22. L'inerzia persistente - 23. I passi successivi all'ordine del giudice - 24. I grandi assenti: i criteri di priorità - 25. Riflessioni di sintesi.

1. La fase delle indagini preliminari è uno dei segmenti procedurali su cui la "riforma Cartabia" si è maggiormente soffermata. L'incremento dell'efficienza, voluto dal legislatore, non poteva infatti esimersi dal rivisitarne alcune dinamiche, spesso contrassegnate da tutt'altra tendenza: iscrizioni tardive, termini violati e lunghi silenzi hanno spesso caratterizzato l'attività investigativa, sebbene quest'ultima sia da sempre l'unica temporalmente circoscritta<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per maggiori approfondimenti, si possono vedere, fra gli altri, R. Aprati, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, Napoli 2010, 133 ss.; A. Cabiale, *I nuovi controlli giudiziali sui tempi della fase investigativa: una riforma tanto attesa quanto indispensabile*, in [www.la legislazione penale.eu](http://www.la legislazione penale.eu), 4.3.2022; A. Camon, *La fase che 'non conta e non pesa': indagini governate dalla legge*, in *DPP 2017*, 425 ss.; M. Gialuz-J. Della Torre, *Giustizia per nessuno. L'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, Torino 2022, 51 ss.; B. Lavarini, *Il controllo sui tempi dell'indagine*, in *Trattato teorico pratico di diritto processuale penale*, diretto da G.

Un profondo intervento era quindi necessario e molto è in effetti stato fatto; in particolare, tramite l'introduzione di una serie di nuovi istituti e la rivisitazione di altri, si è tentato di irreggimentare più incisivamente l'operato del pubblico ministero, al fine di incentivarlo a iscrivere, tempestivamente, notizie di reato di migliore qualità, nonché a scegliere, secondo tempi ben scanditi, fra azione e inazione.

In questo lavoro, illustreremo proprio tali novelle, facendone emergere i numerosi pregi, ma anche alcuni difetti; non si mancherà di constatare che non tutte le scelte compiute sembrano poter contribuire fattivamente agli auspicati obiettivi di celerità, mentre altre richiederanno futuri correttivi, volti a mitigare gli squilibri adesso esistenti.

Tale *novum* normativo verrà illustrato guardando, cronologicamente, alla sequenza procedimentale e ci si soffermerà, pertanto, in prima battuta, sulle rinnovate regole in materia di iscrizione delle notizie di reato, nonché sui neo introdotti meccanismi di retrodatazione. Dopodiché, l'attenzione sarà focalizzata sul *restyling* alle tempistiche delle indagini, per poi concludere con gli inediti strumenti volti a sbloccare eventuali stalli nei segmenti conclusivi della fase.

2. La prima novità, relativa alle annotazioni nel registro, è la positivizzazione delle caratteristiche essenziali di una notizia "iscrivibile". Va registrata – afferma ora l'art. 335 co. 1 Cpp – «ogni notizia di reato [...] contenente la rappresentazione di un fatto, determinato e non inverosimile, riconducibile in ipotesi a una fattispecie incriminatrice».

Molte sono quindi le indicazioni che, rispetto al testo previgente, il pubblico ministero deve tenere in considerazione<sup>2</sup>.

---

Illuminati-L. Giuliani, V, *L'indagine preliminare e l'udienza preliminare*, a cura di D. Negri, Torino 2017, 451 ss.; V. Maffeo, *Tempi e nomina juris nelle indagini preliminari. L'incertezza del controllo*, Bari 2020, 37 ss.; A. Marandola, *Notizia di reato, tempi delle indagini e stadi procedurali nella (prossima) riforma del processo penale*, in *DPP* 2021, 1566 ss.; W. Nocerino, *La durata delle indagini e il controllo giurisdizionale sui tempi del procedimento*, in *CP* 2023, 2616; F. Trapella, *La durata delle indagini preliminari. Profili di una patologia*, Milano 2022, 153 ss.; D. Vicoli, *La "ragionevole durata" delle indagini*, Torino 2012, 135 ss.; F. Vergine, *Indagini e dibattimento: il singolare funzionamento della clessidra*, in *DPP* 2020, 1157.

<sup>2</sup> Si vedano R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari fra obiettivi deflattivi ed esigenze di legalità*, in *www.giustiziainsieme.it*. 20.12.2022, 6 ss.; C. Conti, *L'iscrizione della notizia di reato nel prisma dell'azione: nuovi requisiti e finestre di giurisdizione*, in *DPP* 2023, 142 ss.; A. De Caro, *Riflessioni sulle recenti modifiche della fase investigativa e della regola di giudizio: un percorso complesso tra criticità e nuove prospettive*, in *AP* 2022, *Rivista Web*, 3; D. Vicoli, *Nuovi equilibri delle indagini preliminari*, in *Riassetto della penalità, razionalizzazione del procedimento di primo grado, giustizia riparativa*, a cura di E.M. Catalano-R.E. Kostoris-R. Orlandi, Torino 2023, 75 s.

Ad attivare il dovere di iscrizione è prima di tutto la narrazione di un fatto plausibile dal punto di vista naturalistico e cioè di una condotta e/o di un evento astrattamente realizzabile<sup>3</sup>.

Ovviamente, più il racconto di un accadimento è generico, più è difficile escludere che possa essersi verificato: proprio per questo motivo, alla “non inverosimiglianza” è stato affiancato il requisito della “determinatezza”.

L'illustrazione del fatto, contenuta nella notizia, deve essere abbastanza dettagliata da poterlo ancorare a una specifica e riconoscibile realtà; non meritano dunque di essere iscritte rappresentazioni che si attaglino a ogni contesto e manchino di agganci concreti alle situazioni in cui sarebbero immersi.

Una deroga alla “determinatezza” è tuttavia posta in relazione alle «circostanze di tempo e di luogo del fatto»; questi dettagli devono essere indicati nell'iscrizione solo «ove risultino», lasciando quindi intendere che la loro iniziale assenza non pregiudichi, in sé, l'inserimento nel registro<sup>4</sup>.

Plausibilità e adeguata contestualizzazione non sono però ancora sufficienti. Il fatto veicolato all'organo inquirente deve anche essere sussumibile in una fattispecie incriminatrice.

Per espressa previsione di legge, basta una corrispondenza meramente ipotetica con la figura di reato interessata e non è dunque necessario disporre, sin da subito, di un qualche elemento che l'agganci alla concretezza dei fatti. Ulteriori verifiche spettano, dopo, agli investigatori<sup>5</sup>.

Ci si deve tuttavia chiedere se ogni componente essenziale della fattispecie debba essere identificabile nell'iscrivenda notizia, oppure ne bastino solo alcune. Sulla base dell'art. 335 co. 1 Cpp – che richiama la «fattispecie» nella sua interezza – e della *ratio* della riforma, volta a elevare lo *standard* iscrivendo, la prospettiva più severa sembra

---

<sup>3</sup> Si veda D. Vicoli, *Nuovi equilibri delle indagini preliminari*, cit., 75.

<sup>4</sup> Sul punto, D. Curtotti, *L'iscrizione della notizia di reato e il controllo del giudice*, in *La riforma Cartabia*, a cura di G. Spangher, Pisa 2023, 203. Cfr. anche C. Valentini, *The untouchables: la fase delle indagini preliminari, l'ufficio del pubblico ministero e i loro misteri*, in *AP 2022*, *Rivista Web*, 2, 21, secondo la quale tale precisazione è «fondamentale quando si rifletta che il testo in cui risulta oggi cristallizzata in regola l'enorme discrezionalità del p.m. in fase di iscrizione della notizia di reato – ovvero la nota Circolare Pignatone del 2017 – consente l'iscrizione nel nefasto registro mod. 45 tutte le volte in cui siano incerte le circostanze di luogo e di tempo dell'accaduto storico, ovvero in una moltitudine di casi che la realtà empirica presenta e che risultano, invece, più che meritevoli d'iscrizione nel registro noti o, al più, nel registro ignoti». Nello stesso senso, A. Camon, *Registrazione della notizia di reato e tempi dell'indagine*, in *AP 2023*, *Rivista Web*, 1, 4 s.

<sup>5</sup> In questo senso, F. Cassibba-E.M. Mancuso, *Le indagini preliminari fra innovazione e continuità*, in *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, a cura di D. Castronuovo-M. Donini-E.M. Mancuso-G. Varraso, Milano 2023, 609.

imporsi: un abbozzo dei suddetti elementi dovrebbe essere almeno già deducibile dalle informazioni in possesso del pubblico ministero<sup>6</sup>.

Complessivamente considerati, i nuovi contenuti dell'art. 335 co. 1 Cpp paiono di evidente utilità. Se è possibile escludere che, già in passato, sarebbe stata iscritta una notizia totalmente priva di verosimiglianza, non sono invece scontate le precisazioni ulteriori: l'ancoraggio a una specifica e concreta realtà fattuale, così come la necessaria riconducibilità – ancorché ipotetica – a una fattispecie incriminatrice nella sua globalità, rappresentano prescrizioni tutt'altro che superflue.

L'aspetto più significativo appare, comunque, l'indicazione pedagogica di fondo: il messaggio è di iscrivere meglio (e dunque meno), ossia soltanto notizie dotate di una certa qualità descrittiva.

3. Un discorso a parte vale per il profilo “soggettivo” della notizia di reato: per quanto riguarda il nome della persona da sottoporre a indagini è stata infatti formulata una regola *ad hoc*.

Ai sensi del nuovo co. 1-bis dell'art. 335 Cpp, il «nome della persona alla quale il reato è attribuito» va inserito nel registro «non appena risultino, contestualmente all'iscrizione della notizia di reato o successivamente, indizi a suo carico».

Netta è dunque la cesura rispetto alla precedente regola codicistica: già allora si precisava che il nominativo dell'indagato potesse essere iscritto anche dopo l'iniziale registrazione del fatto da investigare<sup>7</sup>; tuttavia, i presupposti del dovere d'iscrivere non venivano esplicitamente distinti all'interno dell'art. 335 Cpp.

Il legislatore ha invece ora fatto propri alcuni noti indirizzi giurisprudenziali e operativi, che – già prima delle recenti novelle – ritenevano necessario ancorare le annotazioni soggettive all'avvenuta emersione di «specifici elementi indizianti»<sup>8</sup>.

Tutto sta ora quindi nel capire cosa si sia voluto intendere con la locuzione «indizi a [...] carico».

Sicuramente, il termine “indizi” non fa qui riferimento alla prova indiziaria di cui all'art. 192 co. 2 Cpp, ma, in maniera più ampia, alla ipotetica possibilità di attribuire il fatto al soggetto iscritto nel registro. Per dirla diversamente, in questo contesto –

---

<sup>6</sup> In questo senso, R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 6 s.; nonché F. Cassibba-E.M. Mancuso, *op. cit.*, 609. Per una diversa prospettiva, D. Vicoli, *Nuovi equilibri delle indagini preliminari*, cit., 77. In tema si veda anche A. Camon, *Registrazione della notizia*, cit., 5 s.

<sup>7</sup> Cfr., in questo senso, le riflessioni di C. Conti, *op. cit.*, 145; D. Curtotti, *op. cit.*, 204.

<sup>8</sup> Ci si riferisce, in particolare, a Cass. S.U. 21.6.2000 n. 16, in *GI* 2001, 16, nonché a Cass. S.U. 24.9.2009 n. 40538, cit. Si veda anche nt. 18.

proprio come accade in materia cautelare o di intercettazioni<sup>9</sup> – gli “indizi” rappresentano un *thema probandum* e non un mezzo con cui provare<sup>10</sup>.

Così, mentre, per l'applicazione delle misure cautelari, l'espressione «gravi indizi» si riferisce alla “probabile” colpevolezza, nell'art. 335 co. 1-bis Cpp ci si dovrebbe attestare a un livello inferiore, inquadrabile in un'ipotetica o possibile colpevolezza<sup>11</sup>.

Invero, la formula utilizzata differisce curiosamente sia da quella di cui all'art. 273 co. 1 Cpp – «gravi indizi di colpevolezza» – sia dagli «indizi di reità» citati nel co. 1 dell'art. 63 Cpp; nonostante ciò, sembra comunque abbastanza chiaro come il tema non possa che essere, pur sempre, la “colpevolezza”, ossia l'attribuibilità della condotta di reato a una determinata persona.

Altrettanto certo – come precisa anche il co. 1-bis – è che gli “indizi a carico” possano sussistere già quando la notizia di reato giunge al pubblico ministero.

Così, ad esempio, gli stessi potrebbero ricavarsi dalle informazioni contenute in un verbale d'arresto, negli allegati di referti, denunce e querele, oppure negli atti compiuti dalla polizia giudiziaria laddove l'art. 347 Cpp le consente lo svolgimento di previa attività istruttoria. Qualora, da tali supporti, affiorino anche minimi elementi a sostegno dell'attribuzione individuale del fatto, prospettata nella notizia di reato, la soglia richiesta dal legislatore è senz'altro raggiunta.

Più dubbi può suscitare il ruolo da attribuire alla notizia di reato *ex se* considerata.

Immaginiamo una querela caratterizzata da una narrazione dettagliata e coerente, dentro la quale siano illustrate, in maniera particolareggiata, l'azione criminosa di Tizio, il movente, nonché sue pregresse condotte simili, o comunque prodromiche a alla realizzazione del reato; il tutto risulta estremamente logico e chiaro, ma nessun documento o atto supporta questo impeccabile racconto. Può il mero contenuto dichiarativo di siffatta querela giustificare ugualmente l'inserimento delle generalità di Tizio nel registro, in qualità di indagato?

La relazione illustrativa al d.lgs 10.10.2022 n. 150 si limita a spiegare che l'espressione in parola è stata «mutuata per coerenza sistematica dall'art. 63 c.p.p.» e «vale ad escludere sia la sufficienza di meri sospetti, sia la necessità che sia raggiunto il livello

---

<sup>9</sup> In tema, si veda, per tutti, P. Ferrua, *La prova nel processo penale*<sup>2</sup>, I, *Struttura e procedimento*, Torino 2017, 111 ss.

<sup>10</sup> Cfr. ancora C. Conti, *op. cit.*, 145, la quale definisce il nuovo presupposto per l'iscrizione soggettiva come «*standard probatorio*». Si veda anche J. Della Torre, *Standard probatori, efficienza e giustizia penale*, in *PD 2023*, 355 ss.

<sup>11</sup> Cfr. anche F. Di Vizio, *Il nuovo regime delle iscrizioni delle notizie di reato al tempo dell'inutilità dei processi senza condanna*, in *www.discrimen.it*, 12.11.2022, 15; D. Vicoli, *Nuovi equilibri delle indagini preliminari*, cit., 78.

di gravità indiziaria»<sup>12</sup>.

Maggior ausilio, per rispondere al nostro quesito, giunge, invece, dalle prime indicazioni operative in materia e, nello specifico, dal documento elaborato, nel gennaio 2023, dalla Procura generale presso la Corte di cassazione.

L'obbligo di iscrizione – si legge – sussiste «in presenza della prospettazione di fatti 'determinati', 'non inverosimili' e 'specifici' (perché 'a carico' della persona della cui iscrizione si discute), idonei ad integrare una 'traccia di un percorso logico argomentativo', suscettibile di evocare diversi possibili scenari rispetto al *thema probandum*, che solo lo sviluppo successivo delle indagini si incaricherà di discriminare, occorrendo altresì che gli indizi siano dotati dei caratteri di certezza storica, concordanza e precisione, ma non anche della 'gravità' (necessaria a legittimare altro tipo di richieste e attività processuali)»<sup>13</sup>.

Vale poi ancora la pena di riportare le considerazioni svolte in merito alle spinose «ipotesi di responsabilità da posizione di garanzia o da attività di *equipe*». A tal riguardo, viene ricordato che «il dato indiziario 'determinato e specifico', idoneo alla iscrizione, tende tanto più a degradarsi quanto è più ampia, sul piano numerico, la platea dei soggetti semplicemente indicati (nell'esposto, querela, denuncia, o altra forma di comunicazione), come intervenuti nel processo causale»; ad ogni modo – conclude il documento – spetta al pubblico ministero «l'attento e prudente apprezzamento delle situazioni volta per volta emergenti dalla comunicazione, al fine di verificare la sussistenza di elementi (risultanti, se sorretti da precise indicazioni o allegazioni, anche dalle dichiarazioni dell'esponente) potenzialmente oltrepassanti la soglia dei meri 'sospetti'»<sup>14</sup>.

Il senso generale, desumibile dal documento, è insomma abbastanza chiaro: un'attribuzione "ragionata" del fatto criminoso a un determinato soggetto sarebbe sufficiente per iscrivere il suo nome nel registro; anche in assenza di elementi dimostrativi autonomi e indipendenti, il contenuto dichiarativo della notizia di reato potrebbe quindi integrare *ex se* la condizione richiesta dall'art. 335 co. 1-bis Cpp.

Al contrario – sempre secondo le sopra citate indicazioni – andrebbe evitata un'annotazione basata sul solo fatto che il soggetto in questione venga citato nella

---

<sup>12</sup> Ci si riferisce a *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150*, in *G.U.*, 19.10.2022, Suppl. straordinario n. 5, 247.

<sup>13</sup> Si esprime così Procura generale della Corte di cassazione, *Primi orientamenti in tema di applicazione del d.lgs. n. 150/2022 per quanto riguarda l'iscrizione delle notizie di reato, la conclusione delle indagini preliminari, l'avocazione ed i controlli da parte del giudice*, 19.1.2023, 9.

<sup>14</sup> Così, ancora, Procura generale della Corte di cassazione, *Primi orientamenti*, cit., 10.

notizia, o sia comunque testualmente accostato alla condotta descritta<sup>15</sup>.

Questa esegesi – finalizzata, nella prospettiva della Procura generale, a «eliminare il rischio di indagini condotte nei confronti di ignoti, i cui esiti siano poi dichiarati inutilizzabili per effetto del successivo controllo giudiziale»<sup>16</sup> – merita, in ogni caso, di essere condivisa<sup>17</sup>.

In primo luogo, come si è detto, gli “indizi” non vanno qui intesi come elementi dimostrativi esterni<sup>18</sup>, ma nel senso, sopra prospettato, di *thema probandum*; in secondo luogo – e conseguentemente – il co. 1-bis dell'art. 335 Cpp non stabilisce un requisito diverso, o aggiuntivo, rispetto a quelli di cui al co. 1, ma piuttosto una loro specificazione tematica: la notizia di reato deve contenere una rappresentazione “determinata e non inverosimile” dell'attribuzione del fatto all'imputato.

