



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

Ufficio Affari Interni

Prot. n. *APP. 6*

Roma, *03/06/2019*

OGGETTO: orientamenti e buone prassi in merito all'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato

AI SIGNORI PROCURATORI GENERALI
PRESSO LE CORTI DI APPELLO
LORO SEDI

Nell'ottica dei poteri *ex art. 6* del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, tra l'altro finalizzati a garantire "il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale ed il rispetto delle norme sul giusto processo", intendo evidenziare alle SS.LL. quanto segue.

Premessa

L'Ufficio, al fine di esaminare gli aspetti problematici riguardanti l'attività di vigilanza sull'osservanza da parte dei Procuratori della Repubblica delle disposizioni relative all'iscrizione della notizia di reato, introdotta dall'art. 1, comma 76, della legge di riforma n. 103/2017, ha convocato la riunione del 14 marzo 2019 con i Procuratori Generali presso le Corti di appello per discutere del tema, preceduta dalla raccolta di dati ed informazioni.

La finalità della riforma~ razionalizzare i tempi delle indagini e rendere più celere ed efficiente l'esercizio dell'azione penale - richiede l'elaborazione e sperimentazione di nuove forme di collaborazione della magistratura inquirente. Nell'ambito del rapporto tra le Procure della Repubblica e la Procura Generale particolare rilievo assumono gli obblighi di controllo delle iscrizioni e il potere/dovere di avocazione del Procuratore Generale, suscettibili di - eventuale - valutazione in ordine alla sussistenza di responsabilità disciplinari da parte dei singoli sostituti.

Per una precisa scelta del legislatore si è attribuito ai Procuratori generali il nuovo compito del controllo sulle iscrizioni, affidando un ulteriore strumento al Procuratore della cassazione e ai Procuratori generali in tema di attività relative all'art. 6 del d.lgs. n. 106/2006, non solo in un'ottica disciplinare, ma anche dal punto di vista della vigilanza sul corretto esercizio dell'azione penale. Uno strumento, quello sul controllo delle iscrizioni, ineludibile per tutelare la necessaria trasparenza delle Procure della Repubblica nell'organizzazione e nelle scelte fondamentali, senza interferire nelle indagini.

Iniziative sono state assunte da tutti i Procuratori Generali promuovendo incontri con i Procuratori del distretto, adottando protocolli, emanando direttive e circolari, sulla base degli approdi giurisprudenziali della Corte di Cassazione, delle circolari

ministeriali, delle note della Procura Generale della Cassazione e delle risoluzioni del CSM.

All'esito dell'intenso dibattito svoltosi si è approdati alla concreta individuazione di un primo nucleo essenziale di questioni suscettibili di risoluzione omogenea.

Sottopongo, pertanto, alle SS.LL. i seguenti criteri orientativi in materia di iniziativa del Pubblico Ministero nell'ambito delle procedure

Criteri orientativi.

1. La vigilanza del Procuratore generale sull'organizzazione

La riforma ha affidato al Procuratore Generale poteri di vigilanza sulle iscrizioni, che investono non solo il controllo sulla correttezza e la tempestività della singola iscrizione, ma l'organizzazione stessa dell'Ufficio di Procura.

Si è registrato un generale consenso dei Procuratori generali presso le Corti di appello in ordine alla necessità di pervenire a linee di indirizzo volte a garantire una tendenziale uniformità applicativa sull'intero territorio nazionale, fatte salve le specificità di ciascun distretto e, ovviamente, le scelte da operarsi nei singoli casi, nell'esercizio delle attribuzioni di natura giurisdizionale. Compete ai PG orientare, in senso giudiziario l'azione dei Procuratori della Repubblica in tale ambito.

La disamina dei progetti organizzativi in seno al Consiglio giudiziario consente alla Procura Generale di esercitare la funzione di vigilanza non già e non solo sulla singola iscrizione quanto sul sistema nel suo insieme, come predisposto dall'ufficio "vigilato".

Il percorso da seguire è quello di individuare e promuovere buone prassi sulla cura che il pubblico ministero deve avere nell'osservare le norme sulle iscrizioni.

2. Il tema dell'accesso del Procuratore Generale ai registri

2.1. Considerazioni generali

L'accesso alle informazioni contenute nei registri informatici da parte delle Procure generali e le modalità attraverso le quali rendere effettiva la verifica dell'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato da parte del PG costituiscono, come è emerso dai contributi dei Procuratori Generali e dal serrato dibattito, un punto nodale.

La legge n.103/2017 non individua gli strumenti attraverso i quali il Procuratore generale presso la Corte di appello dovrebbe vigilare sull'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato da parte delle Procure della Repubblica.

Tutti i Procuratori Generali convergono sul fatto che il controllo effettivo sulle iscrizioni non può prescindere dall'accesso diretto del Procuratore generale ai registri della Procura ordinaria. L'accesso si reputa necessario per far emergere le iscrizioni nel registro non appropriato, quale, ad esempio, l'iscrizione di una notizia di reato nel registro modello 45, o, ancora, l'iscrizione a carico di ignoti di notizie nelle quali la persona da indagare risulti identificata.

