

## **Circolare 21 aprile 2011 - Utilizzazione del registro degli atti non costituenti notizie di reato (modello 45)**

21 aprile 2011

### **Dipartimento per gli Affari di Giustizia Direzione generale della Giustizia Penale**

Ai Sig.ri Procuratori Generali  
presso le Corti di Appello  
Loro Sedi

e,p.c.:

Al Sig. Procuratore Generale  
presso la Corte Suprema di Cassazione  
Roma

Al Sig. Capo dell'Ispettorato Generale  
Sede

Oggetto: Utilizzazione del registro degli atti non costituenti notizie di reato (modello 45).

Dai dati a disposizione di questo Ministero ed alla luce della riunione dei Procuratori Generali presso le Corti di Appello organizzata dal Procuratore Generale presso la Corte Suprema di Cassazione lo scorso 18 aprile, emergono significative divergenze tra le prassi invalse nelle Procure della Repubblica in ordine alle iscrizioni effettuate nel registro degli atti non costituenti reato (mod. 45).

La questione relativa all'utilizzazione del registro modello 45 è già stata affrontata al momento dell'entrata in vigore del codice di procedura penale e successivamente, in più occasioni, sotto diverse prospettive, in ambito amministrativo, giudiziario e disciplinare.

La circolare ministeriale n. 533 del 18 ottobre 1989, al momento del passaggio dal codice previgente a quello attuale, aveva sottolineato che:

*“Registro delle notizie di reato (modelli 21, 22 e 52). A tale registro, espressamente previsto dall'art. 335 c.p.p., il nuovo sistema processuale riserva un rilievo particolare. Basti osservare, al riguardo, che dalla data in cui vengono iscritte le generalità della persona cui il fatto è attribuito decorre il termine utile per il compimento delle indagini preliminari (articoli 405, 408 c.p.p.); dalla data di iscrizione della notizia di reato decorre il termine utile perché il P.M. presenti la richiesta di giudizio immediato (art. 454 c.p.p.); dalla formulazione dell'imputazione consegue la pendenza del procedimento ai fini del rilascio del relativo certificato (c.d. dei carichi pendenti).*

*Ciò premesso, va osservato che nel registro devono essere iscritte le notizie di reato, cioè le notizie suscettibili di mettere in moto il meccanismo delle indagini preliminari qualunque sia l'esito di queste (esercizio dell'azione penale o richiesta di archiviazione)...*

*Registro delle notizie di reato relative ad ignoti (modello 44). Ragioni di opportunità e di uniformità hanno suggerito la previsione obbligatoria per tutti gli uffici del P.M. di un registro dei procedimenti a carico di ignoti, separato da quello delle notizie di reato riguardanti persone note.*

*Qualora in seguito alle indagini espletate sia individuata la persona cui il fatto è attribuito, dovrà procedersi a nuova iscrizione nel registro relativo alle persone note, ma dovrà essere indicato il numero del registro di provenienza, così da costituire segnalazione adeguata, per l'autorità giudiziaria procedente, in ordine al riferimento temporale della prima iscrizione.*

*Registro degli atti non costituenti notizia di reato (modello 45). Da una corretta interpretazione delle disposizioni contenute nell'art. 335, le quali fanno obbligo al P.M. di iscrivere il nome della persona cui il reato è attribuito (comma 1) e di annotare ogni mutamento della qualificazione giuridica del fatto o delle sue circostanze (comma 2), deriva che le informative non costituenti notizia di reato non dovranno essere riportate nel registro delle notizie di reato, bensì in un diverso registro, del tutto autonomo dal primo e non assimilabile all'attuale registro generale "C".*

*In esso verranno iscritti, con l'indicazione della data e del contenuto, tutti gli atti ed informative che non debbano essere iscritti nei registri delle notizie di reato relativi a persone note o ignote: tutti gli atti ed informative, cioè, del tutto privi di rilevanza penale (esposti o ricorsi in materia civile o amministrativa; esposti privi di senso, ovvero di contenuto abnorme o assurdo; atti riguardanti eventi accidentali, ecc.).*

*L'iscrizione dell'informativa pervenuta nell'uno o nell'altro registro dipenderà dalla valutazione che ne dovrà fare il P.M. a norma dell'art. 109 del decreto legislativo 28 luglio 1989 n. 271 (disposizioni di attuazione del c.p.p.).*

*Nel caso in cui il P.M. ritenga che la notizia, già iscritta nel registro degli atti non costituenti notizia di reato, richieda il compimento di indagini preliminari, prima che queste vengano disposte dovrà essere fatta una nuova iscrizione nel registro delle notizie di reato, con indicazione (nella colonna 2) della provenienza; correlativamente il passaggio dovrà essere annotato nella colonna 7 del registro degli atti non costituenti notizia di reato.*