4. Nel paragrafo precedente, si è osservato come la soglia “indiziaria” di cui all'art. 335 co. 1-bis Cpp possa essere soddisfatta, in maniera autosufficiente, dai contenuti della notizia di reato in sé considerati.

Bisogna tuttavia rilevare che, pur così interpretata, tale disposizione si presta ad alcune criticità di ordine sistematico.

La prima si rinviene soffermandosi sull'obiettivo cui la novella espressamente mirava: l'intento era quello di evitare – afferma la relazione illustrativa<sup>19</sup> – che l'inserimento nel registro del nome dell'indagato fosse considerato «un mero adempimento formale, con conseguente possibile iscrizione [...] di soggetti raggiunti da meri sospetti, con possibili effetti pregiudizievoli nei loro confronti».

Questa preoccupazione, come è noto, non è affatto nuova ed, anzi, era stata ampiamente espressa, nel 2017, nella cosiddetta “Circolare Pignatone”. Nel testo allora elaborato dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma, si ricordava,

---

<sup>15</sup> In questo senso anche G. Amato, *La correttezza dell'iscrizione: stop a quelle tipo 'atto dovuto'*, in *Riforma Cartabia. Indagini preliminari e processo penale. Commento sistematico al decreto legislativo del 10 ottobre 2022 n. 150*, coordinato da A. Natalini, Roma 2023, 46.

<sup>16</sup> Ancora, testualmente, Procura generale della Corte di cassazione, *Primi orientamenti*, cit., 10.

<sup>17</sup> Per riflessioni di segno opposto, si veda P. Piras, *La riforma Cartabia per prevenire la 'sindrome clinico-giudiziaria'. A proposito d'indizi e d'iscrizione nel registro degli indagati*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 82.2.2023, secondo cui «anche se la denuncia è nominativa e circostanziata, l'iscrizione presuppone comunque un'attività di controllo d'indagine e di verifica logica. È un atto che non è frutto di puro recepimento, ma è frutto di ricerca di dati e di creazione intellettuale».

<sup>18</sup> Si veda però anche R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 8, secondo cui la nuova formulazione lascia intendere che l'iscrizione nominativa imponga «una valutazione dei risultati investigativi»; «prima si indaga e solo dopo si iscrive, e non più il contrario».

<sup>19</sup> Ci si riferisce ancora a *Relazione illustrativa*, cit., 246.

infatti, fra l'altro, che la «condizione di indagato» è connotata da «aspetti innegabilmente negativi», ossia «effetti pregiudizievoli non indifferenti sia sotto il profilo professionale [...] sia in termini di reputazione»; tanto che, deplorata una «lettura 'meccanica'» del previgente art. 335 Cpp, veniva raccomandato di procedere «all'iscrizione del nominativo cui il privato o la polizia giudiziaria attribuiscono il reato nella denuncia o nella querela» solo allorché la medesima fosse «supportata da elementi indizianti di carattere specifico»<sup>20</sup>.

Se, dunque, come si evince dalle affermazioni appena riportate, il principale problema da affrontare era rappresentato dai potenziali pregiudizi ai danni dell'indagato, la soluzione infine adottata non è forse quella migliore.

A ben vedere, infatti, il nuovo co. 1-bis, collegando l'annotazione nominativa all'esistenza di «indizi a carico», rischia addirittura di aggravare lo «stigma» nei confronti del soggetto interessato: è vero che si assisterà probabilmente a un numero minore di annotazioni «affrettate»; dall'altra parte, però, il pericolo è che, alle iscrizioni invece compiute, venga attribuito un significato distorto<sup>21</sup>. In altre parole, l'iscrizione «ponderata», o «ragionata», che dir si voglia, potrebbe più spesso passare per un'iscrizione «meritata»<sup>22</sup>, elevando la frequenza di ingiuste lesioni della sfera sociale e lavorativa dell'indagato<sup>23</sup>.

Sarebbe forse opportuno – più che modificare i presupposti del dovere di iscrivere – lavorare a valle<sup>24</sup>: un'informazione giudiziaria maggiormente attenta ed esplicativa<sup>25</sup> costituisce il più importante tassello per una corretta percezione pubblica del

---

<sup>20</sup> Ci si riferisce a Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, *Osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato* – (L. 103/2017), reperibile in [www.giurisprudenzapenale.com](http://www.giurisprudenzapenale.com), 4-5. Per un commento, G. Schena, *La registrazione della notizia di reato alla luce della circolare Pignatone*, in RIDPP 2018, 791 ss.; D. Stasio, «No a iscrizioni frettolose». *Pignatone sfata la leggenda dell'«atto dovuto»*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 17.10.2017.

<sup>21</sup> F. Cassibba-E.M. Mancuso, *op. cit.*, cit., 611, affermano, a tal proposito, che la norma in esame sia figlia di un «malinteso garantismo». Cfr. anche D. Vicoli, *Nuovi equilibri delle indagini preliminari*, cit., 80.

<sup>22</sup> Secondo C. Conti, *op. cit.*, 146, però, «l'effetto virtuoso che tali norme, se ben applicate, producono *ex ante* nel tutelare la presunzione di innocenza delle persone nei confronti non vengono raggiunti [...] i presupposti per l'iscrizione del registro, supera l'effetto pregiudizievole che i predetti atti sortiscono nei confronti di coloro che vengono [...] iscritti».

<sup>23</sup> Di questo pericolo, peraltro, rende conto anche Procura generale della Corte di cassazione, *Primi orientamenti*, cit., 8.

<sup>24</sup> Si vedano, in questo senso, F. Cassibba, *Perduranti equivoci su notizia di reato e pseudo-notizia*, in CP 2020, 2081, nonché G. Schena, *op. cit.*, 809 ss. Per un approfondimento su altre soluzioni possibili, A. Camon, *Registrazione della notizia*, cit., 10 s.

<sup>25</sup> Sull'indebita percezione pubblica dei primi atti investigativi soggettivamente orientati, si veda, fra gli altri, E. Amodio, *Estetica della giustizia penale. Prassi, media, fiction*, Milano 2016, 125 ss.



significato attribuibile agli adempimenti *ex art. 335 Cpp*<sup>26</sup>.

Ai dubbi di opportunità, si aggiungono possibili inconvenienti dal punto di vista più strettamente processuale.

Come già chiarì la 'Commissione Lattanzi'<sup>27</sup>, la messa a fuoco dei presupposti sottostanti alle annotazioni nel registro doveva servire anche per assicurare un equilibrato ed efficace funzionamento del nuovo meccanismo di retrodatazione, parimenti introdotto dal d.lgs. n. 150 del 2022; la scelta di impiegare la vaga nozione di "indizi" non sembra allora adatta a raggiungere questo scopo, lasciando anzi le iscrizioni, prima, e l'eventuale controllo giudiziale, poi, in balia di valutazioni opinabili e aleatorie<sup>28</sup>.

Peraltro, sempre dallo stesso punto di vista, si nota una certa contraddizione con il fine generale dell'intera riforma, ossia il contenimento dei tempi procedimentali<sup>29</sup>: i nuovi requisiti dell'iscrizione nominativa avranno senza dubbio l'effetto di incrementare le investigazioni inizialmente inaugurate avverso "ignoti", causando sistematici – e magari qualche volta indebiti – prolungamenti della fase investigativa, formalmente giustificati, appunto, dalla necessità di dover ancora reperire gli "indizi" richiesti dall'art. 335 co. 1-bis Cpp.

Da ultimo, risulta acuito un altro serio rischio, già insito nei sopra citati indirizzi giurisprudenziali e operativi.

Per espressa previsione di legge, le indagini possano ora iniziare, nei confronti di "ignoti", in almeno due casi: non solo quando non sia stato individuato alcun soggetto da indagare, ma pure allorché un nome sia in effetti emerso, ma manchino "indizi a carico". Il problema sta proprio in questa seconda ipotesi.

È infatti inevitabile che gli investigatori concentrino parte dell'attenzione su coloro i quali, seppur non ancora "iscrivibili", compaiano, nella notizia o negli atti, come

---

<sup>26</sup> In una più opportuna direzione si è peraltro mossa la stessa "riforma Cartabia", con il nuovo art. 335-bis Cpp: «la mera iscrizione nel registro», vi si legge, «non può, da sola, determinare effetti pregiudizievoli di natura civile o amministrativa per la persona alla quale il reato è attribuito». Sulle criticità di questa disposizione, si vedano, però, F. Cassibba-E.M. Mancuso, *op. cit.*, 612; A. Camon, *Registrazione della notizia*, cit., 12 ss.

<sup>27</sup> Ci si riferisce a Commissione di studio per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di emendamenti al Disegno di legge A.C. 2435, recante Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello, *Relazione finale e proposte di emendamenti al d.d.l. A.C. 2435*, 24 maggio 2021, reperibile in [www.lalegislazionepenale.eu](http://www.lalegislazionepenale.eu), 19.

<sup>28</sup> Analoga riflessione si rinviene in R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 8; D. Vicoli, *Nuovi equilibri delle indagini preliminari*, cit., 80.

<sup>29</sup> Hanno espresso preoccupazioni analoghe F. Cassibba-E.M. Mancuso, *op. cit.*, 611; C. Fanuele, *La notizia di reato: sagoma, tempi di iscrizione e controlli*, in *PPG* 2022, 38; A. Marandola, *Notizia di reato*, cit., 1570 ss.

potenziali indagabili; questi ultimi, però, non godono ancora delle garanzie attribuite al soggetto formalmente indagato, tanto che nulla sembra addirittura impedirne l'audizione in qualità di informati sui fatti<sup>30</sup>.

In sostanza, il nuovo co. 1-bis dell'art. 335 Cpp lascia aperti alcuni dubbi che, almeno in parte, possono essere mitigati tramite un'interpretazione ampia dei suoi contenuti, come quella suggerita nel paragrafo precedente. Basti ad esempio pensare, *a contrario*, cosa accadrebbe qualora s'imponesse sempre, per le annotazioni nominative, il reperimento di elementi dimostrativi esterni e autonomi rispetto a quanto emerso dai contenuti narrativi della notizia: di certo, i tempi si allungherebbero, il danno reputazionale si aggraverebbe e sarebbe ancora più serio il rischio di investigazioni nei confronti di ignari "cripto-indagati".

5. La riforma non ha messo mano solo ai presupposti per l'iscrizione; è stato del pari introdotto un meccanismo volto a verificarne la tempestività.

Il tema non è certo nuovo ed è anzi da molto tempo che si auspicava questo tipo di soluzione. Come è noto, a fronte di una giurisprudenza restia a forgiare, per via interpretativa, un simile sindacato<sup>31</sup>, non restava che l'intervento legislativo e l'art. 335-*quater* Cpp è, in sostanza, l'atteso frutto di un lungo e travagliato dibattito<sup>32</sup>.

È peraltro appena il caso di ricordare l'importanza di una corretta registrazione delle notizie da parte del pubblico ministero e, conseguentemente, anche della possibilità di verificarne l'operato.

Dal momento dell'iscrizione del nome dell'indagato cominciano a esaurirsi i tempi

---

<sup>30</sup> Si vedano sul punto le riflessioni di R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 8.

<sup>31</sup> Ci si riferisce, in particolare, a Cass. S.U. 24.9.2009 n. 40538, in *CP* 2010, 503, con note di R. Aprati, *Confermata l'insindacabilità della data di iscrizione del nominativo dell'indagato nel registro delle notizie di reato*, *ivi*, 513, e di A. Zappulla, *L'attuale disciplina non consente di sindacare le tardive iscrizioni nel registro delle notizie di reato*, *ivi*, 523.

<sup>32</sup> Cfr., fra gli altri, R. Aprati, *La notizia di reato nella dinamica*, cit., 133 ss.; A. Camon, *Registrazione della notizia*, cit., 4 ss.; R. Del Coco, *Strategie e virtuosismi per l'efficienza e la legalità delle indagini preliminari*, in *Riforma Cartabia' e rito penale. La Legge Delega tra impegni europei e scelte valoriali*, a cura di A. Marandola, Milano 2022, 100 ss.; F. Di Vizio, *op. cit.*, 5 ss.; C. Fanuele, *La notizia di reato*, cit., 35 ss.; V. Maffeo, *op. cit.*, 47 ss.; A. Marandola, *Notizia di reato*, cit., 1573 ss.; M. Merola, *La notizia di reato nella riforma Cartabia: contenuti della delega e scenari futuri*, in *CP* 2022, 1990 ss.; F. Trapella, *op. cit.*, 91 ss.; N. Triggiani, *Legalità opaca: raccolta atipica e pre-investigazioni*, in *La procedura criminale. Quali riforme. Atti del convegno - Web conferencing 22-23 ottobre 2020*, a cura di V. Maffeo, Perugia 2021, 30 ss.; F. Vergine, *op. cit.*, 1158; D. Vicoli, *La "ragionevole durata"*, cit., 135 ss.; A. Zappulla, *La formazione della notizia di reato. Condizioni, poteri ed effetti*, Torino 2012, 320 ss.

investigativi previsti dal rinnovato art. 405 Cpp; inoltre, l'inserimento nel registro di una notizia, pur priva di nome dell'indagato, comporta il decorso dei diversi termini di cui all'art. 415 Cpp.

Singolare era, quindi, che proprio un atto insindacabile del pubblico ministero stabilisse le tempistiche a cui il medesimo soggetto deve attenersi. Dopo la recente riforma controllore e controllato hanno smesso di sovrapporsi e, al giudice, è attribuito un delicato e difficile ruolo di accertamento circa il rispetto delle regole ex art. 335 co. 1 e 1-bis Cpp.

Vi è dunque ora la possibilità di ottenere una verifica in merito alla tempestiva iscrizione sia della notizia in senso oggettivo, sia, eventualmente, del nominativo della persona da sottoporre a indagini. Questa seconda evenienza si realizza nel caso in cui il primo inserimento nel registro omettesse di indicare soggetti indagati, o comunque ancora non qualificasse l'istante come tale.

La domanda di retrodatazione accoglibile è però solo quella che – tramite l'indicazione di «atti del procedimento» – dimostri la sussistenza di un ritardo «inequivocabile» e «non [...] giustificato».

In particolare, qualora la richiesta riguardi la registrazione della notizia in senso "oggettivo", deve essere dimostrato che l'organo inquirente disponeva anzi tempo di una rappresentazione fattuale rispondente alle caratteristiche di cui all'art. 335 co. 1 Cpp; in caso di supposto ritardo dell'iscrizione nominativa, sta invece all'interessato provare che «indizi a suo carico» erano già emersi precedentemente.

Questa seconda ipotesi manifesta, dunque, una significativa peculiarità: per ottenere la retrodatazione, sembra che la difesa sia sostanzialmente costretta ad ammettere che – almeno a un certo punto delle indagini – fosse ipotizzabile l'attribuzione del fatto all'indagato; si tratta, a conti fatti, di un onere dimostrativo piuttosto particolare che potrebbe forse far desistere qualcuno dall'attivarsi.

Come si è visto, la mera inosservanza delle tempistiche di cui all'art. 335 Cpp non basta ancora<sup>33</sup>, dovendo il ritardo apparire «inequivocabile» e «non [...] giustificato»<sup>34</sup>.

Contano, quindi, soltanto ritardi palesi e manifesti<sup>35</sup>; il dubbio sembra allora risolversi

---

<sup>33</sup> La norma introdotta ricalca alcune risalenti pronunce di legittimità che avevano ammesso la possibilità di un intervento del giudice almeno a fronte di ritardi «abnormi e ingiustificati»; si veda, ad esempio, Cass. 11.5.1994 Scuderi, in *CEDCass*, m. 198140.

<sup>34</sup> Sul punto, si veda diffusamente R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 14

<sup>35</sup> Nello stesso senso, A. Camon, *Registrazione della notizia*, cit., 23; D. Curtotti, *op. cit.*, 207; G. Ruta, *Verso una nuova istruzione formale? Il ruolo del pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari*, in *www.questionegiustizia.it*, 20.1.2022, 1.

in favore del pubblico ministero, quando, ad esempio, residuino margini di opinabilità circa la consistenza della “rappresentazione” fattuale e degli “indizi”<sup>36</sup>, oppure vi sia oggettiva incertezza sul momento in cui tali elementi si siano consolidati nelle mani degli investigatori.

Più complesso è inquadrare l'ulteriore requisito della mancanza di giustificazione. Il codice, invero, non disciplina – nemmeno dopo la riforma – casi in cui, pur essendosi palesati i presupposti di cui ai co. 1 e 1-bis dell'art. 335 Cpp, l'iscrizione possa essere legittimamente postergata. Di tale possibilità si apprende soltanto leggendo l'art. 335-*quater* co. 2 Cpp e la conseguente assenza di chiare coordinate legislative rende ulteriormente complicato circoscrivere una nozione, già di per sé, piuttosto ampia e soggettiva.

Ad ogni modo, sembra potersi fare riferimento a situazioni eccezionali, da soppesare caso per caso<sup>37</sup>, quali la complessità della notizia da discernere, specifiche dinamiche investigative, il contesto organizzativo dell'ufficio giudiziario interessato, oppure altre criticità tecniche e gestionali tanto serie da essere meritevoli di considerazione<sup>38</sup>. Da escludere sembra invece l'opportunità di giustificare ritardi colpevoli, dovuti a pura inerzia o cattiva gestione dei flussi di notizie<sup>39</sup>.

Ugualmente irrilevante dovrebbe essere l'applicazione dei criteri di priorità stabiliti nel piano organizzativo dell'ufficio; come si evince dall'art. 1 co. 6 lett. b d.lgs. 20.2.2006 n. 106 e dall'art. 3-bis NAttCpp, questi ultimi influiscono sulla “trattazione” della notizia e non sul suo prodromo, ossia l'iscrizione<sup>40</sup>, alla quale invece si applicano, in tutti i casi, le regole di tempestività *ex art.* 335 co. 1 Cpp; è dunque giustificabile investigare tardivamente una notizia a bassa priorità già iscritta, ma non, più a monte, posticiparne l'inserimento nel registro.

Pur così circoscritta, la nozione di ritardo “non giustificato” appare abbastanza

---

<sup>36</sup> In questo senso, si veda anche R. Aprati, *Le indagini preliminari nel progetto di legge delega della Commissione Lattanzi - art. 3, lett. a), c), d), e), e-bis), e-ter), e-quater), h), l), l-bis), l-ter), l-quater)*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 1.7.2021.

<sup>37</sup> In questo senso, M. Daniele, *I termini delle indagini preliminari*, in *Corderiana. Sulle orme di un maestro del rito penale*, a cura di E.M. Catalano-P. Ferrua, Torino 2023, 232.