2.2. Le indicazioni del CSM

Il CSM con la Risoluzione sull'avocazione del maggio 2018 e prima ancora il Procuratore generale presso la cassazione con gli orientamenti sullo stesso tema, hanno evidenziato come si possano percorrere binari condivisi ed accettati, escludendosi, per un verso, la disponibilità, in capo alla Procura generale, del contenuto investigativo di tutti i procedimenti astrattamente rientranti nella previsione dell'art. 407, comma 3 bis, c.p.p., e consentendosi, per altro verso, la consultazione, tramite il SICP e/o mediante acquisizione cartacea di ulteriori informazioni, di

fascicoli con riferimento ai quali deve essere discrezionalmente vagliata la possibilità di disporre l'avocazione, attraverso un sistema di "apertura" del SICP ad opera del Procuratore della Repubblica in favore del Procuratore generale mediante la costituzione di cartelle informatiche contenenti informazioni condivise con il Procuratore Generale.

2.3. Il monitoraggio

Il punto di partenza è costituito dalle direttive impartite nel novembre 2016 dalla circolare della Direzione Generale della Giustizia Penale del Ministero della Giustizia in tema di attuazione del registro unico penale e criteri generali di utilizzo che ai paragrafi 7-11 traccia le coordinate giuridiche delle iscrizioni ed affronta la questione del corretto esercizio dell'opzione tra le iscrizioni da effettuare nel registro degli atti non costituenti notizia di reato (mod. 45) e quelle da effettuare nel registro delle notizie di reato relative a soggetti noti (mod. 21) ovvero ignoti (mod. 44).

2.4. I percorsi praticabili.

Appare opportuno sollecitare i Procuratori della Repubblica all'attivazione di meccanismi idonei a monitorare la correttezza e la tempestività delle iscrizioni delle notizie di reato.

Un'opzione maggioritaria è quella che prevede la trasmissione al Procuratore Generale, con cadenza trimestrale, dalle Procure della Repubblica delle schermate SICP relative al trimestre antecedente e a due settimane non consecutive, differenti di volta in volta, limitatamente alla data di arrivo della notizia di reato e alla data di successiva iscrizione nei registri, prive dei riferimenti relativi alla notizia di reato ed al nome degli indagati. Oggetto di controllo è solo la data di arrivo della notizia e quella di iscrizione in uno dei registri.

Un'altra opzione organizzativa demanda ai Procuratori della Repubblica la segnalazione con cadenza trimestrale delle notizie di reato iscritte oltre il termine di dieci giorni dalla acquisizione della notizia.

Necessaria è l'implementazione degli strumenti statistici e informatici che consenta di verificare sui singoli registri la corrispondenza tra quanto iscritto e il contenuto delle imputazioni elevate all'atto del promovimento dell'azione penale.

Va verificato con gli uffici di primo grado e la struttura del DGSIA, anche con l'eventuale coinvolgimento del MAGRIF, l'allestimento di sistemi telematici e di un programma di rilevazione che consentano alle Procure Generali di monitorare i tempi delle iscrizioni e di rilevare eventuali anomalie senza violare la segretezza delle indagini.

3. La scelta fra i vari modelli di iscrizione della notizia di reato

L'attività che compete all'Ufficio del PM non è meramente ricognitiva, ciò si evince dalla stessa formulazione dell'art. 109 delle disp. di attuazione che parla di "eventuale iscrizione" rimandando tale espressione ad una attività di necessaria valutazione sia in ordine all'esistenza dei presupposti per l'iscrizione sia in ordine alla scelta del registro. La circolare emessa il 2 ottobre 2017 dal Procuratore di Roma si sofferma sulla necessità di evitare automatismi nelle iscrizioni nei vari registri. La "notizia" deve essere attentamente valutata sia nei suoi contorni oggettivi, sia nei suoi riferimenti soggettivi.

Appare condivisibile la scelta della Procura di Roma, già seguita nel Distretto, di riservare al Procuratore della Repubblica la responsabilità dell'iscrizione anche a costo di andare in difformità da quanto segnalato dalla parte esponente o indicato dalla Polizia Giudiziaria.

Va segnalata la buona prassi costituita dagli ordini di servizio emanati dal Procuratore della Repubblica di Napoli che coniugano l'esigenza – particolarmente avvertita in un ufficio requirente complesso, quale la Procura della Repubblica di Napoli, caratterizzato dalla sopravvenienza quotidiana di un numero elevatissimo di atti - di procedere tempestivamente all'eventuale iscrizione nel registro delle notizie di reato con la necessità di estrema ponderazione e cautela, per le evidenti ricadute che l'iscrizione ha sia sui termini per il compimento delle indagini preliminari e per l'esercizio dell'azione penale, sia sulle garanzie, sui diritti e sulle facoltà spettanti alla persona il cui nominativo viene iscritto nel registro delle notizie di reato.

4. Il rapporto fra il numero di Modelli 21 e il numero di Modelli 45

Assume rilievo la verifica statistica del rapporto percentuale tra le iscrizioni operate dai diversi uffici di procura nel registro modello 21 e quelle effettuate nel registro (modello 45) degli atti non costituenti notizia di reato.