*Ad esempio, la trasmissione all'Ufficio della procura della Repubblica da parte del tribunale di una sentenza dichiarativa di fallimento (che costituisce adempimento imposto dalla legge) verrà annotata nel registro degli atti non costituenti notizia di reato; ove poi dalla lettura della relazione del curatore fallimentare nel frattempo richiesta (che non costituisce attività di indagine preliminare) il P.M. ritenga di ravvisare una ipotesi di reato, verrà disposta la iscrizione nel registro delle notizie di reato."*

La materia è stata successivamente esaminata anche dalla Corte Suprema di Cassazione, la quale, con sentenza delle Sezioni Unite n. 34 del 22 novembre 2000, depositata il 15 gennaio 2001 (recentemente richiamata dalla sentenza della Sez. I n. 42884 del 21 ottobre 2009), ha condiviso le argomentazioni esposte nella succitata nota ministeriale, precisando, nell'occasione, che l'omessa iscrizione nel registro delle notizie di reato (modelli 21 e 44) della notizia già iscritta (impropriamente) nel registro degli atti non costituenti notizia di reato (modello 45) non può tuttavia impedire al pubblico ministero di esercitare ugualmente i poteri attribuitigli dall'ordinamento, quali, nel caso specifico, la presentazione al giudice per le indagini preliminari di una richiesta di archiviazione.

Dalle ispezioni condotte presso gli uffici giudiziari è risultato che l'uso del registro modello 45 in molteplici casi non è in linea con l'impostazione illustrata nella suddetta circolare e più volte sono

emerse significative differenze anche nell'ambito di una stessa Procura della Repubblica. L'Ispettorato generale, peraltro, in linea con il consolidato orientamento giurisprudenziale, ha rappresentato che ciò non comporta di per sé rilievi disciplinari, i quali potrebbero discendere soltanto dalla violazione di regole sostanziali, non già da elementi meramente estrinseci, quali eventuali irregolarità relative al tipo di registro nel quale viene effettuata l'iscrizione, purché siano rispettate le procedure e le garanzie previste dalla legge nei singoli casi.

L'individuazione del registro nel quale procedere all'iscrizione compete, ovviamente, al pubblico ministero, organo destinatario dell'informativa, e costituisce esercizio di attività giudiziaria, non sindacabile in sede amministrativa.

Ribadita la competenza del pubblico ministero nella scelta da compiere al momento della ricezione di una qualsiasi "notizia", non si può fare a meno di considerare che l'uniformità e l'omogeneità delle scelte metodologiche nell'utilizzazione del registro modello 45 sia auspicabile per consentire un concreto ed efficace controllo amministrativo delle pendenze e delle spese di giustizia oltre che, in particolare, per assicurare correttamente, nel modo più completo possibile, il vaglio giurisdizionale sulla valutazione della "notitia criminis" e sull'esito infruttuoso delle indagini, secondo la previsione dell'art. 112 della Costituzione (in forza del quale devono essere rimesse al giudice le determinazioni in merito all'insussistenza delle condizioni richieste dalla legge per l'esercizio dell'azione penale). Tale vaglio rischierebbe di essere eluso in caso di impropria archiviazione diretta degli atti.

Sul piano generale va altresì aggiunto che non appare opportuno svolgere accertamenti e compiere atti che comportino l'impegno di somme di denaro da iscrivere nel registro delle spese pagate dall'erario (art. 161, lett. a), D.P.R. 30 maggio 2002 n. 115, contenente il T.U. delle spese di giustizia, comunemente ed impropriamente detto mod. 12, secondo la denominazione riportata nella tariffa penale approvata con R.D. 23.12.1865) a seguito di iscrizione di notizie nel registro modello 45, poiché con tale iscrizione implicitamente dette notizie vengono considerate dal pubblico ministero rappresentative di fatti penalmente non rilevanti (sebbene l'iscrizione irregolare non sia causa di responsabilità contabile, trattandosi di spese che comunque il pubblico ministero è legittimato ad ordinare).