<sup>38</sup> Secondo F. Cassibba-E.M. Mancuso, *op. cit.*, 616, comunque, «disorganizzazione» e «carichi di lavoro» non costituirebbero giustificazioni sufficienti; nello stesso senso, A. Camon, *Registrazione della notizia*, cit., 25. Si veda anche R. Aprati, *Le indagini preliminari nel progetto*, cit., la quale vi fa rientrare, ad esempio, anche «la necessità di mantenere ancora riservata l'indagine dal punto di vista soggettivo perché in corso operazioni sotto copertura».

<sup>39</sup> In questo senso, G. Garuti, *L'efficienza del processo tra riduzione dei tempi di indagine, rimedi giurisdizionali e “nuova” regola di giudizio*, in *AP 2022, Rivista Web*, 3, 4.

<sup>40</sup> Si veda, sul punto, R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 10.

evanescente<sup>41</sup>; per quanto si cerchi di delimitarne i contorni, resta l'idea che il legislatore delegato avrebbe forse dovuto tipizzare una serie di ipotesi, anziché riportare, nel testo del codice, i generici contenuti della delega<sup>42</sup>.

L'onere di dimostrare un ritardo "sanzionabile" può oltretutto risultare aggravato dal contesto in cui prende forma l'indebita condotta degli inquirenti.

Sicuramente più agevole è individuare una ritardata annotazione nominativa: la notizia è già stata inserita nel registro e sono stati compiuti atti caratterizzati da obblighi di forma e verbalizzazione; così, la ritualità del contesto favorisce la presentazione della domanda, nonché la successiva verifica giudiziale.

Peraltro, il nuovo art. 335-ter Cpp – consentendo al giudice per le indagini preliminari di ordinare l'iscrizione del nome dell'indagato quando «deve compiere un atto del procedimento» – può a volte sostituirsi preventivamente all'iniziativa della difesa<sup>43</sup>.

Complessità sicuramente maggiori presenta la tardiva iscrizione della notizia di reato nel suo complesso (e non del solo nome della persona da indagare). In questo caso, gli investigatori – anche dopo essere venuti a conoscenza di informazioni costituenti una vera e propria *notitia criminis* – potrebbero aver indugiato in attività di "pre-inchiesta" e altri atti esplorativi più o meno estesi<sup>44</sup>.

All'interno di un simile contesto – come è noto, più dispersivo e deformalizzato – le cose possono complicarsi parecchio. Non solo è difficile, per il giudice, seguire le tracce della notizia acquisita e non iscritta, ma potrebbe addirittura risultare impossibile, per la difesa, rendersi conto che i fatti oggetto del procedimento erano conosciuti dagli inquirenti ben prima del loro formale inserimento nel registro.

Occorre infine domandarsi a quali soggetti possa essere addebitato un ritardo

---

<sup>41</sup> In questo senso si esprimono F. Cassibba-E.M. Mancuso, *op. cit.*, 617, nonché O. Mazza, *L'efficientismo del processo post-accusatorio*, ANPP 2022, 502. Similmente anche M. Gialuz, *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia (profili processuali)*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 2.11.2022, 42; C. Valentini, *op. cit.*, 27; D. Vicoli, *Nuovi equilibri delle indagini preliminari*, cit., 85.

<sup>42</sup> C. Conti, *op. cit.*, 150, parla, in relazione a questo requisito, di «*probatio diabolica*», che potrebbe finire «per disinnescare in partenza il funzionamento del rimedio»; nello stesso senso, R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 15; A. Camon, *Registrazione della notizia*, cit., 34.

<sup>43</sup> In tal senso, già con riferimento alla legge delega, E.N. La Rocca, *Il modello di riforma "Cartabia": ragioni e prospettive della Delega n. 134/2021*, in AP 2021, Rivista Web, 3, 21; L. Pistorelli, *Riforma del processo penale: le direttive di intervento in materia di indagini preliminari e udienza preliminare*, in [www.ilpenalista.it](http://www.ilpenalista.it), 8.10.2021. Sull'utilità e sui limiti di questo nuovo potere, R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 12; F. Cassibba-E.M. Mancuso, *op. cit.*, 613 ss.; C. Conti, *op. cit.*, 149 s.; D. Vicoli, *Nuovi equilibri delle indagini preliminari*, cit., 82 ss.

<sup>44</sup> In tema, di recente, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, G. Tessitore, *Le ricerche investigative condotte all'ombra del modello 45 ("registro di atti non costituenti notizia di reato")*, in *Pre-investigazioni, (Espedienti e metodi)*, a cura di A. Scalfati, Torino 2020, 43 ss., nonché F. Trapella, *op. cit.*, 53 ss.

“sanzionabile”. Al di là ovviamente del pubblico ministero – istituzionalmente incaricato di iscrivere «immediatamente» le notizie di reato<sup>45</sup> – merita approfondimento la posizione della polizia giudiziaria. In altre parole, occorre domandarsi cosa accada qualora l'organo inquirente abbia “immediatamente” registrato la notizia giunta nella sua disponibilità, ma la polizia giudiziaria gliel'abbia trasmessa tardivamente, in violazione delle tempistiche *ex art.* 347 Cpp.

La retrodatazione dovrebbe senza dubbio essere egualmente configurabile<sup>46</sup>.

Il testo dell'art. 335-*quater* Cpp non pone alcun limite al riguardo: si parla genericamente di «accertare la tempestività dell'iscrizione nel registro» e mancano specificazioni relative ai soggetti ai quali il ritardo debba essere imputabile. Dal punto di vista pratico, poi, è proprio la polizia giudiziaria, nella maggior parte dei casi, a ricercare e ricevere informazioni annotabili. Pertanto, negare *a priori* la rilevanza di una ritardata trasmissione renderebbe spesso inefficace il congegno di retrodatazione; la polizia giudiziaria, proprio indulgiando nell'invio degli atti, potrebbe facilmente postergare l'operatività del dovere d'iscrizione gravante sul magistrato inquirente.

6. Il legislatore ha dettagliatamente disciplinato i profili procedurali del meccanismo di retrodatazione.

La richiesta sembra presentabile durante tutto il corso del procedimento. Si parla esplicitamente di «indagini preliminari» (co. 5), «udienza preliminare» e «giudizio» (co. 7), ma nulla pare impedirne la presentazione anche nella fase delle impugnazioni, quantomeno di merito; decide, infatti, il «giudice che procede o, nel corso delle indagini preliminari, [i]l giudice per le indagini preliminari» (co. 4).

Il testuale riferimento alla sola «persona sottoposta alle indagini», quale possibile istante, andrebbe allora interpretato in senso più ampio, dovendo essere concessa la medesima facoltà anche all'“imputato”<sup>47</sup>.

Un significativo limite temporale è fissato nel co. 3. L'istanza va proposta «entro venti giorni da quello in cui la persona sottoposta alle indagini ha avuto facoltà di prendere

---

<sup>45</sup> A tal proposito si può ricordare che la riforma ha introdotto anche, in favore del pubblico ministero, uno strumento di “auto-correzione”: «quando non ha provveduto tempestivamente ai sensi dei commi 1 e 1-bis» – afferma il nuovo co. 1-*ter* dell'art. 335 Cpp – «all'atto di disporre l'iscrizione il pubblico ministero può altresì indicare la data anteriore a partire dalla quale essa deve intendersi effettuata».

<sup>46</sup> Si vedano le riflessioni, in senso diverso, di A. Camon, *Registrazione della notizia*, cit., 26 s., secondo cui la locuzione «senza ritardo», contenuta nell'art. 347 Cpp, è inadeguata a fungere da valido parametro temporale sui cui innestare il correlato obbligo della polizia giudiziaria.

<sup>47</sup> Così anche A. Camon, *Registrazione della notizia*, cit., 17.

conoscenza degli atti che dimostrano il ritardo nell'iscrizione».

A prima vista, il termine "facoltà" sembra riferirsi alla consultazione di atti prima giuridicamente non accessibili, in quanto segreti. Se così fosse, però, non potrebbe mai avere rilevanza la semplice emersione, nel corso del procedimento, di informazioni prima ignote alla difesa, ma astrattamente consultabili: un documento prodotto dal pubblico ministero in giudizio, oppure le dichiarazioni rese da un testimone davanti al giudice dibattimentale, sarebbero quindi ininfluenti ai fini di un'istanza di retrodatazione, restringendo irragionevolmente il raggio operativo del rimedio.

Un'interpretazione diversa è pertanto preferibile, posto che il medesimo art. 335-*quater* Cpp sembra, in altro punto, consentirlo: laddove precisa che «ulteriori richieste sono ammissibili» solo se «fondate su atti diversi, in precedenza non conoscibili», il secondo periodo del co. 3 non sembra affatto distinguere fra le cause della mancata conoscenza, abbracciando ragioni sia giuridiche, sia materiali.

Sebbene il momento *clou* per verificare la tempestività delle iscrizioni consista, presumibilmente, nel deposito del fascicolo investigativo<sup>48</sup>, va segnalato che atti rivelatori di ritardi potrebbero diventare conoscibili non solo dopo l'esercizio dell'azione penale – come sopra sottolineato –, ma già durante le indagini: si pensi ai depositi *ex art.* 366 Cpp, oppure al contesto di un incidente probatorio (art. 398 co. 3 e 3-*bis* Cpp), o di un procedimento cautelare<sup>49</sup>.

Spetta insomma alla difesa il compito di soppesare attentamente, di volta in volta, il valore degli atti di cui viene progressivamente a conoscenza, per non perdere l'opportunità di fondare su di essi la propria domanda<sup>50</sup>; è un onere certamente gravoso, che va peraltro a sommarsi alle già illustrate difficoltà intrinseche, sottese alla dimostrazione di un ritardo "sanzionabile".

Perplessità potrebbe destare pure la totale estromissione della persona offesa.

Quest'ultima non può presentare istanza di retrodatazione; inoltre, allorché la decisione del giudice non si innesti in altro contesto procedimentale – e dunque si seguano le forme *ex art.* 335-*quater* co. 6 Cpp – il medesimo soggetto non è invitato al contraddittorio cartolare, né può partecipare all'udienza in camera di consiglio eventualmente fissata dal giudice.

---

<sup>48</sup> In questo senso, F. Cassibba-E.M. Mancuso, *op. cit.*, 616; D. Curtotti, *op. cit.*, 206; F. Di Vizio, *op. cit.*, 22.

<sup>49</sup> Sul punto, si veda anche *Relazione illustrativa*, cit., 249.

<sup>50</sup> Come afferma C. Conti, *op. cit.*, 152, peraltro, questo termine si trasforma in una sorta di preclusione alla operatività dell'inutilizzabilità di cui all'art. 407 co. 3 Cpp, su cui fra poco torneremo. Per considerazioni analoghe, R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 15; D. Vicoli, *Nuovi equilibri delle indagini preliminari*, cit., 85.

Tale scelta viene giustificata, nella relazione illustrativa, con la necessità di «non appesantire» il «nuovo incidente»<sup>51</sup>; eppure, vari profili avrebbero potuto far propendere per una diversa soluzione.

Anzitutto, l'offeso potrebbe anch'egli avere interesse a una più celere conclusione della fase investigativa e, per giunta, a causa della sua particolare posizione, conosce la genesi del procedimento, nonché i relativi atti, meglio dell'indagato; appare dunque poco opportuno rischiare di disperdere il suo sapere al fine di una corretta determinazione del tempo investigativo.

Secondariamente, sempre dal punto di vista dell'offeso, la disciplina in esame è foriera di dubbie disparità di trattamento. Le regole procedurali di cui al co. 6 – come già accennato – si applicano soltanto allorché la richiesta di retrodatazione non si sovrapponga a ulteriori scenari procedimentali, come l'udienza preliminare, quella dibattimentale, o una decisione da prendere durante la fase investigativa (co. 5).

In tutti questi frangenti, retti da regole autonome, la persona offesa potrebbe essere presente, avendo così l'opportunità di contribuire alle ponderazioni giudiziali, mentre resta invece certamente esclusa solo dalla procedura di retrodatazione allestita *ad hoc* ai sensi del predetto co. 6; cosicché, in sostanza, sono le modalità e il momento di formulazione della domanda a determinare la sua possibilità di interloquire.

Alla luce di siffatte criticità, sarebbe stato auspicabile assicurare alla persona offesa, se non l'iniziativa, almeno la facoltà di partecipare sempre al contraddittorio relativo all'istanza da altri presentata.

Per quanto riguarda le impugnazioni, l'esito della procedura, in pratica, non risulta mai autonomamente impugnabile. La decisione presa dal giudice per le indagini preliminari può essere "riesaminata" da quello dell'udienza preliminare e, poi, del dibattimento; solo l'ordinanza emessa da quest'ultimo è infine censurabile di fronte a un giudice di grado superiore, ma con le forme *ex art. 586 Cpp*<sup>52</sup>.

Questa sequenza offre sicuramente il vantaggio di sgravare i gradi di impugnazione di nuovi compiti; d'altro canto, potrebbe implicare una duratura incertezza circa la corretta delimitazione temporale della fase investigativa<sup>53</sup>.

Peraltro, oltre al pubblico ministero, anche la parte civile può chiedere un nuovo esame della questione. L'offeso non ha quindi alcun ruolo formalizzato nella procedura descritta dal co. 6, mentre può, in quanto danneggiato costituito, dolersi della (sola)

---

<sup>51</sup> Così, testualmente, *Relazione illustrativa*, cit., 248.

<sup>52</sup> Sul punto, cfr. R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 16.

<sup>53</sup> Sul punto si vedano anche le considerazioni di A. Camon, *Registrazione della notizia*, cit., 32 s.



decisione di retrodatare l'iscrizione. Questi distinguo – non del tutto comprensibili – testimoniano, ancora una volta, che il ruolo della vittima poteva essere meglio calibrato nell'economia del meccanismo di cui all'art. 335-*quater* Cpp, garantendole, in ogni caso, almeno un esplicito diritto di interlocuzione.

7. L'accoglimento della domanda è disciplinato al co. 8. Il giudice deve indicare «la data nella quale deve intendersi iscritta la notizia di reato e il nome della persona alla quale il reato stesso è attribuito».

Le conseguenze di tali emende non sono precisate e vanno quindi ricavate dal sistema<sup>54</sup>.

Se la retrodatazione avviene a indagini ancora in corso, il tempo rimasto a disposizione degli investigatori si riduce proporzionalmente, oppure termina del tutto; in questa seconda ipotesi, deve interrompersi ogni attività, né – salvo quanto previsto dall'art. 415-*bis* Cpp – possono esserne compiute di nuove. Potrebbe anche ridursi o azzerarsi il tempo concesso per accedere a quei riti speciali la cui attivazione dipende dal momento di iscrizione della notizia di reato (si pensi, fra gli altri, al procedimento per decreto).

Il giudice della retrodatazione dovrebbe poi dichiarare, anche d'ufficio, l'inutilizzabilità degli atti eventualmente divenuti tardivi. Tale effetto deriva dall'applicazione dell'art. 407 co. 3 Cpp, per il quale, «salvo quanto previsto dall'articolo 415-*bis*, non possono essere utilizzati gli atti di indagine compiuti dopo la scadenza del termine per la conclusione delle indagini preliminari stabilito dalla legge o prorogato dal giudice».

A tal proposito, però, è necessario fare i conti con un discutibile orientamento della giurisprudenza di legittimità.

Facendo leva sul fatto che l'art. 407 co. 3 Cpp abbia ad oggetto “atti di indagine”, mentre l'art. 191 co. 1 Cpp parli di “prove”, la Cassazione ha spesso ricordato come l'inutilizzabilità sancita dalla prima disposizione citata goda di un regime depotenziato: anziché d'ufficio, sarebbe rilevabile solo su eccezione di parte, sottostando peraltro alle condizioni di deducibilità previste dall'art. 182 Cpp<sup>55</sup>; inoltre, la medesima “sanzione” non sarebbe più eccepibile a seguito di scelte negoziali «di tipo

---

<sup>54</sup> In questo senso, C. Conti, *op. cit.*, 151.

<sup>55</sup> Così, ad esempio, Cass. 22.12.2009 n. 1586, in *CEDCass*, m. 245818

abdicativo», su tutte, la richiesta di giudizio abbreviato<sup>56</sup>.

La recente riforma potrebbe forse essere la giusta occasione per un cambio di rotta. A ben vedere, basta, infatti, una puntuale interpretazione delle norme esistenti per affermare che la fattispecie *ex art. 407 co. 3 Cpp* non meriti un trattamento peggiore rispetto alle altre<sup>57</sup>.

In generale, va ricordato che, laddove divieti probatori e inutilizzabilità speciali godano di regole diverse da quelle *ex art. 191 co. 2 Cpp*, il regime eccezionale è stato esplicitamente dettato<sup>58</sup>.

Per quanto riguarda invece, nello specifico, il giudizio abbreviato, rileva, come è noto, il *co. 6-bis dell'art. 438 Cpp*, secondo cui l'accesso al rito «determina [...] la non rilevabilità delle inutilizzabilità, salve quelle derivanti dalla violazione di un divieto probatorio».

Ebbene, confrontato a questa prescrizione, il peculiare testo dell'*art. 407 co. 3 Cpp* non deve generare confusione: molto semplicemente, il legislatore, anziché esplicitare il divieto («non possono essere compiuti atti di indagine dopo la scadenza del termine»), ha direttamente chiarito le conseguenze della sua inosservanza; una proibizione quindi c'è, ma resta implicita dietro all'espressa previsione d'inutilizzabilità.

Pertanto, il combinato disposto degli *artt. 438 Cpp co. 6-bis e 407 co. 3 Cpp* non inibisce affatto l'inutilizzabilità degli atti d'indagine tardivi; anzi, non fa altro che confermarne la persistenza pure a seguito della richiesta di giudizio abbreviato.

8. Il codice, come si è appena ricordato, concentra la propria attenzione sulla sorte degli atti tardivi (*art. 407 co. 3 Cpp*), mentre non dedica specifiche disposizioni a quelli compiuti a monte dell'originaria iscrizione<sup>59</sup>. Il compito di identificare la loro sorte spetta dunque all'interprete.

Due sono i contesti da considerare.

In caso di ritardo nell'annotazione soggettiva, si è indagato nei confronti di «ignoti»,

---

<sup>56</sup> Così si esprime Cass. 19.12.2011, n. 12085, in *CEDCass*, m. 252580; più di recente, Cass. 26.11.2020 n. 1576, in *Dejure*.

<sup>57</sup> In questo senso anche R. Aprati, *La notizia di reato*, cit., 275; M. Daniele, *op. cit.*, 230; Lavarini, *Notizie di reato e condizioni di procedibilità*, in *Trattato teorico pratico di diritto processuale penale*, V, cit., 474; V. Maffeo, *op. cit.*, 72; D. Vicoli, *La "ragionevole durata"*, cit., 170 ss.