Appare quindi necessario individuare gli indicatori di un rapporto percentuale non fisiologico.

Valore sintomatico assume la non modesta "pendenza", presso gli uffici, di affari iscritti nel registro mod. 45, oltre i limiti temporali normalmente necessari all'acquisizione di elementi che possano fare assumere alla "pseudonotizia", originariamente iscritta nel registro di cui si tratta, la fisionomia di una vera e propria notizia di reato.

Occorre promuovere la verifica e il confronto nel distretto dei dati complessivi relativi:

- a) al rapporto percentuale tra le iscrizioni annuali a mod. 45 e quelle a mod. 21;
- b) al rapporto percentuale tra numero annuale delle iscrizioni a mod. 45 e numero annuale dei passaggi da mod. 45 ai mod. 21 o 44.

5. L'iscrizione a Modello 45

L'iscrizione a modello 45 presenta ancora oggi notevoli criticità. In tal senso si sono espressi i Procuratori Generali nel corso dell'incontro del 14 marzo u.s..

Il problema è emerso da alcuni anni a seguito della rilevazione di sensibili differenze nel rapporto tra le iscrizioni a modello 45 e quelle a modello 21/44, rapporto che in alcuni Uffici di Procura risultava notevolmente sbilanciato in favore dei modelli 45.

5.1. La vigilanza sui modelli 45

Il controllo sui Modello 45 costituisce uno degli aspetti nevralgici dell'azione del Procuratore della Repubblica e, in seconda battuta, dell'azione di controllo del Procuratore generale. Il tema investe anche quelli della tempestività, dell'uniformità delle iscrizioni e della permanenza dell'iscrizione a modello 45. Su tale aspetto si è concentrato particolarmente il confronto tra i Procuratori Generali.

Il Ministero della Giustizia nella circolare dell'11 novembre 2016 ha tracciato una casistica delle iscrizioni a modello 45.

La vigilanza assume maggior rilievo se si considera che anche i modelli 45 sono suscettibili di avocazione.

5.2. L'attività di verifica preliminare e le successive determinazioni assunte.

Il controllo è esercitato dal PG sugli elenchi delle iscrizioni a modello 45, la cui trasmissione dai Procuratori della Repubblica in applicazione analogica dell'art. 127 disp. att. c.p.p. è coerente con la possibilità di avocare anche i procedimenti iscritti a tale modello.

Quanto alla cadenza della trasmissione, quella bimestrale (in relazione alle iscrizioni effettuate nel bimestre precedente) è stata utilmente sperimentata in alcuni distretti e può allo stato prendersi come riferimento.

E' necessario che le iscrizioni negli elenchi ne esplicitino chiaramente l'oggetto, così da consentire l'esercizio di controlli mirati e l'effettiva verifica che nei suddetti registri non risultino iscritti atti profilanti notizie di reato. La trasmissione deve riguardare anche l'aggiornamento, con cadenza bimestrale, dell'andamento dei Modelli 45 iscritti nell'ultimo biennio. Più incisivo deve essere il controllo su quelli pendenti da oltre un anno. Si è sottolineata la necessità di individuare un termine condiviso - tre/sei mesi - per definire i modelli 45, superato il quale, il PG potrà chiedere ai Procuratori le ragioni della pendenza. Tale sistema dà impulso all'attività di controllo sui 45 presenti all'interno dello stesso ufficio di Procura.

I Procuratori della Repubblica dovrebbero giustificare la permanenza annuale dei Modelli 45.

5.3. Il controllo di carattere amministrativo sui modelli 45.

Il controllo può essere effettuato anche in via amministrativa verificando le fatture trasmesse per la liquidazione in relazione alle spese sostenute nel modello 45, diverse da quelle relative alle visite esterne o alle autopsie, e monitorando la permanenza annuale di tali Modelli 45.

6. L'implementazione degli orientamenti all'interno di un "focus" permanente sul tema

E' stato evidenziato da diversi Procuratori generali che l'individuazione delle prassi condivise in tema di vigilanza sul rispetto delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato richiede l'avvio di una costante interlocuzione fra gli uffici requirenti in sede nazionale e distrettuale, con l'attuazione di un metodo ispirato ai principi di condivisione e reciproca conoscenza delle problematiche, delle esperienze organizzative e delle buone prassi che rendano fruibili a tutti, e non solo a chi li sperimenta, nuovi modelli organizzativi.

A tal fine è stata prospettata la necessità di un seminario dedicato o di un tavolo permanente con incontri periodici da svolgersi anche in sede decentrata.

Appare propedeutica rispetto a tali attività la sperimentazione per un primo periodo delle presenti linee guida, i cui esiti mi riservo di verificare secondo tempi e modalità che saranno tempestivamente comunicate.

Prego le SS.LL. di assicurare, ove le soluzioni esposte siano condivise, la più ampia diffusione della presente nota a tutti gli Uffici dei rispettivi distretti.

IL PROCURATORE GENERALE

Riccardo Fuzio