L'intera impostazione interpretativa della citata circolare del 1989, pertanto, mantiene piena e sicura validità, essendo indubitabile che il registro degli atti non costituenti notizia di reato sia stato destinato dal legislatore all'iscrizione delle sole notizie prive – almeno nel momento in cui si procede all'iscrizione stessa - di qualsiasi rilevanza penale e non meritevoli di alcun approfondimento investigativo, poiché attinenti a fatti che, seppure rispondenti al vero, non sono riconducibili in astratto ad alcun illecito penale (ad esempio, l'esposto dell'automobilista che si dolga del verbale di infrazione al codice della strada contestatogli dal vigile urbano) e non anche alle notizie che descrivono condotte sussumibili sotto fattispecie criminose, anche quando appaiono *prima facie* palesemente infondate nel merito (proseguendo nell'esempio, l'esposto dell'automobilista che, sia pure pretestuosamente, contesti il verbale di infrazione al codice della strada del vigile urbano, assumendo che sia stato commesso un falso o un abuso di ufficio).

Con riferimento a taluni profili problematici maggiormente ricorrenti, si ritiene utile svolgere di seguito alcune brevi considerazioni, ai fini di interesse e diretta competenza del Ministero della Giustizia, tenendo peraltro sempre presente che le questioni attinenti all'applicazione e all'interpretazione di norme processuali sono rimesse in via esclusiva alle valutazioni dei magistrati procedenti e sono sindacabili soltanto con gli ordinari controlli procedurali, di merito e di legittimità.

### *Perquisizioni di iniziativa con esito negativo*

Ogni determinazione non potrà che fondarsi sulla situazione di fatto rappresentata al magistrato inquirente, indipendentemente dalle considerazioni eventualmente espresse dagli operanti. È principio consolidato, infatti, che la qualificazione giuridica dei fatti rappresentati nell'informativa costituisce prerogativa dell'autorità giudiziaria. Ne deriva che il registro nel quale effettuare l'iscrizione deve essere individuato in rapporto al fatto storico descritto dagli operanti e che non può determinare condizionamenti la forma dell'atto compiuto d'iniziativa (è chiaro, infatti, che anche una perquisizione eseguita ai sensi dell'art. 352 c.p.p. potrà comportare l'iscrizione della successiva comunicazione nel registro modello 45 laddove l'apparente flagranza di reato che aveva legittimato – secondo un giudizio *ex ante* – l'attivazione dei poteri di iniziativa della polizia giudiziaria sia stata invece ricondotta ad una fattispecie non rilevante penalmente).

L'esito negativo della perquisizione di iniziativa dalla polizia giudiziaria potrà, quindi, indurre ad iscrivere la notizia nel registro modello 45, salvo che vengano rappresentate circostanze ulteriori che depongano per la possibile sussistenza di un fatto di rilievo penale (pur in mancanza del materiale rinvenimento di tracce del reato). L'esito positivo della perquisizione, invece, comporterà necessariamente l'iscrizione nel registro delle notizie di reato (modello 21 o modello 44, a seconda che si debba procedere nei confronti del perquisito o di terzi non identificati; così, ad esempio, nel caso non infrequente di rinvenimento e sequestro di sostanza stupefacente detenuta per uso personale, ceduta illecitamente al possessore da ignoti). In tali ipotesi, infatti, occorrerà assicurare il controllo giurisdizionale sull'eventuale richiesta di archiviazione del procedimento, consentendo al giudice di adottare i provvedimenti di sua competenza in ordine alla restituzione, confisca o distruzione di quanto sequestrato.

### *Referti medici*

Anche in questo caso sembra opportuno iscrivere la notizia nel registro modello 45 solo quando dalla documentazione trasmessa non emergano ipotesi di reato doloso o colposo suscettibili di ulteriori approfondimenti. Diversamente, la notizia sarà iscrivibile nei registri modello 21 o modello 44.

### *Attività diretta a prendere notizia dei reati*

A norma dell'art. 330 c.p.p., il pubblico ministero prende notizia dei reati anche direttamente: ciò in esecuzione dei compiti attribuiti dall'art. 73 R.D. 12/1941, anche a seguito di attività dirette dallo stesso pubblico ministero a verificare l'esistenza di comportamenti illeciti. E' evidente, peraltro, che in tale ultimo caso gli accertamenti devono necessariamente essere determinati da un motivo di sospetto in relazione ad un qualche fenomeno che induca l'organo inquirente ad attivare i suoi poteri di vigilanza sull'osservanza delle leggi (così, ad esempio, nel caso di richiesta preventiva di trasmissione alla Procura della Repubblica di tutte le notizie relative a malattie astrattamente riconducibili ad una possibile origine professionale). Fuori da queste ipotesi, infatti, residuerebbero attività di cd. "monitoraggio", che non appaiono di competenza del potere giudiziario, o mere conoscenze occasionali, estranee all'esercizio delle funzioni, di fatti potenzialmente rilevanti sotto il profilo penale, espressamente disciplinate dall'art. 70, comma 5, dell'Ordinamento giudiziario.