<sup>58</sup> Si pensi, solo per fare un esempio, all'*art. 360 Cpp*, secondo cui, «se il pubblico ministero, malgrado l'espressa riserva formulata dalla persona sottoposta alle indagini e pur non sussistendo le condizioni indicate nell'ultima parte del *co. 4*, ha ugualmente disposto di procedere agli accertamenti, i relativi risultati non possono essere utilizzati nel dibattimento».

<sup>59</sup> Si veda W. Nocerino, *op. cit.*, 2634, la quale lamenta l'assenza di specifiche disposizioni in materia.

ma erano già emerse persone da sottoporre a indagini, o meglio, “indizi a loro carico” (art. 335 co. 1-bis Cpp).

Il potere d'indagare era quindi già sicuramente esercitabile; d'altra parte, potrebbero essere stati compiuti atti che – qualora il registro fosse stato correttamente tenuto – avrebbero previsto una qualche forma di partecipazione della difesa. Sono allora da considerarsi invalide, ex art. 178 co. 1 lett. c Cpp, quantomeno le attività investigative il cui compimento rendeva applicabili diritti informativi o partecipativi; si pensi alle facoltà disciplinate dagli artt. 356, 359-bis, 360, 364 e 365 Cpp<sup>60</sup>.

Più delicata è la retrodatazione dell'inizio della fase investigativa nel suo complesso; in sostanza, è stato accertato un ritardo nell'iscrizione dell'intera notizia e non del solo profilo soggettivo.

In tal caso, attività pre-procedimentali di vario genere – ad esempio, l'esercizio di funzioni di polizia amministrativa o di pubblica sicurezza, oppure atti esplorativi ex art. 330 Cpp – potrebbero fortuitamente trovarsi ricollocati all'interno del periodo di svolgimento delle indagini.

Senz'altro da escludere è che ciò solo basti per attribuire alle predette attività la formale qualifica di atti d'indagine, come tali utilizzabili nel corso del procedimento; sarebbe infatti paradossale che la restaurazione della legalità processuale, compiuta per mezzo della retrodatazione, generi una sorta di validazione di quanto compiuto sotto il segno del ritardo<sup>61</sup>.

Una soluzione di sicuro più ragionevole è forse ricavabile dall'art. 220 NCoordCpp.

Come è noto, ai sensi di questa disposizione, «quando nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti emergono indizi di reato» - integrati, secondo la Cassazione, anche dalla «mera possibilità» di attribuire «rilevanza penale al fatto»<sup>62</sup> - i successivi «atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale sono compiuti con l'osservanza delle disposizioni del codice». In altre parole, quando emerge una notizia di reato, le attività probatorie in corso e quelle successive devono, da quel momento in poi, adeguarsi ai

---

<sup>60</sup> In senso analogo, C. Bottino, *Indagini contro ignoti: il deficit difensivo nei confronti del futuro indiziato*, in *Pre-investigazioni*, cit. 129 ss.; V. Maffeo, *op. cit.*, 67 ss.; D. Vicoli, *La “ragionevole durata”*, cit., 184.

<sup>61</sup> Cfr. R. Aprati, *Le indagini preliminari nel progetto*, cit., secondo cui, «ovviamente la regola fondamentale dovrà rimanere quella – oggi implicita – del divieto di inserire i risultati della pre-inchiesta nel fascicolo delle indagini, in quanto dovranno essere confinati nel c.d. fascicolo degli atti non costituenti notizia di reato».

<sup>62</sup> Così, testualmente, Cass. 18.9.2018 n. 51766, in *CEDCass*, m. 274575.

dettami della fase preliminare, anche prima di formali iscrizioni nel registro<sup>63</sup>.

Piuttosto chiare sono dunque le conseguenze derivanti dall'inosservanza di siffatta prescrizione: le attività "pre-investigative" irrispettose delle forme previste per gli atti d'indagine dovrebbero essere dichiarate inutilizzabili ai sensi dell'art. 191 Cpp, così da non poter in alcun modo contribuire ad orientare il convincimento del pubblico ministero e del giudice<sup>64</sup>.

Non sfuggirà la circostanza che l'art. 220 NCoordCpp – così come, conseguentemente, la regola di esclusione da esso desunta – riguardi soltanto «attività ispettive o di vigilanza», salvo il tentativo di ricavarne un principio generale estendibile a ogni forma di "pre-inchiesta".

D'altro canto, può comunque anche soccorrere la già ricordata invalidità ex art. 178 co. 1 lett. c Cpp per l'inosservanza di specifici diritti difensivi<sup>65</sup>.

9. Ci dobbiamo ora soffermare sulle modifiche relative ai termini dell'attività investigativa.

In questo ambito, le novità, seppur rilevanti, paiono di minor impatto<sup>66</sup>; inoltre, il testo della delega era già piuttosto specifico (art. 1 co. 9 lett. c l. 27.9.2021 n. 134) e al legislatore delegato non sono quindi rimasti particolari spazi di discrezionalità<sup>67</sup>.

La durata ordinaria delle indagini è stata fissata in un anno; tempistiche diverse sono invece correlate a due specifiche categorie di reati: per le contravvenzioni, il termine è di sei mesi, mentre un anno e mezzo è il tempo previsto «se si procede per taluno dei

---

<sup>63</sup> Si sono fra gli altri espressi in questo senso R. Aprati, *La notizia di reato*, cit., 18 e 39; M. Bontempelli, *L'accertamento amministrativo nel sistema processuale penale*, Milano 2009, 175 ss.; C. Fanuele, *La ricostruzione del fatto nelle investigazioni penali*, Padova 2011, 51 ss.; A. Furguele, *Le investigazioni extrapenali di natura "mista"*, in *Pre-investigazioni*, cit., 148 ss.; B. Lavarini, *Notizie di reato*, cit., 5; R. Orlandi, *Atti e informazioni della autorità amministrativa nel processo penale. Contributo allo studio delle prove extracostituite*, Milano 1992, 153; P. Sorbello, *La valutazione di sospetti, indizi e notizie di reato nel passaggio (incerto) dalle attività ispettive alle funzioni di polizia giudiziaria*, in *DPenCont* 2016, 2, 132.

<sup>64</sup> Come è noto, però, in giurisprudenza, è stata spesso a ridimensionata la portata del divieto probatorio desumibile dall'art. 220 NCoordCpp. Si veda, ad esempio, Cass. 23.10.2018 n. 54379, in *CEDCass*, m. 274131, secondo cui «la violazione dell'art. 220 disp. att. c.p.p. non determina automaticamente l'inutilizzabilità dei risultati probatori acquisiti nell'ambito di attività ispettive o di vigilanza, ma è necessario che l'inutilizzabilità o la nullità dell'atto sia autonomamente prevista dalle norme del codice di rito a cui l'art. 220 disp. att. c.p.p. rimanda».

<sup>65</sup> In senso simile A. Camon, *Registrazione della notizia*, cit., 29.

<sup>66</sup> In questo senso, F. Cassibba-E.M. Mancuso, *op. cit.*, 618.

<sup>67</sup> Cfr. A. Marandola, *Il controllo sulla legalità delle indagini e i rimedi alla (possibile) stasi*, in *DPP* 2023, 154. Si vedano anche G. Coretti, *La ragionevole durata delle indagini alla luce della riforma Cartabia: nihil sub (italico) sole novum*, in *AP* 2022, *Rivista Web*, 2, 10 s.; R. Del Coco, *op. cit.*, 97; A. Sanna, *Cronometria delle indagini e rimedi alle stasi del procedimentali*, in *PPG* 2022, 44.

delitti indicati nell'articolo 407, comma 2».

Tale locuzione dà invero adito a qualche dubbio interpretativo, posto il generico richiamo a tutto il co. 2 dell'art. 407 Cpp; all'interno di questo comma, infatti, oltre a un elenco di delitti (lett. a), sono citate alcune situazioni concrete, correlate a specifiche dinamiche investigative (lett. b, c, d).

Nonostante la suddetta onnicomprensività, è tuttavia ragionevole pensare che la locuzione «delitti indicati nell'articolo 407, comma 2» rinvii esclusivamente alle fattispecie criminose menzionate dalla lett. a; le lettere successive, infatti, non "indicano" figure delittuose, ma pongono appunto l'attenzione su profili operativi, ossia la complessità delle investigazioni (lett. b) il compimento di atti all'estero (lett. c), o il collegamento tra più uffici del pubblico ministero (lett. d)<sup>68</sup>.

Peraltro, quando il legislatore ha voluto richiamare tutti i contenuti della disposizione in parola, lo ha detto esplicitamente: così è, ad esempio, nell'art. 407-bis co. 2 Cpp, in cui si parla, in generale, dei «casi di cui all'articolo 407, comma 2».

Al di là di questo problema interpretativo, la vera novità – come abbiamo avuto modo di osservare – è rappresentata dal passaggio da due a tre termini<sup>69</sup>.

Precedentemente, il periodo investigativo di base era pari a sei mesi e, soltanto in relazione ai delitti di cui all'art. 407 co. 2 lett. a Cpp, veniva raggiunto l'anno. Il termine più breve resta ora operativo per le sole contravvenzioni, mentre, per i delitti, sono stati aggiunti sei mesi ulteriori, approdando così, rispettivamente, a diciotto mesi con riguardo alle fattispecie elencate nell'art. 407 Cpp e a un anno in tutti gli altri casi<sup>70</sup>.

Come del resto imponeva la legge delega, è insomma stata mantenuta l'impostazione originaria del codice: i «termini di durata delle indagini preliminari» continuano a essere organizzati «in relazione alla natura dei reati», senza tener conto – almeno in prima battuta – di eventuali specificità delle investigazioni da svolgere.

È ovviamente possibile che un'intricata vicenda richieda indagini lunghe sebbene la fattispecie ipotizzata non risulti particolarmente grave in astratto<sup>71</sup>; d'altra parte, l'intento legislativo pare quello di adottare parametri il più possibile oggettivi, che non si prestino a indebite e arbitrarie lungaggini<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> In questo senso, F. Alonzi, *Tempi nuovi per le indagini?*, in *La riforma Cartabia*, cit., 246; G. Amato, *Una rivoluzione "temporale" sui tempi dei procedimenti. Indagini preliminari: i nuovi termini*, in *Riforma Cartabia*, cit., 53. Affronta la questione anche D. Vicoli, *Nuovi equilibri delle indagini preliminari*, cit., 89, nt. 76.

<sup>69</sup> Cfr. anche M. Gialuz, *op. cit.*, 44.

<sup>70</sup> Si vedano A. Marandola, *Il controllo sulla legalità*, cit., 154; W. Nocerino, *op. cit.*, 2624.

<sup>71</sup> Rilevano questa circostanza F. Cassibba-E.M. Mancuso, *op. cit.*, 619.

<sup>72</sup> In questo senso, F. Alonzi, *Tempi nuovi per le indagini?*, cit. 247.

10. Ininfluenti per stabilire la durata minima delle indagini, le concrete esigenze degli investigatori continuano a entrare in gioco in sede di proroga, seppur in maniera meno incisiva rispetto al passato.

Il precedente meccanismo era piuttosto articolato e risultava improntato a una certa generosità verso l'attribuzione del supplemento temporale richiesto.

Una prima proroga era concedibile per «giusta causa», mentre quelle successive nei «casi di particolare complessità delle indagini», o «di oggettiva impossibilità di concluderle entro il termine prorogato»; potevano essere accordati tutt'al più sei mesi alla volta, ma – nei limiti dei termini di «durata massima delle indagini preliminari», stabiliti all'art. 407 Cpp – il numero di proroghe fruibili non era vincolato.

Molto diversa è la normativa attuale, che presenta due fondamentali innovazioni<sup>73</sup>.

Come si legge nel nuovo art. 406 Cpp, la proroga – di al massimo sei mesi – può essere concessa soltanto una volta ed esclusivamente «quando le indagini sono complesse».

Queste interpolazioni – di per sé sicuramente restrittive – vanno tuttavia lette insieme alla già ricordata rivisitazione dei termini di base dell'attività investigativa (art. 405 Cpp).

Come si è visto, questi ultimi sono stati allungati di sei mesi per tutti i delitti – giungendo a un anno, o a un anno e sei mesi –, mentre restano invariati per le contravvenzioni (sei mesi). Pertanto, quantomeno in relazione alle fattispecie più gravi, se si aggiunge una proroga semestrale, la potenziale durata delle indagini è rimasta identica: per i delitti elencati nell'art. 407 co. 2 lett. a, le attività investigative possono ancora prolungarsi fino a due anni.

Le indagini ad aver fatto maggiormente le spese della riforma sono, invece, quelle riguardanti fattispecie contravvenzionali; sommando i sei mesi prescritti nell'art. 405 Cpp a un'eventuale proroga semestrale, il risultato complessivo è di dodici mesi<sup>74</sup>.

L'innovazione, insomma, più che negli astratti numeri, sta nella riduzione delle ipotesi giustificative della proroga. Difatti, l'aver ancorato la relativa richiesta alla complessità investigativa dovrebbe rendere la disciplina in esame più severa rispetto al passato<sup>75</sup>.

Fattori quali il carico di lavoro dell'ufficio, le carenze di organico, o problemi gestionali

---

<sup>73</sup> Si vedano ancora F. Cassibba-E.M. Mancuso, *op. cit.*, 619 s.

<sup>74</sup> In questo senso, F. Alonzi, *Tempi nuovi per le indagini?*, cit., 245; M. Gialuz, *op. cit.*, 44; D. Vicoli, *Nuovi equilibri delle indagini preliminari*, cit., 89. Critici verso questa scelta sono G. Amato, *Una rivoluzione "temporale"*, cit., 56, nonché E.M. Mancuso, *I rimedi alla stasi del procedimento: aspettando Godot?*, in *PPG* 2023, 790.

<sup>75</sup> Cfr. anche A. Marandola, *Il controllo sulla legalità*, cit., 155. Dubita dell'efficacia del nuovo requisito M. Daniele, *op. cit.*, 233.

di varia natura non sembrano più avere importanza; contano soltanto le caratteristiche concrete dell'indagine in corso, come, ad esempio, la molteplicità di fatti e persone da attenzionare in maniera congiunta; il compimento di atti all'estero, o comunque di lunga durata; la necessità di coordinare fra loro più uffici, organi investigativi, o sedi territoriali<sup>76</sup>.

È peraltro appena il caso di ricordare che – in conseguenza dell'assetto appena illustrato – è venuta meno la necessità di un'apposita disciplina circa i limiti massimi di durata delle indagini: essendo ormai possibile ottenere una sola proroga, tutt'al più semestrale, le regole di cui agli artt. 405 e 406 Cpp sono divenute autosufficienti e i termini contenuti nei co. 1 e 2 dell'art. 407 Cpp paiono superflui.

Di questa ridondanza si è ovviamente reso conto anche il legislatore delegato. Nella relazione illustrativa si legge, però, che la «soppressione dell'intero art. 407 [...] avrebbe tra l'altro comportato la necessità di modificare le numerose norme – anche extracodicistiche – che rinviano al catalogo di cui al comma 2 e di individuare una diversa collocazione delle disposizioni non immediatamente caducate in conseguenza dell'introduzione delle nuove regole»<sup>77</sup>.

Anziché abrogare la suddetta disposizione, si è dunque scelto, per comodità, di conservarla e aggiornarla al *novum* normativo; così, fra l'altro, accanto al limite dei diciotto mesi, relativo ai delitti diversi da quelli elencati nel co. 2 (per i quali vale il termine di due anni), è stato aggiunto un riferimento alle contravvenzioni nel co. 1, per fini di coordinamento rispetto ai nuovi termini stabiliti nell'art. 405 co. 2 Cpp<sup>78</sup>.

Frutto di questa scelta conservativa è anche il persistente riferimento alle lett. *b*, *c*, *d* dell'art. 407 co. 2 Cpp quali ipotesi che consentirebbero indagini lunghe, complessivamente, fino a due anni. Ebbene, se è corretta l'interpretazione secondo cui il termine base di un anno e sei mesi *ex art.* 405 co. 2 Cpp valga esclusivamente per i delitti elencati alla lett. *a* del medesimo art. 407 co. 2 Cpp, la prescrizione riferita alle restanti lettere dovrebbe considerarsi ormai inoperante; così, ad esempio, investigazioni relative a un delitto per il quale sia previsto il termine ordinario di un anno (art. 405 Cpp) possono raggiungere, con la proroga, un'estensione massima di soli diciotto mesi, sebbene potenzialmente rientranti in una delle ipotesi descritte

---

<sup>76</sup> In questo senso, G. Amato, *Una rivoluzione "temporale"*, cit., 54; R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 20; E.M. Mancuso, *I rimedi alla stasi*, cit., 790.

<sup>77</sup> Così, testualmente, *Relazione illustrativa*, cit., 255.

<sup>78</sup> Sul punto R. Bricchetti, *Prime riflessioni sulla riforma Cartabia: durata delle indagini e controlli*, in [www.ilpenalista.it](http://www.ilpenalista.it), 18.1.2023.

nelle lett. *b*, *c*, *d* dell'art. 407 co. 2 Cpp<sup>79</sup>.

Da ultimo, va evidenziata una ricaduta sulla posizione difensiva, conseguente ai rinnovati bilanciamenti fra termini ordinari e proroghe.

Come è noto, salvo che si proceda per i delitti di cui agli artt. 51 co. 3-*bis* e 407 co. 2 lett. *a* n. 4 e 7-*bis* Cpp, la decisione sulla richiesta di proroga richiede il coinvolgimento dell'indagato e della persona offesa (art. 406 co. 5-*bis* Cpp). L'avvenuta estensione del periodo ordinario di investigazioni e la modifica dei presupposti per ottenere l'unico supplemento investigativo possibile, hanno allora un significativo effetto indiretto: la procedura in questione viene attivata più tardi e meno spesso; pertanto, soprattutto l'indagato vede svanire – o comunque ritardare – una delle prime occasioni offertegli per scoprire di essere sottoposto a indagini, nonché per dialogare con pubblico ministero e giudice<sup>80</sup>.

D'altra parte, non sembrano profilarsi sacrifici irrimediabili, limitandosi tale circostanza a comportare eventuali riassetamenti della strategia difensiva.

11. Nell'originario disegno codicistico, non vi era alcuna cesura fra investigazioni e decisione in merito all'esercizio dell'azione penale: lo stesso termine abbracciava l'intera fase che va dall'iscrizione "soggettiva" della notizia di reato all'iniziativa del pubblico ministero, stabilendo un unico lasso temporale per entrambi questi incumbenti.

