

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5280

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ONNIS, PORCU

Introduzione dell'articolo 411-*bis* del codice di procedura penale, in materia di archiviazione dei procedimenti iscritti nel registro degli atti non costituenti notizia di reato

Presentata il 21 settembre 2004

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con la sentenza 22 novembre 2000, n. 34, hanno deciso che, per l'attuale formulazione del codice di procedura penale, gli atti non costituenti notizia di reato, iscritti perciò nel registro « modello 45 », non devono essere sottoposti al giudice per le indagini preliminari per l'archiviazione, residuando, a tale proposito, un autonomo « potere di destinazione » del pubblico ministero.

I termini della questione affrontata e risolta nell'occasione dalle Sezioni Unite derivano dalla coesistenza, presso le procure della Repubblica, del registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale, nel quale « il pubblico ministero iscrive immediatamente (...) ogni notizia di reato » e, appunto, del registro degli atti non costituenti notizia di reato (modello

45), destinato all'iscrizione delle informative del tutto prive di rilevanza penale (circolare del Ministero di grazia e giustizia, n. 533 del 18 ottobre 1989).

Il problema del « potere di destinazione », da parte del pubblico ministero, delle notizie iscritte nel registro « modello 45 », aveva dato luogo a molte decisioni contrastanti, riferibili, in sostanza, a due opposti orientamenti.

In alcuni casi, si era riconosciuta al pubblico ministero la facoltà di inviare gli atti all'archivio, senza avanzare preventiva richiesta in tale senso al giudice per le indagini preliminari, in quanto la procedura descritta dagli articoli 408 e seguenti del codice di rito sarebbe riservata ai procedimenti iscritti nel registro delle notizie di reato (« modello 21 » in caso di autori noti, e « modello 44 » nel caso di autori ignoti).

In altre occasioni, si era invece esclusa la legittimità di tale *modus operandi* del magistrato inquirente, che sarebbe comunque obbligato a chiedere al giudice competente l'archiviazione dei procedimenti iscritti nel registro « modello 45 ». Le argomentazioni svolte a sostegno di quest'ultima soluzione richiamavano la centralità — nel sistema costituzionale e processuale — del controllo del giudice sull'obbligatorio esercizio dell'azione penale, evidenziando, fra l'altro, come, già con apposito decreto legislativo luogotenenziale 14 settembre 1944, n. 288, era stato abolito il potere del pubblico ministero di trasmettere gli atti all'archivio (come fino a quel momento ammetteva il codice di rito previgente), istituendo il controllo del giudice su tali determinazioni dell'organo d'accusa. Si notava, inoltre, sotto il profilo più strettamente esegetico, che l'articolo 411 del codice di procedura penale già individua espressamente, quale motivo della richiesta di archiviazione, l'ipotesi in cui il fatto trattato non sia previsto dalla legge come reato; dovrebbe peraltro apparire arbitraria — perché priva di collegamenti con il testo normativo — la scelta di far dipendere l'applicazione o meno di questa norma dal fatto che, al momento della prima (e necessariamente sommaria) valutazione, da parte del pubblico ministero, dell'atto pervenuto al suo ufficio, fossero o non fossero ravvisati estremi di un fatto penalmente rilevante, e si fosse disposta, di conseguenza, l'iscrizione nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale o nel registro « modello 45 ».

La citata sentenza delle Sezioni Unite ha tuttavia ritenuto non condivisibili i rilievi formulati a sostegno di quest'ultima tesi, ravvisando invece un'imprescindibile correlazione tra l'istituto della richiesta di archiviazione (articoli 408 e seguenti del codice di procedura penale) e l'esistenza, a monte, di una notizia di reato. Pertanto, l'articolo 411 del codice di rito, quando si riferisce all'archiviazione sollecitata con la formula « perché il fatto non è previsto dalla legge come reato », richiama, comunque e soltanto, quei fatti originariamente contemplati come notizie di reato ma che

« a seguito di indagini di diversa valutazione risultino non avere valenza penalistica ». L'unico titolare dell'azione penale è, quindi, il pubblico ministero, cui spetta, innanzi tutto, l'individuazione della notizia di reato, per la conseguente iscrizione nell'apposito registro.

La soluzione elaborata dalle Sezioni Unite è certo coerente con l'attuale assetto normativo, ma lascia sopravvivere « una zona d'ombra (...) in cui il pubblico ministero può mandare gli atti all'archivio senza alcuna ingerenza da parte del giudice per le indagini preliminari ».

Quindi, per le norme in vigore, l'attivazione, o meno, del controllo del giudice sull'obbligatorio esercizio dell'azione penale (articolo 112 della Costituzione) dipende da una valutazione dello stesso magistrato inquirente: se egli decide di iscrivere nel registro « modello 45 » l'informativa pervenuta alla sua attenzione, potrà archivarla senza alcun sindacato del giudice per le indagini preliminari.

Non appare congrua, però, quella procedura che, disponendo un controllo del giudice sulle scelte del pubblico ministero, fa derivare la possibilità di svolgere effettivamente quella verifica dalla decisione dello stesso organo controllato.

Si osserva, al proposito, che la decisione del pubblico ministero di iscrivere l'informativa nel « modello 45 » (anziché nel registro delle notizie di reato) potrebbe essere per molte cause viziata: la stessa sentenza n. 34 del 2000, citata, precisa infatti che quella scelta può essere compiuta « per errore, per negligenza, per dolo ».