Sulla base di tali considerazioni, si ritiene che le iniziative prese ai sensi del citato art. 73 vadano adottate nell'ambito di un procedimento iscritto nel registro delle notizie di reato (modello 21 o modello 44) in relazione ai reati di cui viene ventilata la possibile sussistenza. In tal modo, infatti, non soltanto l'attivazione dei poteri investigativi sarà ricondotta nell'alveo naturale delle indagini preliminari, ma verrà, altresì, assicurato l'esercizio dei poteri di controllo del giudice sia in ordine

alla rilevanza penale dei fatti accertati sia sull'eventuale necessità di altre indagini. Né si ravvisano ragioni contrarie rispetto ad una scelta che sotto il profilo procedurale appare la più trasparente e garantista.

#### *Specificazione della notizia non sufficientemente circostanziata*

Questa situazione si verifica in presenza di accadimenti non ancora suscettibili di un univoco inquadramento: si pensi ai casi della scomparsa di una persona o del suicidio.

In coerenza con l'impostazione sin qui adottata, si deve ritenere che, ove non ricorra alcun elemento da cui desumere la sussistenza di un reato, si possa ben procedere all'iscrizione nel registro degli atti non costituenti notizia di reato (modello 45), senza, peraltro, che venga successivamente posta in essere alcuna attività in ragione dell'irrilevanza penale del fatto, salvi, comunque, notizie e sviluppi comunicati successivamente, anche dietro richiesta del pubblico ministero.

In tutte le ipotesi in cui ricorra, invece, il sospetto che sia stato commesso un fatto criminoso si dovrà previamente iscrivere la notizia nel registro delle notizie di reato (modello 21 o modello 44) e procedere con le forme ordinarie delle indagini preliminari.

Anche in questo caso non si può fare a meno di rilevare come la linea interpretativa prospettata appaia la più aderente all'impianto normativo e alla sua *ratio*.

Si ritiene di dover esprimere, infine, la contrarietà rispetto a talune prassi e modalità operative invalse in alcuni uffici giudiziari, che si traducono in un utilizzo obiettivamente improprio e non consentito del registro modello 45.

Risulta, in primo luogo, evidente che non si possa iscrivere nel registro degli atti non costituenti reato (modello 45) un'informativa con la quale viene riferito un fatto che integra inequivocabilmente un reato, neppure nel caso in cui – con riguardo ai delitti indicati all'art. 51 c.p.p. - si intenda accentrare presso la sede distrettuale le notizie relative a fatti-reato non di competenza di quest'ultima sede, ma ritenute rilevanti ai fini dell'individuazione di fenomeni criminali.

Per assicurare il necessario coordinamento investigativo e l'utile flusso di informazioni, con riguardo sia ai reati comuni sia a quelli di criminalità organizzata, potrà farsi ricorso alle normali procedure previste dagli artt. 371 e 371 bis c.p.p., fatta salva la possibilità per ogni singolo ufficio di catalogare i documenti non collegati a procedimenti pendenti istituendo un registro sussidiario, a norma dell'art. 2 del Regolamento per l'esecuzione del codice di procedura penale approvato con D.M. 334/1989.

Parimenti non sembra conforme alla normativa vigente la pratica, talora invalsa, di impartire disposizioni alla polizia giudiziaria affinché non vengano trasmesse informative concernenti ipotesi di reato perseguibili a querela, ove questa non sia stata presentata (così, ad esempio, nel caso di referti medici attestanti lesioni personali originate dalla condotta dolosa o colposa di un terzo).

Premesso, infatti, che le forze di polizia hanno l'obbligo di riferire all'Autorità Giudiziaria ogni notizia di reato, indipendentemente dall'eventuale mancanza di una condizione di procedibilità, la prassi suindicata presenta il duplice effetto di impedire al pubblico ministero l'esercizio delle proprie prerogative in ordine alla qualificazione giuridica del fatto e di sottrarre al giudice il controllo sull'effettiva sussistenza dei presupposti per il mancato esercizio dell'azione penale - compresi quelli relativi alla mancanza di condizioni di procedibilità – controllo, altresì, non sempre

agevole, potendo riguardare molti e complessi fattori (termini di proposizione della querela, determinazione delle circostanze aggravanti, ecc.).

Si pregano le SS.LL. di portare la presente nota a conoscenza degli uffici inquirenti dei rispettivi distretti.

IL DIRETTORE GENERALE  
Luigi Frunzio