La perfetta coincidenza fra chiusura dell'attività d'indagine e scelte dell'organo inquirente si è però man mano sfilacciata in favore dell'innesto di alcuni periodi "cuscinetto".

Fu anzitutto introdotta la disciplina di cui all'art. 415-*bis* Cpp, che prevede una fase di interlocuzione con la difesa "a carte scoperte" e un'eventuale appendice investigativa. Dopodiché, è intervenuta la l. 23.6.2017 n. 103 (cosiddetta "riforma Orlando"); la predetta cesura è divenuta da allora ancor più chiara, tramite l'innesto di uno *spatium deliberandi* del tutto scevro di attività investigativa<sup>81</sup>.

L'ultima riforma, infine, non solo ha confermato l'esistente, ma anche ha aggiunto la possibilità di differire – a investigazioni comunque terminate – la notificazione dell'avviso di conclusioni delle indagini (art. 415-*bis* co. 5-*bis* e 5-*ter* Cpp).

---

<sup>79</sup> Così anche F. Alonzi, *Tempi nuovi per le indagini?*, cit., 248

<sup>80</sup> Evidenziano questo aspetto E.M. Mancuso, *I rimedi alla stasi*, cit., 790; G. Padua, *Sviluppi fisiologici e patologici delle indagini preliminari*, in *PPG* 2023, 1206.

<sup>81</sup> Si vedano le analoghe riflessioni di R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 21.



È pertanto ormai ben consolidata una serie di istituti che, una volta conclusa l'attività investigativa vera e propria, rende possibile allontanare il momento delle scelte.

Tale assetto, peraltro, risalta anche nella rinnovata topografia delle norme del Titolo VIII del Libro V, «chiusura delle indagini preliminari»<sup>82</sup>.

I contenuti del vecchio art. 405 co. 1 Cpp, riguardanti l'esercizio dell'azione penale, sono confluiti nel nuovo art. 407-bis Cpp; il co. 2, sempre dell'art. 405 Cpp, non cita più la richiesta di rinvio a giudizio, ma la conclusione delle indagini; infine, la rubrica del medesimo articolo è divenuta – coerentemente alla nuova impostazione – «termini per la conclusione delle indagini preliminari».

In altre parole, la versione attuale dell'art. 405 Cpp riguarda la parte attiva del lavoro degli investigatori, mentre le norme successive scandiscono gli step conseguenti<sup>83</sup>.

Oggetto di queste operazioni di ricollocamento è stata anche la parentesi decisoria attribuita al pubblico ministero; essa viene ora regolata dal co. 2 dell'art. 407-bis Cpp e ha del pari subito rilevanti modifiche contenutistiche rispetto a quella originaria<sup>84</sup>.

In pratica, esauriti i termini di cui all'art. 405 Cpp, ancorché prorogati ai sensi dell'art. 406 Cpp, la scelta fra azione e inazione deve, di regola, prendere forma «entro tre mesi». Tale margine si dilata a nove mesi «nei casi di cui all'articolo 407, comma 2».

La norma precedente appariva diversa e più stratificata<sup>85</sup>. Il termine di base era sempre di tre mesi, ma – in relazione a «notizie di reato che rendono particolarmente complesse le investigazioni» (art. 407 co. 2 lett. b Cpp) – il procuratore generale poteva concederne ulteriori tre; inoltre, nell'ambito di indagini aventi ad oggetto le fattispecie criminose elencate al co. 2 lett. a n. 1, 3 e 4 del medesimo art. 407 Cpp, le determinazioni in merito all'esercizio dell'azione penale potevano addirittura intervenire entro quindici mesi.

Rispetto al passato, è dunque venuta meno la possibilità di prolungare ulteriormente l'arco temporale fissato dal legislatore e il termine più lungo è stato ridotto di sei mesi. A parziale compensazione, tuttavia, quest'ultimo risulta fruibile per ognuna delle ipotesi contemplate nel co. 2 dell'art. 407 Cpp (e non soltanto per una selezione dei delitti di cui alla lett. a)<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> Cfr. anche, sul punto, D. Vicoli, *Nuovi equilibri delle indagini preliminari*, cit., 88.

<sup>83</sup> Si vedano, in questo senso, R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 21; M. Gialuz, *op. cit.*, cit., 44; A. Marandola, *Il controllo sulla legalità*, cit., 154; G. Padua, *op. cit.*, 1206.

<sup>84</sup> Sul punto, F. Cassibba-E.M. Mancuso, *op. cit.*, 625.

<sup>85</sup> Cfr. F. Alonzi, *Tempi nuovi per le indagini?*, cit., 253; M. Gialuz, *op. cit.*, 46.

<sup>86</sup> Per una critica a questo profilo, si veda G.M. Baccari, *I nuovi meccanismi per superare le stasi procedurali dovute all'inerzia del pubblico ministero*, in *La riforma Cartabia*, cit., 266.

L'art. 407-bis co. 2 Cpp tiene poi ovviamente conto delle tempistiche dettate dall'art. 415-bis Cpp<sup>87</sup>. Come è noto, quest'ultima disciplina implica il decorso di termini ulteriori: dopo la notificazione dell'avviso di conclusione delle indagini, la difesa ha venti giorni per, fra l'altro, sollecitare approfondimenti investigativi (art. 415-bis co. 3 Cpp) e – qualora l'organo inquirente decida di darvi seguito – le «nuove indagini» possono spaziare da un minimo di trenta a un massimo di novanta giorni (art. 415-bis co. 4 Cpp).

Pertanto, nel caso in cui l'avviso sia stato notificato, il co. 2 dell'art. 407-bis Cpp si premura di agganciare, consequenzialmente, i tre/nove mesi dello *spatium deliberandi* al decorso di tali archi temporali e non a quello dei termini investigativi originari (artt. 405 e 406 Cpp).

Le ragioni che, nel 2017, condussero all'introduzione dell'istituto in esame sono ben note. I ritardi spesso caratterizzanti la fase conclusiva delle indagini preliminari erano considerati una patologia talmente consolidata da far desistere dal pensiero di sradicarla; molto più realisticamente, il legislatore aveva quindi scelto di positivizzare la “prassi dell'indugio”, tentando di circoscriverla entro precisi margini<sup>88</sup>.

Il pubblico ministero ha così finito per godere, del tutto legittimamente, di un lasso di tempo maggiore, sfruttabile – indiscriminatamente e senza alcun obbligo di giustificazione – per assorbire qualsiasi esigenza decisoria, organizzativa o gestionale. Tale impostazione – pur con la contrazione temporale sopra illustrata – rivive nel nuovo art. 407-bis co. 2 Cpp<sup>89</sup>; come fra poco vedremo, però, altre novità, apportate dalla recente riforma, avrebbero forse dovuto condurre a una rimediazione più incisiva anche di questo profilo normativo.

## 12. Nessun intervento ha formalmente interessato le regole sulle indagini a carico di

---

<sup>87</sup> Cfr. F. Alonzi, *Tempi nuovi per le indagini?*, cit., 255; G. Amato, *Chiusura delle inchieste più rapide: ora i tempi morti vietati per i PM. Indagini preliminari: avviso conclusione*, in *Riforma Cartabia*, cit., 58.

<sup>88</sup> Per approfondimenti ulteriori, F. Alonzi, *La dubbia costituzionalità del comma 30 bis dell'art. 407 c.p.p.*, in *GI 2017, Speciale Riforma Orlando*, 2254; F. Cassibba, *Troppi ma ineffettivi controlli sulla durata delle indagini preliminari nel codice riformato*, in *AP 2018, suppl. al n. 1, La giustizia penale riformata*, 401; A. Marandola, *Termini per l'esercizio dell'azione penale e avocazione del Procuratore generale*, in *La riforma Orlando. Modifiche al Codice penale, Codice di procedura penale e Ordinamento penitenziario*, a cura di G. Spangher, Pisa 2017, 171; N. Triggiani, *Indagini preliminari, tempi dell'azione penale e procedura di archiviazione*, in *La riforma della giustizia penale. Commento alla legge 23 giugno 2017, n. 103*, a cura di A. Scalfati, Torino 2017, 104; E. Valentini-D. Vicoli, *Gli epiloghi delle indagini preliminari: una nuova fase dall'incerta fisionomia*, in *Indagini preliminari e giudizio di primo grado. Commento alla legge 23 giugno 2017, n. 103*, a cura di L. Giuliani-R. Orlandi, Torino 2018, 93.

<sup>89</sup> Si pongono criticamente verso questa riconferma F. Alonzi, *Tempi nuovi per le indagini?*, cit., 259 ss.; A. Marandola, *Il controllo sulla legalità*, cit., 156; A. Sanna, *op. cit.*, 45.

“ignoti”; le uniche modifiche riguardano l'eliminazione delle norme in materia di iscrizione coatta, superate dall'introduzione dell'art. 335-ter Cpp<sup>90</sup>.

Eppure, anche questo tema avrebbe forse richiesto qualche attenzione: l'art. 415 Cpp – a causa della sua scarsa analiticità e di un secco rinvio alle regole del Titolo VIII – ha spesso generato dubbi interpretativi di un certo rilievo<sup>91</sup>. Si sarebbe dunque potuto mettervi mano, soprattutto tenendo presente che i nuovi presupposti per l'iscrizione nominativa (art. 335 co. 1-bis Cpp) potrebbero comportare un incremento delle indagini inaugurate “contro ignoti”.

In sintesi, l'art. 415 Cpp offre poche informazioni rilevanti ai nostri fini. La regola generale è quella per cui, «quando è ignoto l'autore del reato il pubblico ministero, entro sei mesi dalla data della registrazione della notizia di reato, presenta al giudice richiesta di archiviazione ovvero di autorizzazione a proseguire le indagini» (co. 1). Questa norma va poi interpretata e integrata alla luce del successivo co. 3, secondo il quale «si osservano, in quanto applicabili, le altre disposizioni di cui al presente titolo». Bisogna in sostanza utilizzare come base il co. 1, arricchendolo tramite i tasselli di disciplina del Titolo VIII con esso compatibili.

Il primo dato certo è quindi che il pubblico ministero debba, in ogni caso, rivolgersi al giudice entro sei mesi dall'iscrizione della notizia priva del nominativo di un indagato. Non sembra infatti applicabile in questo ambito l'art. 405 co. 2 Cpp, che – per quanto concerne i delitti – offre almeno un anno di tempo prima di dover indirizzare al giudice una qualsivoglia richiesta<sup>92</sup>: i termini in esso contenuti decorrono dalla «data in cui il nome della persona alla quale è attribuito il reato è iscritto nel registro delle notizie di reato», ossia un evento palesemente inconferente con la fattispecie in esame; per giunta, una verifica giudiziale più ravvicinata per l'iscrizione solo “oggettiva” è senza dubbio idonea a prevenire indebiti allungamenti delle indagini, a maggior ragione dopo la già ricordata introduzione dell'art. 335 co. 1-bis Cpp.

Più articolato è il discorso in relazione ai tempi e alle condizioni per la proroga, contenuti nell'art. 406 Cpp.

Il co. 1 di quest'ultima disposizione – che lega la possibilità di ottenere «la proroga del termine previsto dall'articolo 405» al fatto che «le indagini s[iano] complesse» – appare

---

<sup>90</sup> Si veda, per approfondimenti, R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 16 ss.

<sup>91</sup> Si vedano, fra gli altri, F. Caprioli, *Le indagini per reati commessi da persone ignote*, in *Trattato teorico pratico di diritto processuale penale*, vol. V, cit., 538 ss.; K. La Regina, *Il procedimento a carico di ignoti*, Padova 2012, 55 ss.

<sup>92</sup> In questo senso anche R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 17.

altrettanto inapplicabile alla situazione qui d'interesse: non solo vi è un riferimento all'art. 405 Cpp – e, dunque, a un'indagine soggettivamente orientata – ma va del pari rilevato che, nel caso di cui all'art. 415 co. 1 Cpp, il presupposto per la proroga non è semplicemente sovrapponibile alla complessità investigativa. La prosecuzione delle indagini viene difatti accordata perché, nonostante gli sforzi compiuti, un soggetto da indagare non è stato individuato, ma potrebbe ancora esserlo; la natura articolata delle attività da svolgere non è di per sé dirimente<sup>93</sup>.

Al contrario, dovrebbero operare, anche nelle indagini contro “ignoti”, i limiti contenuti nel co. 2, sempre dell'art. 406 Cpp<sup>94</sup>. La semestralità, quale estensione massima della proroga, ben si accorda con l'identico margine temporale previsto dall'art. 415 co. 1 Cpp e lo stesso discorso si attaglia al numero di proroghe consentite, rideterminato dalla riforma in una sola<sup>95</sup>: mancano indici testuali contrari e, ancora una volta, siffatti limiti risultano idonei a contenere i tempi investigativi e a prevenire abusi delle iscrizioni innominate.

D'altra parte, più in concreto, non sembra affatto privo di ragionevolezza ritenere che – dopo un anno di indagini e perdurando la mancanza anche solo di “indizi a carico” di un qualsivoglia soggetto (art. 335 co. 1-bis Cpp) – possa valere la pena di concentrare altrove le già scarse energie a disposizione delle procure.

Nessuno spazio sembra esservi, infine, per il segmento deliberativo di cui all'art. 407-bis co. 2 Cpp, che fa esplicito riferimento alla «scadenza del termine di cui all'articolo 405, comma 2» (riguardante le iscrizioni soggettive) e alla «notifica dell'avviso della conclusione delle indagini». Oltretutto, avrebbe poco senso offrire così ampi momenti di riflessione, laddove nemmeno si presenta l'alternativa fra azione e inazione.

Ecco, allora, in sintesi, le tappe del nuovo procedimento contro ignoti.

Decorsi sei mesi dalla registrazione della notizia, il pubblico ministero chiede la prosecuzione delle indagini, qualora ritenga che ulteriori sforzi investigativi possano condurre al disvelamento di un nome da iscrivere. Una sola proroga può essere concessa e nel limite di sei mesi.

Dopo al massimo un anno, il medesimo organo inquirente ha quindi l'obbligo, senza ulteriori indugi, di ripresentarsi dinanzi al giudice per chiedere l'archiviazione, a meno

---

<sup>93</sup> Si veda, però, R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 18, secondo la quale, comunque, può essere considerata “complessa” anche un'indagine «in cui non si è nemmeno arrivati alla individuazione o all'identificazione di un possibile indagato, pur avendo indagato a fondo».

<sup>94</sup> Per le varie interpretazioni ipotizzate, F. Caprioli, *Le indagini per reati commessi da persone ignote*, cit., 543 ss.

<sup>95</sup> Cfr. anche R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 17, la quale ritiene invece applicabili tante proroghe quanto i termini massimi di cui all'art. 407 Cpp ne consentano.

che, nel frattempo, siano emersi i presupposti per un'iscrizione soggettiva, dalla quale ovviamente saranno ormai cominciati a decorrere i diversi termini di cui all'art. 405 co. 2 Cpp<sup>96</sup>.

13. Finora ci siamo confrontati con le innovate regole riguardanti l'iscrizione delle notizie di reato, i tempi dell'attività investigativa e quelli delle scelte sull'azione.

Trasversale a tutti questi profili è la disciplina dell'avviso di conclusione delle indagini; l'art. 415-bis Cpp rappresenta, infatti, quantomeno dal punto di vista normativo, uno snodo nevralgico fondamentale: esso incide sullo svolgimento delle indagini, prevedendone un possibile supplemento su richiesta dell'indagato; impone al pubblico ministero di confrontarsi con le sue future intenzioni; segna il decorso del periodo di riflessione concesso; non da ultimo, regola la *discovery* del fascicolo e il dialogo pre-processuale fra accusa e difesa.

Il d.lgs. n. 150 del 2022 ha ulteriormente arricchito questo complicato crocevia, introducendo una particolare ipotesi di differimento<sup>97</sup>.

In linea di principio, «prima della scadenza del termine previsto dal comma 2 dell'articolo 405, anche se prorogato, il pubblico ministero, se non deve formulare richiesta di archiviazione», è tuttora richiesto di far notificare l'avviso di fine indagini all'indagato, al suo difensore e – in rari casi – alla persona offesa (co. 1).

L'inedita eccezione è regolamentata nei nuovi co. 5-bis e 5-ter.

Prima che scada il termine investigativo, è possibile, previa autorizzazione del procuratore generale presso la corte di appello, ottenere un differimento della notificazione; in caso di accoglimento della richiesta, resta naturalmente posticipato anche tutto ciò che ne consegue, ossia il deposito del fascicolo, il decorso dei termini previsti dal medesimo art. 415-bis Cpp per eventuali richieste della difesa (co. 3) e per le corrispondenti indagini (co. 4), nonché l'inizio dello *spatium deliberandi ex art. 407-bis co. 2 Cpp*<sup>98</sup>.

Notevole è peraltro il periodo massimo di differimento, che di norma è pari a sei mesi, ma può raggiungere l'anno in relazione a tutti i «casi di cui all'articolo 407, comma 2», dunque anche con riferimento alle lett. *b, c, d*.

Il contraltare di questo cospicuo lasso temporale è rappresentato da un elenco tassativo di ragioni giustificanti: a differenza del periodo di cui all'art. 407-bis co. 2

---

<sup>96</sup> Sul punto, ancora R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 19.

<sup>97</sup> Cfr. E.M. Mancuso, *I rimedi alla stasi*, cit., 794; W. Nocerino, *op. cit.*, 2634.

<sup>98</sup> G. Padua, *op. cit.*, 1207, parla, a questo proposito di «dilazione 'a cascata'».

Cpp, quello in esame viene autorizzato solo in relazione a specifiche necessità, rappresentate dal richiedente: una tempestiva *discovery* rischierebbe di frustrare esigenze cautelari non ancora soddisfatte (co. 5-*bis* lett. a), potrebbe «mettere in pericolo la vita o l'incolumità di una persona o la sicurezza dello Stato», oppure pregiudicare indagini parallele ancora regolarmente in corso (co. 5-*bis* lett. b).

La prima e la terza ipotesi appaiono ragionevoli e ben dettagliate dal legislatore. Più dubbi può destare la seconda: rivolta a prevenire pericoli per la persona offesa, possibili testimoni, o l'indagato stesso, nonché a tutelare esigenze di segretezza diverse da quelle strettamente processuali, tale deroga sembra, però, fin troppo ampia per non prestare il fianco a facili abusi<sup>99</sup>.