Le aberranti conseguenze di tale archiviazione senza controllo del giudice sono particolarmente evidenti allorché la segnalazione del fatto (potenzialmente rilevante sotto il profilo penale) provenga dai soggetti che sarebbero da considerare vittime del reato eventualmente ravvisabile: infatti, queste persone non vedrebbero garantita la loro posizione, nell'ambito del procedimento, nei casi di un'errata valutazione del pubblico ministero, che, sbagliando, abbia optato per l'iscrizione nel suddetto registro « modello 45 ».

Né può trascurarsi che, come da più parti è stato segnalato, il registro « modello 45 » non contiene, in concreto, solo atti evidentemente e assolutamente privi di qualunque interesse penalistico, come sarebbero, negli esempi di scuola, riproposti dalla citata sentenza delle Sezioni Unite, gli « esposti o ricorsi in materia civile o amministrativa; esposti privi di senso, o di contenuto abnorme o assurdo, atti riguardanti eventi accidentali ». Infatti, accade di frequente che lo stesso pubblico ministero, dopo aver disposto l'iscrizione sul registro degli atti non costituenti notizia di reato, svolga (o faccia svolgere, per delega, alla polizia giudiziaria) ulteriori accertamenti sul contenuto dell'informativa. Ben si comprende che, proprio in quanto si avverte l'esigenza di procedere a tali approfondimenti, l'atto iscritto nel registro « modello 45 » non è, in queste occasioni, del tutto irrilevante per il diritto penale. È poi evidente che tali accertamenti potrebbero prolungarsi indefinitamente (senza osservare i termini stabiliti per le indagini preliminari, in quanto essi decorrono dall'iscrizione nel registro delle notizie di reato) e che, pur avendo avuto esiti complessi e suscettibili di diverso apprezzamento, queste verifiche potrebbero non essere mai portate all'attenzione del giudice, quando il magistrato inquirente mantenga ferma l'originaria iscrizione. Anzi, si è al proposito notato che « lo strumento del modello 45 è solo uno dei mezzi attraverso i quali le procure della Repubblica cercano di far fronte all'enorme mole di procedimenti pendenti », dovendosi intendere, in altri termini, che l'iscrizione nel registro delle « pseudonotizie » di reato sia impropriamente utilizzata dal pubblico ministero proprio per evitare l'applicazione delle norme sui termini delle indagini preliminari e sulla necessità di richiedere al giudice l'archiviazione del procedimento, quale unica alternativa all'esercizio dell'azione penale.

Questo atteggiamento, che, pur in mancanza di dati obiettivi, ci si augura comunque confinato a casi eccezionali, avvalorata e rafforza l'esigenza di istituire un preventivo controllo del giudice per le indagini preli-

minari anche in vista dell'archiviazione dei procedimenti iscritti nel registro « modello 45 ». Infatti, la deflazione del carico di procedimenti penali gravante sulle procure della Repubblica, se ha imposto e continua a suggerire al legislatore l'adozione di adeguati correttivi, in nessun modo potrebbe essere realizzata attraverso l'incontrollato — e assolutamente discrezionale — uso del registro « modello 45 » da parte del pubblico ministero.

Con la presente iniziativa si propone, dunque, l'introduzione dell'articolo 411-*bis* del codice di procedura penale, espressamente disponendosi che, entro sei mesi dalla data di registrazione nel « modello 45 », il pubblico ministero avanzi al giudice la richiesta di archiviazione, perché il fatto non è previsto dalla legge come reato.

Si è ritenuto di dover prevedere che tale richiesta intervenga entro sei mesi dalla data di registrazione, proprio per consentire al pubblico ministero di effettuare, entro quel termine improrogabile, gli eventuali approfondimenti investigativi, funzionali all'individuazione di ipotesi di reato.

Il giudice per le indagini preliminari, investito così della richiesta di archiviazione, potrà accoglierla (pronunciando decreto motivato e restituendo gli atti al pubblico ministero) ovvero disattenderla (avendo ravvisato, negli atti sottopostigli, gli estremi di un fatto penalmente rilevante) e ordinare al magistrato inquirente l'iscrizione nell'apposito registro delle notizie di reato.

Per evitare inutili appesantimenti nel lavoro degli uffici giudiziari, si è poi ammessa la possibilità che la richiesta e il decreto di archiviazione siano riferiti — anziché al singolo procedimento — a un elenco degli atti iscritti nel registro « modello 45 », formato allo scopo dall'ufficio del pubblico ministero. Il meccanismo dei provvedimenti cumulativi ricalca quello già in vigore per i procedimenti penali a carico di ignoti (articolo 415, comma 4, del codice di procedura penale), così garantendo la massima semplificazione del lavoro dei magistrati e degli adempimenti delle cancellerie.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Dopo l'articolo 411 del codice di procedura penale, è inserito il seguente:

« ART. 411-bis. (*Archiviazione di atti non costituenti notizie di reato*). 1. — Quando ha ordinato l'iscrizione nel registro degli atti non costituenti notizia di reato, il pubblico ministero, entro sei mesi dalla data della registrazione, presenta al giudice la richiesta di archiviazione, perché il fatto non è previsto dalla legge come reato.

2. Quando accoglie la richiesta di archiviazione, il giudice pronuncia decreto motivato e restituisce gli atti al pubblico ministero.

3. Se ravvisa la notizia di un fatto penalmente rilevante, il giudice ordina l'iscrizione nel corrispondente registro delle notizie di reato.

4. La richiesta di archiviazione e il decreto che la accoglie possono essere emessi anche cumulativamente, relativamente a un elenco di procedimenti appositamente formato dall'ufficio del pubblico ministero, con l'eventuale indicazione degli atti che si vogliono escludere, rispettivamente, dalla richiesta o dal decreto ».