14. La *ratio* sottostante al differimento dell'avviso di conclusione delle indagini è simile a quella che, nel 2017, portò a elaborare la “pausa di riflessione” del pubblico ministero: al fine di razionalizzare e contenere eventuali dilazioni nella notificazione dell'avviso, si è scelto di codificarle, agendo però, questa volta, in maniera senza dubbio più oculata.

L'eventuale “ritardo” è stato ancorato a un catalogo tassativo di ipotesi e, sulla base delle stesse, deve essere giustificato dall'istante e poi autorizzato; al contrario, il periodo “cuscinetto” di cui all'attuale art. 407-*bis* co. 2 Cpp, così come la sua versione originaria, non è legato ad alcun onere motivazionale ed è quindi sempre a disposizione, automaticamente e incondizionatamente.

La criticità rilevabile, infatti, non sta tanto, in sé, nell'introduzione del nuovo istituto del differimento, quanto piuttosto nella mancanza di un coordinamento con la successiva parentesi decisoria. Secondo l'attuale modello codicistico, la postergazione dell'avviso non surroga i margini decisionali conseguenti, tanto che il pubblico ministero – una volta finalmente notificato l'atto in questione – sembra ancora goderne pienamente.

Vi sono, invece, un paio di buone ragioni per ritenere del tutto dubbia la convivenza fra questi due segmenti temporali.

In primo luogo, l'avviso di conclusione delle indagini è notificato dal pubblico ministero «se non deve formulare richiesta di archiviazione» (art. 415-*bis* co. 1 Cpp); pertanto, nel momento in cui richiede il differimento della notificazione, il medesimo si è già provvisoriamente orientato verso l'azione e l'unico *novum* ancora possibile è

---

<sup>99</sup> In senso analogo, A. Marandola, *Il controllo sulla legalità*, cit., 157.

quello conseguente a eventuali – e peraltro rare – sollecitazioni difensive *ex art. 415-bis* co. 3 Cpp.

È poi altrettanto evidente che il periodo di differimento è in grado assorbire almeno alcune delle esigenze che, precedentemente, erano soddisfatte durante la “pausa di riflessione”. Si pensi, fra le altre, alla necessità di un’attenta disamina degli atti compiuti, a problemi organizzativi dell’ufficio, oppure allo smaltimento del carico di lavoro pregresso.

Insomma, esaurito il tempo concesso dal procuratore generale, il pubblico ministero – pur considerando le informazioni magari emerse dall’interlocuzione con la difesa – non dovrebbe più avere molto da ponderare, né pendenze particolari da dirimere.

Si poteva allora immaginare – come del resto prevede, seppur per una diversa situazione, il co. 3 dell’art. 415-ter Cpp – una contrazione dei margini temporali ordinariamente previsti dall’art. 407-bis co. 2 Cpp, oppure di condizionarne l’attribuzione a specifiche esigenze tipizzate.

15. Fra i tratti maggiormente distintivi della “riforma Cartabia” campeggia l’elaborazione di alcuni strumenti, volti a risolvere eventuali stalli nella finalizzazione delle indagini preliminari; tale momento – come già si leggeva nella relazione della “Commissione Lattanzi” – costituiva, infatti, «un esempio, tra i più problematici, di ‘tempi morti’ che determinano un ingiustificato allungamento della durata complessiva del procedimento penale»<sup>100</sup>.

Si è di certo trattato di un lavoro non facile, che i riformatori hanno cercato di compiere tramite la predisposizione di due diversi “pacchetti” di rimedi.

Il primo ha come scenario di fondo l’avvenuta notificazione dell’avviso di conclusione delle indagini preliminari: il pubblico ministero ha dunque già manifestato, seppur provvisoriamente, il suo positivo convincimento sulla consistenza della *notitia criminis* e la difesa – quantomeno quella dell’indagato – è venuta a conoscenza degli atti, potendo peraltro esercitare le facoltà previste dal co. 3 dell’art. 415-bis Cpp.

Manca dunque soltanto l’ultimo passo, ossia la scelta definitiva fra azione e inazione<sup>101</sup>.

A questo proposito, la novità sta nel fatto che – una volta spirato lo *spatium deliberandi* di cui all’art. 407-bis co. 2 Cpp – indagato e persona offesa possono rivolgersi al giudice al fine di coartare la decisione mancante<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> Così, testualmente, Commissione di studio, *Relazione finale*, cit., 19.

<sup>101</sup> R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 24, parla in questo caso di «inerzia parziale».

<sup>102</sup> M. Gialuz, *op. cit.*, 47, la definisce «*discovery patologica obbligatoria*».

Una volta ricevuta tale richiesta, quest'ultimo emette un decreto motivato con cui – in caso di accoglimento – ordinerà al pubblico ministero «di assumere le determinazioni sull'azione penale» (art. 415-*bis* co. 5-*quater* Cpp).

Sia al giudice, sia al pubblico ministero, vengono concessi venti giorni per espletare i rispettivi compiti. Sono evidentemente termini ordinatori, la cui inosservanza non implica l'invalidità dei provvedimenti assunti; del resto, una soluzione diversa sarebbe controproducente: il decreto del giudice è l'atto deputato a risolvere il blocco, mentre la decisione del pubblico ministero è proprio l'obiettivo da raggiungere.

Piuttosto, il rispetto delle due scadenze appena ricordate viene indirettamente incentivato con una serie di comunicazioni e notificazioni. La decisione giudiziale deve essere comunicata al procuratore generale presso la corte di appello e notificata al richiedente (co. 5-*quater*, ultima parte), mentre il pubblico ministero – a cui sia stato ordinato di attivarsi – deve trasmettere sia al giudice, sia al medesimo procuratore generale, copia dei provvedimenti assunti (co. 5-*quinquies*)<sup>103</sup>.

Nulla viene precisato circa la procedura da seguire. Pare quindi che il giudice possa decidere *de plano*, senza allestire apposite forme di contraddittorio scritto o, a maggior ragione, orale<sup>104</sup>. D'altronde, la questione da dirimere è abbastanza semplice (la scadenza di un termine e la successiva inerzia del pubblico ministero<sup>105</sup>) e non sembra quindi esigere particolari discussioni<sup>106</sup>.

L'eventualità che un epilogo decisorio non intervenga nemmeno dopo l'"ingiunzione" del giudice dovrebbe restare quasi teorica.

Bisogna infatti distinguere due contesti ben diversi. Un conto è l'inerzia precedente all'attivazione dei rimedi in parola, a cui già la 'Commissione Lattanzi' aveva suggerito di ovviare attraverso «meccanismi processuali piuttosto che [...] sanzioni disciplinari»<sup>107</sup>; altro conto è ciò che potrebbe accadere dopo, a causa dell'inosservanza del preciso comando impartito dal giudice.

In questo secondo ambito, oltre alle sanzioni disciplinari, soccorreranno quantomeno la revoca dell'assegnazione da parte del procuratore della Repubblica (art. 2 d.lgs. n.

---

<sup>103</sup> Così anche R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 25. Si veda anche E.M. Mancuso, *I rimedi alla stasi*, cit., 795, il quale sottolinea la necessità che il giudice abbia a disposizione il fascicolo del procedimento.

<sup>104</sup> Evidenzia questo aspetto A. Marandola, *Il controllo sulla legalità*, cit., 159.

<sup>105</sup> Si vedano, tuttavia, le riflessioni di G. Amato, *Chiusura delle inchieste più rapide*, cit., 62 s., il quale ritiene vi sia anche spazio per valutazioni di inerzia "giustificabile", come ad esempio il caso in cui il pubblico ministero abbia già compiuto le proprie scelte, ma siano ancora in corso adempimenti di segreteria, oppure il tribunale stia ritardando la comunicazione della data d'udienza in ipotesi di citazione diretta a giudizio.

<sup>106</sup> Così anche D. Vicoli, *Nuovi equilibri delle indagini preliminari*, cit., 98.

<sup>107</sup> Così si legge in Commissione di studio, *Relazione finale*, cit., 19.



106 del 2006), nonché l'avocazione *ex art.* 412 Cpp<sup>108</sup>, che, come è noto, è stata significativamente rimodernata dalla “riforma Cartabia”: fra le altre cose, l'intervento del procuratore generale è divenuto facoltativo e sembra quindi presumibile che l'attenzione verrà principalmente rivolta proprio alle esigue – e dunque maggiormente gestibili – evenienze in cui pure la sollecitazione giudiziale non sortisca alcun effetto<sup>109</sup>. È dunque certamente presumibile che l'organo inquirente preferisca evitare simili eventualità e finalmente sblocchi lo stallo.

16. Affinché possano rivolgersi al giudice è necessario che i soggetti legittimati siano consapevoli dello stato del procedimento; in altre parole, costoro devono sapere che i termini di cui all'*art.* 407-*bis* co. 2 Cpp sono già infruttuosamente spirati.

Nessun problema si pone in relazione a chi riceva l'avviso di conclusione delle indagini preliminari; basta, poi, un semplice calcolo aritmetico – dopo aver magari anche visionato il fascicolo – per determinare la data di scadenza.

Era invece necessario uno specifico intervento in favore della persona offesa che – pur titolare del potere di sollecitazione di cui al co. 5-*quater* – non abbia diritto alla notificazione *ex art.* 415-*bis* co. 1 Cpp<sup>110</sup>.

A tal fine, due erano le possibilità: estendere a tutta la categoria degli offesi siffatta notificazione, oppure prevedere un apposito strumento surrogatorio.

Si è optato per la seconda soluzione.

Ai sensi del co. 5-*sexies*, appositamente introdotto nell'*art.* 415-*bis* Cpp, alla persona offesa – che abbia precedentemente dichiarato di volere essere informata della conclusione delle indagini – «è notificato l'avviso previsto dal comma 1 dell'articolo 415-*ter*».

In pratica, è stata mutuata una parte della disciplina prevista per il secondo rimedio ‘anti-stasi’: scaduti i termini *ex art.* 407-*bis* co. 2 Cpp, il soggetto in parola viene informato del deposito del fascicolo, della possibilità di visionarlo ed estrarne copia, nonché della facoltà di interpellare il giudice.

L'avviso di fine indagini non gli viene quindi notificato nemmeno dopo; è tuttavia evidente che, in sede di consultazione del compendio investigativo, sarà visionabile

---

<sup>108</sup> In questo senso, G.M. Baccari, *op. cit.*, 275. Sul punto, vedi anche D. Vicoli, *Nuovi equilibri delle indagini preliminari*, cit., 99.

<sup>109</sup> Si vedano R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 27 ss.; K. La Regina, *L'archiviazione nel vortice efficientista*, in *La riforma Cartabia*, cit., 291 ss.

<sup>110</sup> Sul punto, G.M. Baccari, *op. cit.*, 273.

anche tale atto, oltre a eventuali investigazioni compiute ai sensi dell'art. 415-bis co. 4 Cpp.

Bisogna ancora capire quale sia la disciplina applicabile immediatamente dopo.

Ai sensi dell'art. 415-ter co. 3 Cpp, di norma, chi riceve l'avviso di cui al co. 1 della medesima disposizione è titolato ad adire il giudice soltanto «decorso un termine pari a un mese senza che il pubblico ministero abbia assunto le determinazioni sull'azione penale», i quali diventano tre «nei casi di cui all'articolo 407, comma 2». Nella nostra ipotesi, però, al fine di non ingenerare un'ulteriore disparità di trattamento rispetto a chi sia destinatario diretto dell'avviso di conclusione delle indagini – che è legittimato a rivolgersi al giudice appena esaurita la “pausa di riflessione” (art. 415-bis co. 5-quater, primo periodo) – il co. 3 dell'art. 415-ter andrebbe forse ritenuto inoperante.

Così, chi riceve l'avviso ex art. 415-ter co. 1 Cpp, nella particolare ipotesi regolata dall'art. 415-bis co. 5-sexies Cpp, potrebbe subito rivolgersi all'autorità giudiziaria, senz'altro attendere<sup>iii</sup>.

Non mancano, peraltro, strumenti ulteriori di conoscenza in favore della persona offesa.

Viene anzitutto in gioco la procedura di differimento dell'avviso di conclusione delle indagini. Qualora il procuratore generale rigetti la richiesta del pubblico ministero, il suo decreto – al cui interno campeggia l'ordine di «provvedere alla notifica dell'avviso di cui al comma 1 entro un termine non superiore a venti giorni» – deve essere notificato non solo all'indagato, ma anche alla persona offesa che, «nella notizia di reato o successivamente, abbia dichiarato di volere essere informata della conclusione delle indagini» (art. 415-bis co. 5-ter Cpp); quest'ultima riceve, quindi, in ogni caso il decreto in parola, anche quando non è destinataria dell'avviso di fine indagini.

In secondo luogo, il medesimo soggetto potrebbe essersi rivolto agli uffici del registro per avere informazioni sullo stato del procedimento (art. 335 co. 3-ter Cpp).

È insomma ragionevole supporre che la persona offesa – una volta venuta a conoscenza dell'esaurimento dello *spatium deliberandi* tramite uno di due meccanismi appena ricordati – possa validamente attivare l'istituto 'anti-stasi' ancora prima di vedersi notificato l'avviso di deposito, comunque poi garantitogli dall'art. 415-bis co. 5-sexies

---

<sup>iii</sup> Vero è che il co. 1 dell'art. 415-ter Cpp statuisce espressamente che, nell'avviso inviato a indagato e persona offesa, sia indicata la facoltà di cui al co. 3, facendo quindi richiamo anche ai termini in quest'ultimo contenuti. Il problema pare però superabile in via interpretativa, ricordando che, nella situazione ora in esame, l'avviso di cui all'art. 415-ter co. 1 Cpp è in realtà inviato sulla base di quanto previsto dal co. 5-sexies dell'art. 415-bis Cpp. Questa circostanza potrebbe allora giustificare alcuni aggiustamenti alla disciplina applicabile.

Cpp.

Per concludere sul punto, ci si può ancora chiedere perché il legislatore non abbia optato per la scelta astrattamente più semplice e cioè estendere la notificazione dell'avviso di conclusione delle indagini a ogni persona offesa.

Il motivo sta probabilmente in una questione di concreta convenienza. L'avviso di deposito di cui all'art. 415-bis co. 5-sexies Cpp, preso in prestito dal co. 1 dell'art. 415-ter Cpp, viene inviato soltanto in situazioni patologiche, ossia qualora l'inerzia decisoria del pubblico ministero prosegua oltre la scadenza dei tempi decisionali concessi. Al contrario, l'avviso di conclusione delle indagini (art. 415-bis co. 1 Cpp) opera fisiologicamente in un numero molto maggiori di casi. Pertanto, notificare il primo avviso, anziché il secondo, comporta un dispendio sicuramente inferiore di energie processuali.

Inoltre, non è da trascurare il possibile effetto sollecitatorio nei confronti del pubblico ministero, il quale – sapendo che, allo scadere del proprio *spatium deliberandi*, dovrà inviare alla persona offesa l'avviso di deposito – potrebbe *re melius perpensa* convincersi direttamente ad agire.

17. Maggiormente complessa, rispetto a quella sopra tratteggiata, è la disciplina contenuta nell'art. 415-ter Cpp. In effetti la patologia da governare appare decisamente più delicata<sup>112</sup>: il pubblico ministero è rimasto totalmente inerte, senza nemmeno emettere l'avviso *ex art. 415-bis Cpp*, e nessuno ha potuto consultare l'intero fascicolo delle investigazioni<sup>113</sup>.

La prima contromisura elaborata dai riformatori è allora un obbligo di deposito degli atti svolti.

Come afferma il co. 1 dell'art. 415-ter Cpp, «alla scadenza dei termini di cui all'articolo 407-bis, comma 2, se il pubblico ministero non ha disposto la notifica dell'avviso della conclusione delle indagini preliminari, né ha esercitato l'azione penale o richiesto l'archiviazione, la documentazione relativa alle indagini espletate è depositata in segreteria». Avviso dell'avvenuto deposito, nonché del diritto di consultazione e copia, deve poi essere notificato sia all'indagato, sia alla persona offesa, che abbia chiesto di essere informata circa la conclusione delle indagini.

Una prima questione rilevante riguarda le tempistiche del nuovo onere di *disclosure*.

---

<sup>112</sup> In questo senso, R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 24; D. Vicoli, *Nuovi equilibri delle indagini preliminari*, cit., 95.

<sup>113</sup> Si vedano anche F. Cassibba-E.M. Mancuso, *op. cit.*, 625 s.

Come più volte ricordato, il pubblico ministero – «se non deve formulare richiesta di archiviazione» – è tenuto a depositare gli atti già insieme alla notificazione dell'avviso di fine indagini; al contrario, il meccanismo di cui all'art. 415-ter Cpp scatta soltanto in un momento successivo e cioè una volta esaurito il momento di riflessione riservato al medesimo soggetto.

Tale disallineamento – che potrebbe a prima vista sorprendere – risponde, tuttavia, a una logica ben precisa.

Come si è già ricordato, il disvelamento degli atti, concomitante all'emissione dell'avviso di conclusione delle indagini, dipende dalla predeterminazione di un preciso convincimento, seppur momentaneo, in capo all'organo inquirente.

Due sono, quindi, *a contrario* le ipotesi in cui tale obbligo non sussiste: ovviamente, allorché ci si orienti per l'archiviazione; in secondo luogo, quando – allo scadere dei termini investigativi (artt. 405 e 406 Cpp) – vi sia ancora incertezza sulla strada da imboccare. Pure in questa seconda situazione, infatti, il pubblico ministero «non deve formulare richiesta di archiviazione», ma il motivo – anziché l'intenzione di non coltivare l'accusa – è una temporanea incapacità di decidere.

Prima del 2017, a quest'ultima ipotesi non era riservato alcuno spazio autonomo. Il pubblico ministero – proprio per capire se la procedura *ex art.* 415-bis Cpp dovesse essere attivata – era sempre formalmente tenuto a sciogliere i suoi primi dubbi già alla scadenza dei termini investigativi.

L'impostazione codicistica ha poi cominciato a mutare, almeno nella sostanza, con la “riforma Orlando”. Essendo stati attribuiti al magistrato inquirente vari mesi, successivi all'esaurimento dell'attività investigativa, per decidere sull'azione, appariva già allora poco sensato continuare a esigere che, in ogni caso, questi manifestasse anticipatamente le proprie intenzioni; l'introduzione di una “pausa di riflessione” legittimava la persistenza del dubbio e, anzi, poteva servire per scioglierlo.

Proprio sulla base di questa consapevolezza, il d.lgs n. 150 si è limitato a chiudere il cerchio.

L'indecisione del pubblico ministero pare ora consentire di omettere momentaneamente un'eventuale emissione dell'avviso di conclusione delle indagini, nonché, ovviamente, il deposito del fascicolo. Soltanto l'ulteriore consumazione del segmento temporale di cui all'art. 407-bis co. 2 Cpp rende il disvelamento degli atti una necessità (di regola) improrogabile, pur quando l'inerzia decisoria persista.

Se questa interpretazione è corretta, i principali percorsi ora prospettabili sono i

seguenti.

In alcune ipotesi, il pubblico ministero, allo scadere dei termini per investigare, manifesta subito il suo futuro intendimento, emettendo la richiesta di archiviazione, oppure facendo notificare l'avviso di conclusione delle indagini, in quanto intenzionato a esercitare l'azione penale; nel secondo caso, il decorso dello *spatium deliberandi* di cui all'art. 407-bis co. 2 Cpp si aggancia – come si è visto – alle tempistiche di cui all'art. 415-bis co. 3 e 4 Cpp.

La possibilità alternativa è che – allo scadere dei termini ex artt. 405 e 406 Cpp – il magistrato inquirente ancora non sia in grado di capire se «non deve formulare richiesta di archiviazione»; il periodo di riflessione comincia allora a esaurirsi da subito e il pubblico ministero può, in qualsiasi momento dello stesso, rompere gli indugi e chiedere l'archiviazione, o far notificare – pur tardivamente rispetto a quanto stabilito nell'art. 415-bis co. 1 Cpp – l'avviso di conclusione delle indagini<sup>114</sup>.

18. Ammessa la possibilità – dovuta a momentanea indecisione – di una notifica “tardiva” dell'avviso di conclusione delle indagini, bisogna capire se, a essa, debba o no seguire un nuovo decorso dello *spatium deliberandi*.

La risposta appare negativa.

Laddove, infatti, il co. 2 dell'art. 407-bis Cpp afferma che «il pubblico ministero esercita l'azione penale o richiede l'archiviazione entro tre mesi dalla scadenza del termine di cui all'articolo 405, comma 2, o, se ha disposto la notifica dell'avviso della conclusione delle indagini preliminari, entro tre mesi dalla scadenza dei termini di cui all'articolo 415-bis, commi 3 e 4» appare tarato sulla situazione tipica prevista dall'art. 415-bis co. 1 Cpp; in altri termini, il riferimento sembra dover andare alla notificazione ordinaria dell'avviso, intervenuta entro lo scadere dei termini per investigare.

Superata tale soglia, il pubblico ministero che – proprio approfittando, in tutto o in parte, del supplemento temporale messo a disposizione – abbia infine proceduto alla notificazione in parola, dimostra di essere pronto a compiere le proprie scelte. Certo, mancano ancora eventuali sopravvenienze emerse dall'interlocuzione con la difesa, ma l'organo inquirente ha già goduto di un tempo significativo per valutare gli atti prima

---

<sup>114</sup> Naturalmente, se la notificazione dell'avviso avviene all'interno di tale periodo, il momento entro il quale vanno manifestate le determinazioni sull'esercizio dell'azione penale dipende dal termine che scade per ultimo: qualora i termini indicati nei co. 3 e 4 dell'art. 415-bis Cpp superino quelli ex art. 407-bis co. 2 Cpp dovrebbero allora essere i primi a prevalere, anche in vista di un'integrale soddisfazione delle eventuali richieste difensive pervenute.

compiuti.

Un nuovo decorso della “pausa di riflessione” rischierebbe poi di favorire prassi devianti: si potrebbe essere indotti a posticipare sistematicamente gli incombenti *ex art. 415-bis Cpp* al solo fine di far decorrere da capo i termini decisori.

Peraltro, una diversa soluzione – vale la pena precisarlo sin d’ora – nemmeno può essere ricavata dal paragone con il co. 3 dell’art. 415-*ter* Cpp.

Come meglio vedremo fra poco, la notifica dell’avviso di fine indagini, a seguito dell’ordine del giudice, in effetti comporta, per espressa previsione di legge, una nuova applicazione dell’art. 407-*bis* co. 2 Cpp, seppur con «termini [...] ridotti di due terzi». A meglio considerare, però, la situazione considerata è molto particolare: la notificazione è giunta dopo un’incertezza duratura, sbloccata solo dall’intervento giudiziale; nulla ha a che vedere, dunque, tale problematico contesto con quello in cui l’invio dell’avviso *ex art. 415-bis Cpp* sia frutto di una scelta maturata spontaneamente dall’organo inquirente.

19. Provando a sintetizzare quanto appena affermato, sembra che il pubblico ministero “indeciso” goda di un’inedita opportunità operativa: qualora non sia in grado di anticipare il proprio convincimento già alla fine dell’attività investigativa, può legittimamente omettere gli adempimenti di cui all’art. 415-*bis* Cpp e, se del caso, procedervi in un secondo momento.

Siffatta innovativa impostazione, come si è visto, è frutto della convergenza di due inserti normativi: nel 2017, è stata introdotta la “pausa di riflessione”; dal 2022, la “riforma Cartabia” fa seguire, al suo inutile spirare, l’obbligo di deposito del fascicolo investigativo. È solo in questo secondo momento, insomma, che l’incapacità decisoria del pubblico ministero diventa davvero patologia e il legislatore cerca di porvi rimedio, in prima battuta, con un onere di disvelamento degli atti; dimodoché, *disclosure* e scelte sull’azione possono ora validamente tornare ad avvicinarsi, proprio come accadeva prima della “riforma Orlando”.

Tutto questo sistema, ragionevole in astratto, sconta, però, un’evidente criticità pratica: risulta estremamente difficile verificare la sussistenza dei suoi presupposti legittimanti.

Da un lato, infatti, lo *status* soggettivo di indecisione su cui è fondato lo slittamento delle procedure *ex art. 415-bis Cpp* appartiene al foro interno del pubblico ministero e, dall’altro lato, il godimento dello *spatium deliberandi* di cui all’art. 407-*bis* co. 2 Cpp

continua a prescindere totalmente dall'esternazione di giustificazioni esplicite.

In altre parole, non vi è modo di verificare se, una volta scaduti i termini di cui all'art. 405 Cpp, il magistrato inquirente avesse davvero incertezza sul da farsi, così come non si può accertare se il suo convincimento si fosse già formato in un momento antecedente a quello in cui è stato effettivamente esternato.

Le medesime difficoltà si riscontrano, poi, nel distinguere le ipotesi che consentono il differimento dell'avviso di conclusione delle indagini da quelle – ora in esame – che ne giustificano la momentanea omissione.

La differenza teorica è molto significativa, ma, nella pratica, è difficile rilevarla.

Il differimento va domandato quando il pubblico ministero ha già chiaro di essere intenzionato a non chiedere l'archiviazione, ma esigenze ulteriori impongono, a suo parere, una postergazione del deposito degli atti, inducendolo a rivolgersi al procuratore generale per essere autorizzato a postergare la notifica dell'avviso di conclusione delle indagini (art. 415-bis co. 5-ter Cpp).

La seconda ipotesi – come si è detto più volte – si basa su circostanze totalmente diverse, ossia la provvisoria incapacità del medesimo organo inquirente di farsi già un'idea in merito all'esercizio dell'azione penale.

Insomma, in un caso, scatterebbe il dovere di attivare la procedura *ex art. 415-bis co. 1 Cpp*, ma il pubblico ministero può chiedere di differirla a causa dei pregiudizi causati dalla *discovery*; nell'altro caso, il predetto dovere nemmeno sussiste, mancando il presupposto dell'avvenuta formazione di un suo, seppur momentaneo, convincimento. Chiara in astratto, questa differenza diviene impalpabile nel concreto, tanto che è praticamente impossibile discernere quando si sarebbe dovuta applicare una fattispecie anziché l'altra.

Insomma, in questo complicato sistema, retto da flebili presupposti, l'unico punto fermo è rappresentato dall'art. 415-ter co. 1 Cpp: quando scadono i termini indicati nell'art. 407-bis co. 2 Cpp qualcosa dovrebbe accadere, sia essa la decisione in merito all'esercizio dell'azione, oppure il semplice deposito degli atti.

Un rischio si affaccia, però, anche in questo caso: potrebbe sovente accadere che il pubblico ministero – nella consapevolezza di poter restare inerte senza doversi giustificare – effettivamente si limiti ad attendere, anche quando, all'opposto, vi sarebbero già state, precedentemente, le condizioni per decidere cosa fare<sup>15</sup>. Resta però, appunto, impossibile accertarlo.

---

<sup>15</sup> Cfr. anche le riflessioni di G. Garuti, *op. cit.*, 7.

20. Nonostante la sua evidente centralità nel rinnovato disegno codicistico, l'obbligo di deposito *ex art. 415-ter* co. 1 Cpp può anche essere "differito", proprio come accade all'avviso di conclusione delle indagini preliminari.

Questa possibilità è regolata al co. 4 dell'art. 415-ter Cpp.

Il pubblico ministero, «prima della scadenza dei termini previsti dall'articolo 407-bis, comma 2» può infatti chiedere, al procuratore generale, di differire il deposito in questione per le stesse ragioni elencate nell'art. 415-bis co. 5-bis Cpp; identica è anche la procedura da seguire (art. 415-bis co. 5-ter Cpp)<sup>116</sup>.

La parte conclusiva del co. 4, sempre dell'art. 415-ter Cpp, si premura poi di precisare che la fattispecie in esame non è applicabile allorché il pubblico ministero abbia «già presentato la richiesta di differimento prevista dal comma 5-bis dell'articolo 415-bis»; questa preclusione sembra dunque prescindere dall'esito, positivo o negativo, della precedente domanda.

L'interrogativo di fondo è qui abbastanza evidente: sappiamo che il pubblico ministero avrebbe appunto già potuto presentare una simile richiesta; ha allora davvero senso concedere una seconda occasione di differimento, seppur alternativa alla prima?<sup>117</sup>

A ben vedere, è proprio nella sua alternatività a quella precedente che questa ulteriore possibilità probabilmente trova la sua ragion d'essere.

Come si è detto, allo scadere dei termini stabiliti all'art. 405 Cpp – ossia il momento ultimo in cui andrebbe emesso l'avviso di conclusione delle indagini – l'indecisione del pubblico ministero sembra ora consentirgli di omettere, quantomeno provvisoriamente, tale adempimento, in attesa di sfruttare l'apposito *spatium deliberandi* per capire il da farsi (art. 407-bis co. 2 Cpp).

In siffatta situazione, il disvelamento degli atti non è nemmeno entrato in discussione; cosicché viene consentito al pubblico ministero di porsi, per la prima volta, il problema quando ormai il deposito del fascicolo sarebbe doveroso e indipendente da ogni sua scelta. È quindi forse questa la ragione che ha spinto il legislatore delegato a introdurre una doppia deroga alternativa.

Proprio a tal proposito, appare fra l'altro interessante notare come l'art. 1 co. 9 lett. fl. 27.9.2021 n. 134 prevedesse l'introduzione di una deroga alla *disclosure* solo in relazione al nuovo meccanismo di deposito poi codificato al co. 1 dell'art. 415-ter Cpp; è invece

---

<sup>116</sup> Cfr. G.M. Baccari, *op. cit.*, 271, il quale ritiene inappropriata la mutuazione della procedura che regola l'alternativa fattispecie di differimento, a causa della loro diversità di contesto.

<sup>117</sup> Critico verso questa possibilità è F. Alonzi, *Tempi nuovi per le indagini?*, cit., 256 s.



in sede di attuazione che la fattispecie derogatoria è stata duplicata, così da estenderla anche all'avviso di conclusione delle indagini.

Sarebbe stato in effetti poco ragionevole postergare il deposito del fascicolo dopo la "pausa di riflessione", senza prevedere un'analoga eventualità al termine delle investigazioni vere e proprie: i rischi di pregiudizio esistenti dopo possono in effetti sussistere – forse a maggior ragione – anche prima.

21. Il legislatore ha opportunamente preso in considerazione la possibilità che il pubblico ministero non dia seguito ai doveri impostigli dall'art. 415-ter co. 1 Cpp e quindi non metta a disposizione il fascicolo contenente le indagini svolte.

Un simile comportamento, come ora vedremo, innesca una serie di eventi che coinvolge vari soggetti e che potrebbe finanche condurre a un intervento del giudice. L'avviso di deposito, che – come abbiamo già visto – deve essere notificato a indagato e persona offesa, è anche oggetto di una comunicazione in favore del procuratore generale presso la corte d'appello (art. 415-ter co. 1 Cpp).

Pertanto, qualora tale comunicazione non gli pervenga e siano del pari trascorsi dieci giorni dall'esaurimento della "pausa di riflessione", è lo stesso procuratore generale a dover prendere l'iniziativa<sup>18</sup>.

Due sono, a questo punto, le opzioni in campo: l'avocazione, oppure un decreto, indirizzato al pubblico ministero inadempiente, che contenga l'ordine di notificare il predetto avviso di deposito entro venti giorni (art. 415-ter co. 2 Cpp). Una copia di tale decreto è peraltro notificata all'indagato e alla persona offesa, che abbia chiesto di essere informata della conclusione delle indagini; costoro vengono dunque a conoscenza del fatto che, a breve, gli atti saranno messi a loro disposizione.

Quello appeno descritto rappresenta il primo controllo sulle procedure latenti; agli uffici della procura generale spettano, così, capillari accertamenti – fascicolo per fascicolo – circa l'avvenuta scadenza del termine di cui all'art. 407-bis co. 2 Cpp.

Siffatto compito, certamente gravoso, risulta tuttavia facilitato da quanto prescritto dal rinnovato art. 127 NAttCpp: la segreteria del pubblico ministero deve infatti trasmettere «ogni settimana al procuratore generale i dati» relativi, fra l'altro, ai «procedimenti nei quali il pubblico ministero non ha disposto la notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, né ha esercitato l'azione penale o richiesto l'archiviazione, entro i termini previsti dall'articolo 407-bis, comma 2».

---

<sup>18</sup> Si tratta, come afferma G. Padua, *op. cit.*, 1210, di un «rimedio nel rimedio».

Peraltro, si può di nuovo presumere che l'attivazione del meccanismo in questione rappresenti un'ipotesi residuale: consapevole di quanto accadrà in seguito, l'organo inquirente di certo preferisce attivarsi in maniera spontanea, evitando così "auto-denunce", ordini di vario genere, o addirittura la sottrazione del caso<sup>119</sup>.

In questa fase, la preferenza del legislatore per un intervento del procuratore generale, rispetto a quello del giudice, è stata forse dettata dalla natura dall'adempimento coercibile; si tratta di un obbligo preparatorio, privo di implicazioni sulle decisioni in merito all'azione, per il quale può essere stato ritenuto sufficiente un controllo gerarchico<sup>120</sup>; senza contare l'inopportunità di caricare di lavoro ulteriore una figura già oberata qual è il giudice per le indagini preliminari. In secondo luogo, il diretto coinvolgimento della procura generale può essere l'occasione per più penetranti verifiche in merito all'opportunità di provvedimenti ulteriori, quali, appunto, l'avocazione.

22. La seconda *tranche* di rimedi, doppiamente eventuale, opera allorché l'inerzia decisoria persista dopo la *discovery*. Ci riferiamo all'ipotesi in cui sia trascorso un mese – o tre «nei casi di cui all'articolo 407, comma 2» – da quando indagato e persona offesa abbiano ricevuto la notifica, alternativamente, o dell'avviso di deposito compiuto di propria iniziativa dal pubblico ministero (art. 415-ter co. 1 Cpp), o del decreto, emesso dal procuratore generale, che glielo abbia imposto (art. 415-ter co. 2 Cpp)<sup>121</sup>.

È da qui in poi nella disponibilità dei privati l'onere sollecitatorio prima gravante sul procuratore generale: come afferma il co. 3 dell'art. 415-ter Cpp, qualora i tempi sopra ricordati siano decorsi «senza che il pubblico ministero abbia assunto le determinazioni sull'azione penale, la persona sottoposta alle indagini e la persona offesa possono chiedere al giudice di ordinare al pubblico ministero di provvedere».

La situazione considerata è dunque in parte simile allo stallo decisivo posteriore alla notificazione dell'avviso di conclusione delle indagini. Difatti, l'art. 415-ter co. 3 Cpp mutua varie regole dal meccanismo contenuto nell'art. 415-bis Cpp: va adottata la

---

<sup>119</sup> In questo senso G. Amato, *Chiusura delle inchieste*, cit., 107.

<sup>120</sup> D. Vicoli, *Nuovi equilibri delle indagini preliminari*, cit., 94, considera questa scelta distonica rispetto a quanto previsto, dall'art. 406 Cpp, in materia di proroga.

<sup>121</sup> In questa seconda ipotesi, invero, indagato e persona offesa non ricevono direttamente notizia che il deposito è stato effettuato, ma soltanto che il procuratore generale aveva ordinato di farlo; la possibilità di stimolare il giudice, già dopo aver ricevuto comunicazione di questo ordine, sottende forse alla preoccupazione che il pubblico ministero non ottemperi al medesimo e che l'intervento giudiziale, comunque sollecitabile, serva anzitutto per ottenere l'ostensione degli atti.

medesima procedura e analoghe sono anche le comunicazioni e notificazioni aventi ad oggetto la decisione giudiziale e i provvedimenti emessi dal pubblico ministero (art. 415-bis co. 5-*quater* e 5-*quinqüies*).

La più vistosa differenza fra i due rimedi riguarda i tempi di attivazione dell'intervento giudiziale. Come si è visto nei paragrafi precedenti, qualora il pubblico ministero avesse già proceduto alla notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, indagato e persona offesa hanno la possibilità di rivolgersi al giudice immediatamente dopo la scadenza dei termini di cui all'art. 407-bis co. 2 Cpp (art. 415-bis co. 5-*quater*, primo periodo).

Nella fattispecie ora in esame, invece, le cose stanno molto diversamente. Gli stessi soggetti possono chiamare in causa il giudice soltanto decorso uno, o addirittura tre mesi, da quando sono venuti legalmente a conoscenza del deposito degli atti (avvenuto od ormai prossimo), senza che, nel frattempo, il pubblico ministero abbia autonomamente sciolto le sue riserve.

Tale ulteriore dilazione è probabilmente dovuta al fatto che la situazione da risolvere è decisamente più complessa e ciò è testimoniato dal totale silenzio del pubblico ministero; d'altra parte, la disparità di trattamento rispetto all'ipotesi di previa notificazione dell'avviso *ex art. 415-bis Cpp* è davvero consistente, tanto che forse un mese sarebbe potuto bastare in relazione alle indagini per ogni reato<sup>122</sup>.

In sintesi, ecco comunque i passaggi da compiere a fronte di una prolungata inerzia dell'organo inquirente: scaduto il termine di cui all'art. 407-bis co. 2 Cpp, per il pubblico ministero scatta, di regola, l'obbligo di deposito del fascicolo, coercibile – in caso di inadempimento – tramite intervento del procuratore generale presso la corte d'appello. Soltanto dopo un ulteriore lasso di tempo, variabile da uno a tre mesi, diventa coercibile anche l'attività decisoria tramite un intervento giudiziale propiziato dalla richiesta di indagato o persona offesa.

Il primo dei due step si basa su una relazione diretta fra pubblico ministero e procuratore generale, il quale interviene di propria iniziativa grazie alle comunicazioni ricevute (art. 127 NAttCpp) e a quelle pur dovute, ma omesse (art. 415-*ter* co. 2 ultimo periodo). Al contrario, dopo il deposito, la prospettiva cambia totalmente: il compito di superare la stasi è nelle mani del giudice, il quale, però, deve essere richiesto di agire da altri soggetti.

---

<sup>122</sup> Cfr. E.M. Mancuso, *I rimedi alla stasi del procedimento*, cit., 795, il quale si mostra critico verso la concessione di queste ulteriori tempistiche.

L'opzione per un intervento giudiziale dipende probabilmente dalla diversa posta in gioco: non si tratta più soltanto di un assetto, seppur importante, adempimento procedurale, ossia il deposito degli atti; quando bisogna ordinare al pubblico ministero di manifestare il proprio convincimento è probabilmente sembrato opportuno chiamare in causa la figura del giudice.

Del pari facilmente comprensibile è la funzione svolta dalla necessaria sollecitazione di indagato e persona offesa. Dopo aver potuto consultare gli atti è lasciata a costoro la possibilità di decidere se prodigarsi per una pronta definizione della fase investigativa. In altre parole, la disponibilità del rimedio funge da strumento di selezione dei procedimenti meritevoli di sviluppi ulteriori, assumendo le vesti di una sorta di criterio di priorità implicito, il quale – anziché incidere sullo svolgimento dell'attività investigativa – influenza il momento definitorio.

Sono probabilmente queste le ragioni per cui non è stato configurato un provvedimento complesso del procuratore generale che, in un unico atto, ordinasse, insieme, al pubblico ministero non solo di depositare il fascicolo, ma anche di manifestare le proprie scelte<sup>123</sup>.

Sicuramente, soprattutto in ipotesi di reati procedibili d'ufficio, qualcuno potrebbe intravedere, in questo tipo di dinamiche, il sacrificio di canoni costituzionali cardine, su tutti, l'obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.). A meglio considerare, però, in una prospettiva volta alla concretezza, il rimedio, così calibrato, non fa altro che irrobustire l'operatività del predetto principio; basti pensare alla situazione preesistente, in cui – di fronte all'inerzia del pubblico ministero – nulla era previsto in favore dei soggetti realmente interessati all'avanzamento delle attività procedurali.

23. L'ultimo periodo dell'art. 415-ter co. 3 Cpp regola le fasi successive all'ordine giudiziale.

In particolare, come si è già accennato, il codice qui si occupa dell'ipotesi in cui il pubblico ministero – ormai costretto a sciogliere le proprie riserve – si sia orientato verso l'esercizio dell'azione penale: «quando, in conseguenza dell'ordine emesso dal giudice, è notificato l'avviso di conclusione delle indagini preliminari» – si legge – «i termini di cui all'articolo 407-bis, comma 2, sono ridotti di due terzi».

Vengono così chiariti alcuni aspetti fondamentali: non solo è dovuto l'avviso di

---

<sup>123</sup> Cfr. anche M. Gialuz, *op. cit.*, 48, nonché G. Padua, *op. cit.*, 1210, secondo cui si sarebbe invece potuto optare per un intervento officioso del giudice.

conclusione delle indagini, ma il pubblico ministero gode anche di un successivo *spatium deliberandi*, pur ridotto rispetto a quello ordinario.

Per comprendere appieno le ragioni di questa procedura, bisogna immergerla nel suo contesto.

Va *in primis* ricordato che il deposito col quale viene aperta la procedura 'anti-stasi' è del tutto neutro<sup>124</sup>; esso non presuppone alcun tipo di valutazione sugli atti, né enunciazioni dell'ipotesi accusatoria. Pertanto, anche dopo l'ordine giudiziale, l'avviso di cui all'art. 415-*bis* Cpp, pur non svolgendo più una funzione informativa in merito al disvelamento delle indagini e dei relativi atti, mantiene le altre; al suo interno l'indagato trova le provvisorie coordinate fattuali e giuridiche del fatto e si apre una finestra di potenziale dialogo per il compimento di ulteriori approfondimenti investigativi.

Analogamente, il conseguente *spatium deliberandi* – amputato di due terzi – decorre una seconda volta in ragione delle ulteriori peculiarità del caso: visto che l'intenzione di esercitare l'azione penale è emersa solo a seguito dell'ordine del giudice, è stato probabilmente ritenuto opportuno concedere un ulteriore margine temporale all'inquirente per riesaminare le proprie scelte e vagliare gli eventuali frutti dell'interlocuzione con la difesa<sup>125</sup>.

Da sottolineare è come, per converso, nulla di analogo sia stato previsto in relazione al segmento procedurale precedente, ossia quello ricompreso fra il deposito degli atti *ex art. 415-ter* co. 1 Cpp e l'ordine del giudice (art. 415-*ter* co. 3 Cpp).

Come si è visto, proiettandosi direttamente sul momento delle scelte, il legislatore ha stabilito che il pubblico ministero assuma «le determinazioni sull'azione penale» in un periodo di al massimo uno/tre mesi; la legge tace, invece, sia sull'avviso di fine indagini, sia sulla possibilità di un'ulteriore “pausa di riflessione”.

Qualora il pubblico ministero si orienti per l'azione, l'avviso *ex art. 415-bis* Cpp deve sicuramente essere notificato; anche di là delle considerazioni precedenti, è sufficiente ricordare che ancora vige la nullità della richiesta di rinvio a giudizio da esso non debitamente anticipata (art. 416 co. 1 Cpp).

Riflessioni opposte sembrano attagliarsi all'art. 407-*bis* co. 2 Cpp. Come si è già sostenuto<sup>126</sup>, la notificazione dell'avviso di conclusione delle indagini, per iniziativa del pubblico ministero o a seguito di ordine del giudice, hanno significati molto diversi;

---

<sup>124</sup> In questo senso, anche G. Padua, *op. cit.*, 1209.

<sup>125</sup> In senso critico, G.M. Baccari, *op. cit.*, 270.

<sup>126</sup> Si veda § 18.

solo nel primo caso, l'organo inquirente ha esternato autonomamente un proprio convincimento sugli atti, mentre, nel secondo, vi è stato costretto a causa dell'attivazione del meccanismo 'anti-stasi'.

Questo discrimine è forse il motivo sottostante alla previsione di una nuova parentesi decisoria esclusivamente all'interno dell'ultimo periodo dell'art. 415-ter co. 3 Cpp: la delicatezza di una simile situazione potrebbe rendere opportune ponderazioni aggiuntive; al contrario, a fronte di una spontanea notificazione dell'avviso medesimo, precedente all'intervento del giudice, possono essere i termini contenuti nell'art. 415-bis Cpp a dettare i tempi delle scelte, senza spazi ulteriori.

24. Il sistema dei rimedi 'anti-stasi' sopra descritto e, in particolare, quello incastonato nell'art. 415-ter Cpp sono basati su una presunzione: si confida, in sostanza, nel fatto che qualche atto di indagine sia stato svolto e che, dunque, il deposito forzoso degli atti e l'ordine del giudice sblocchino la situazione.

Proviamo invece a immaginare circostanze diverse.

Il pubblico ministero, ormai decorso il periodo di cui all'art. 407-bis co. 2 Cpp, deposita il fascicolo. Al suo interno, però, vi è soltanto una sterile notizia di reato; dopo l'iscrizione nel registro, niente è stato fatto, né informazioni rilevanti sono giunte dalla polizia giudiziaria ex art. 347 Cpp, oppure hanno fatto ingresso nel fascicolo, ad esempio, come documenti di accompagnamento alla querela, o alla denuncia.

Una simile ipotesi – conviene precisarlo – è peraltro del tutto fisiologica. L'organo inquirente potrebbe infatti essersi limitato a osservare i criteri di priorità inseriti nel piano organizzativo del suo ufficio, trascurando le notizie indicategli come meno "rilevanti". Fino a poco tempo fa, queste notizie erano spesso destinate a un silenzioso oblio, che conduceva alla prescrizione<sup>127</sup>; ora, invece, il necessario intervento del procuratore generale e quello eventuale del giudice – se chiamato in causa – non solo portano alla luce anche i fascicoli trascurati, ma impongono di procedere subito oltre per qualsiasi notizia di reato<sup>128</sup>.

Ad ogni modo, qualunque sia la causa dell'inerzia investigativa, sembra da escludere che, ai sensi dell'art. 415-ter co. 3 Cpp, il giudicante possa subito imporre lo

---

<sup>127</sup> Ricordano questo pericolo, fra gli altri, P. Ferrua, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, in *CP 2020*, 13; M. Gialuz-J. Della Torre, *op. cit.*, 344; R.E. Kostoris, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, in *CP 2020*, 2183; F. Siracusano, *Produttività, efficienza ed efficacia della giustizia penale: l'insidiosa logica economica della "riforma Cartabia"*, in *RIDPP 2023*, 176.

<sup>128</sup> In questo senso, R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 22.

svolgimento di atti d'indagine; tale possibilità non è stata espressamente prevista e resta ancora operativa l'inutilizzabilità prescritta dall'art. 407 co. 3 Cpp<sup>129</sup>.

Per parte sua, il pubblico ministero – dopo il deposito e l'ordine di provvedere – non ha molte strade da percorrere.

Possiamo anzitutto ipotizzare che nemmeno siano emersi gli «indizi di reato» ormai indispensabili ai fini dell'iscrizione soggettiva (art. 335 co. 1-bis Cpp) e che, pertanto, vada richiesta l'archiviazione per essere rimasto ignoto l'autore del reato (art. 415 Cpp). A questo punto, al giudicante – in applicazione dell'art. 409 co. 4 Cpp – spetta l'onere di garantire quantomeno lo svolgimento delle investigazioni essenziali e due sono, successivamente, le possibilità.

Qualora le indagini richieste facciano emergere “indizi a carico” di un determinato soggetto, la conseguente iscrizione del suo nominativo comporta il decorso dei termini ex art. 405 Cpp.

Tale risultato è fra l'altro la testimonianza più concreta del buon funzionamento del meccanismo ‘anti-stasi’: la persona offesa, invocando l'intervento giudiziale, ha sostanzialmente azionato quel criterio di priorità “implicito” di cui – come abbiamo sostenuto – l'ordine di provvedere, ai sensi dell'art. 415-ter co. 3 Cpp, costituisce il perno centrale; una notizia, originariamente di bassa priorità, o comunque ignorata per altre ragioni anche patologiche, è riemersa dall'oscurità, posta la volontà dell'offeso di non vederla sicuramente travolta dal corso della prescrizione.

Nel caso opposto – quando la mancanza di “indizi” persista anche dopo le indagini “coatte” – il pubblico ministero deve ripresentare domanda di archiviazione, senza godere dello *spatium deliberandi* di cui all'art. 407-bis co. 2 Cpp; quest'ultimo, come si è detto, opera solo a seguito di investigazioni soggettivamente orientate.

Una richiesta di archiviazione per essere rimasto ignoto l'autore del reato non è, però, l'unica ipotesi immaginabile. Pur in assenza dello svolgimento di investigazioni, è infatti possibile che “indizi a carico” fossero comunque nella disponibilità del pubblico ministero; gli stessi, come sopra si è sostenuto<sup>130</sup>, possono anche essere dedotti dal contenuto narrativo di una notizia di reato particolarmente specifica e dettagliata.

Nonostante ciò, a fascicolo intonso, l'emissione di una richiesta di rinvio a giudizio sarebbe comunque un'anomalia e la soluzione migliore sembra di nuovo rappresentata dalla richiesta di archiviazione, questa volta a norma dell'art. 408 Cpp. D'altronde, il

---

<sup>129</sup> In questo senso, G.M. Baccari, *op. cit.*, 273.

<sup>130</sup> Cfr. § 3.

relativo procedimento gode di tutti gli strumenti necessari: al di là del provvedimento archiviativo e dell'integrazione delle indagini, vi è infatti anche la successiva possibilità di un'imputazione coatta.

Per quanto queste soluzioni possano magari apparire persuasive, di certo non ne sfuggirà la contingenza.

La richiesta d'intervento giudiziale, formulata dall'indagato o dalla persona offesa, è stata infatti costruita come incentivo, nei confronti del pubblico ministero, alla mera esternazione delle sue scelte e non come sollecitazione allo svolgimento di indagini che prima non erano state fatte.

In secondo luogo, al di là di situazioni patologiche di colpevole inerzia, anche la definitiva positivizzazione dei criteri di priorità avrebbe richiesto scelte diverse. Questi criteri, come si è già accennato<sup>131</sup>, impongono al pubblico ministero di posticipare la "trattazione" – ma non l'"iscrizione" – delle notizie non prioritarie e lo vincolano a tenere conto di siffatte preferenze pure «nell'esercizio dell'azione penale»; dal canto loro, però, i rimedi 'anti-stasi' implicano che, all'opposto, entro determinati termini decorrenti proprio dall'iscrizione, il medesimo organo inquirente abbia espresso un suo convincimento sulla fondatezza di tutte le notizie, indipendentemente dal grado loro assegnato<sup>132</sup>.

Delle due, allora, l'una: o, a monte, si stabilisce un diverso decorso dei termini in relazione alle notizie ritenute meno importanti, oppure, a valle, il funzionamento dei meccanismi di sblocco della stasi viene calibrato differenzialmente, in rapporto alle priorità formulate<sup>133</sup>.

Il vizio genetico dell'ultima riforma, in definitiva, è quello di aver formalizzato i due poli (criteri di priorità e strumenti di sblocco), ma di non averli collegati fra loro; se si considera poi il fatto che, molto probabilmente, saranno proprio le investigazioni a bassa priorità a finire spesso sotto la lente di ingrandimento del giudice, la questione appare ancor più pressante.

25. Al termine di questa ricognizione, possiamo sicuramente confermare che molto è stato fatto.

Le nuove prescrizioni relative alla notizia reato e quelle volte ad agevolare la

---

<sup>131</sup> Cfr. § 5.

<sup>132</sup> Sollevano il problema anche G. Garuti, *op. cit.*, 10; D. Vicoli, *Nuovi equilibri delle indagini preliminari*, cit., 74 s.

<sup>133</sup> Si vedano le analoghe riflessioni di R. Aprati, *Le nuove indagini preliminari*, cit., 22 ss.



definizione della fase investigativa sembrano poter comportare un incremento significativo dell'efficienza, così come auspicato dal legislatore, pur senza dimenticare – e anzi a volte rafforzando – la posizione processuale di indagati e vittime.

Giunti a questo primo approdo e così acquisita la testa di ponte, l'opera deve però senza dubbio continuare.

Al di là dei rilievi svolti sulle singole questioni, tre paiono gli aspetti sui cui sarebbe forse opportuno concentrare maggiormente l'attenzione.

Bisognerebbe anzitutto disciplinare, anche solo nei lineamenti essenziali, le attività di “pre-inchiesta”; queste ultime devono diventare sempre tracciabili, ad esempio stabilendo regole chiare per la tenuta del cosiddetto “modello 45”, volte a promuovere una maggiore trasparenza in merito alle “quasi-notizie” da cui le attività “para-investigative” promanano<sup>134</sup>.

Allo stesso modo, si dovrebbe riflettere sulla creazione di uno specifico regime temporale per le notizie a bassa priorità. I tempi investigativi non dovrebbero decorrere allo stesso modo per ogni notizia, posto che, per espressa previsione di legge, alcune vengono trattate successivamente. In un sistema in cui “iscrizione” e “trattazione” non coincidono, differenti regimi iscrivitivi e conseguenti diversi controlli possono essere la soluzione.

Per quanto poi riguarda i tempi della fase investigativa, non è difficile notare un certo squilibrio. Negli ultimi anni ci si è molto concentrati sui segmenti conclusivi di questa fase, inserendo una serie di istituti volti a incentivare l'esternazione delle scelte da parte del pubblico ministero. Può così capitare che tra differimenti, parentesi decisorie, richieste e ordini, le indagini vere e proprie godano di tempistiche quasi simili a quelle deputate alla sola manifestazione delle determinazioni sull'azione.

Si tratta, all'evidenza, di una sproporzione singolare, che richiederebbe un riassetto. Auspicabilmente superata l'urgenza “decisoria”, *de iure condendo* la rotta potrebbe essere almeno parzialmente invertita, incrementando semmai i tempi per investigare, piuttosto di quelli deputati alla contemplazione delle informazioni raccolte.

Il terzo rilievo è strettamente connesso al secondo.

Nel corso di questo lavoro, si è cercato di sistematizzare e ricondurre a una logica unitaria tutte le scelte compiute dal legislatore in riferimento ai rimedi ‘anti-stasi’.

Bisogna tuttavia anche evidenziare che la disciplina di questi meccanismi è spesso

---

<sup>134</sup> Sul punto, C. Valentini, *op. cit.*, 24 s.

tortuosa e di ardua lettura<sup>135</sup>.

Certamente necessaria sarebbe quindi, in prospettiva, una razionalizzazione di tali strumenti e dei loro rapporti interni, nonché – laddove possibile – lo snellimento di certe tempistiche ora troppo dilatate.

Proprio in queste settimane, come è noto, il legislatore delegato sta apportando alcune modifiche al testo originario della riforma, «al fine» – secondo quanto auspicato – «di rendere gli istituti interessati maggiormente coerenti con i principi e i criteri di delega, anche attraverso un'opera di semplificazione di specifici meccanismi procedurali e processuali, nonché di risolvere problemi di coordinamento emersi in fase di prima applicazione della riforma»<sup>136</sup>.

Vedremo, allora, se qualcuno fra gli interventi immaginati si focalizzerà sulle problematiche sopra rilevate.

---

<sup>135</sup> In questo senso, G.M. Baccari, *op. cit.*, 269; A. Camon, *Registrazione della notizia*, cit., 2; D. Vicoli, *Nuovi equilibri delle indagini preliminari*, cit., 94.

<sup>136</sup> Così, testualmente, *Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 59 del 17 novembre 2023*, reperibile in *Riforma del processo penale: il Consiglio dei Ministri approva in esame preliminare lo schema di decreto legislativo contenente disposizioni correttive e integrative della riforma Cartabia*, [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 17.11.2023.