



## IL DOVERE E LA (IR)RESPONSABILITÀ

Gian Domenico Caiazza

Il putiferio sollevato dalla vicenda Almasri ha messo in scena, agli occhi sbalorditi delle persone consapevoli, l'incredibile e desolante spettacolo di due poteri - quello politico e quello giudiziario - che pretendono di esercitare le rispettive prerogative senza tuttavia assumersene con pienezza la responsabilità.

Il Governo - inutile girarci intorno, per rispetto della intelligenza di ciascuno di noi - ha adottato una precisa scelta politica, cioè quella di non dare seguito al mandato di arresto della Corte Penale Internazionale. Le scarse parole che infine la Presidente Meloni ha fatto "filtrare" in queste ore («Ho fatto solo il mio dovere, io difendo l'interesse nazionale», titola il CorSera) suggellano questa evidenza. Giusto o sbagliato che sia, encomiabile o scellerato che sia, è l'esercizio di una prerogativa. Ma lo fa - ecco il punto - senza dichiararlo formalmente e nelle sedi proprie, dunque senza volersene assumere la esplicita e dettagliata responsabilità. Da qui le incredibili contorsioni argomentative e le versioni cangianti del Ministro Piantedosi, i cavilli ed il "latinorum" (copyright by Renzi) del Ministro Nordio. In sintesi: la pretesa (e la conseguente invocazione di insindacabilità giudiziaria) di esercizio di una prerogativa costituzionale, senza però la esplicita assunzione della conseguente responsabilità davanti al Parlamento ed al Paese.

Allo stesso modo si è comportato il potere giudiziario. La Procura della Repubblica di Roma riceve una mezza paginetta con la quale un privato cittadino, senza aggiungere l'ombra di una circostanza nuova rispetto a ciò che è sotto gli occhi del Procuratore e dell'intero Paese da un paio di giorni, esprime la propria personale opinione circa la rilevanza penale di quei fatti notori. Tanto basta al Procuratore per la immediata iscrizione di mezzo Governo (Presidente del Consiglio, ministri dell'Interno e della Giustizia, Sottosegretario alla Presidenza) nel registro degli indagati per favoreggiamento, peculato ed omissioni di atti di ufficio, e contestuale trasmissione al Tribunale dei Ministri. Una scelta della quale l'Ufficio si assume la responsabilità? Nossignore, un "atto dovuto", art. 335 di qua, legge costituzionale di là, "non potevamo fare altro".

Su questo numero di PQM potrete leggere - tra l'altro - il punto di vista tecnico di due magistrati e di un docente di procedura penale, e ad essi vi rinvio senza ulteriormente attardarmi. Ma questa invocazione di un automatismo cogente cos'altro è se non - in modo speculare a quanto fatto dal Governo - l'esercizio di una prerogativa senza volerlo riconoscere? Basterà qui osservare che, norme alla mano, il Procuratore della Repubblica poteva attendere fino a 15 (quindici!) giorni prima di procedere, sapendo per di più che l'indomani i "denunciati" erano attesi in Parlamento per dare spiegazioni di una scelta, o comunque per fornire dettagli circostanziali su quanto accaduto, certamente idonei a meglio delineare o escludere - anche solo astrattamente - le condotte ipotizzate dal cittadino denunciante.

Aggiungo che, come per tutte le denunce che quotidianamente pervengono in Procura, le relative iscrizioni possono confluire in almeno tre differenti registri (noti, ignoti, notizia non costituente reato), e se qualcuno osa dire che la sola indicazione del nome delle persone denunciate nell'esposto imponga l'iscrizione nel registro "noti", vuol dire che non vogliamo discutere ma prenderci in giro, facendo finta che la realtà quotidiana non sia quella che in concreto va in scena nelle Procure di tutta Italia.

Insomma, margini di discrezionalità ampi, che anche qui sono stati esercitati con pienezza, senza però volerlo ammettere. Con una differenza cruciale, però: la politica ne risponde al Paese, il potere giudiziario a nessuno. E qui siamo davvero al cuore del problema. Buona lettura!



### L'intervista

**LA DENUNCIA È SEMPRE "NOTIZIA DI REATO"? RISPONDE ONELIO DODERO**

Alberto de Sanctis

Abbiamo chiesto al dott. Onelio Dodero, attuale Procuratore della Repubblica di Cuneo e autore di diverse Linee Guida in materia di iscrizione della notizia di reato, di chiarire i criteri che deve seguire il pubblico ministero nella prima valutazione della fondatezza di una denuncia di reato.

**Innanzitutto, qual è la portata della modifica legislativa introdotta con la riforma Cartabia secondo cui la notizia di reato è tale se contiene la "rappresentazione di un fatto, determinato e non inverosimile, riconducibile in ipotesi a una fattispecie incriminatrice"?**

Con la riforma Cartabia per la prima volta viene fornita una definizione della "notizia di reato". La notizia di reato deve contenere la descrizione di un fatto determinato, ben chiaro e non assolutamente inverosimile, perché altrimenti non è una notizia di reato ma è una pseudo notizia di reato, come la definiamo in gergo.

Segue a pag. 2

### Il nodo della discrezionalità

**IL POTERE DI ISCRIZIONE E L'ACCOUNTABILITY DEL PUBBLICO MINISTERO**

Oliviero Mazza

Al netto di ogni tentativo di riforma, quello del pm rimane uno smisurato potere discrezionale senza responsabilità, intesa nel senso di accountability. La massima espressione delle opzioni discrezionali dell'organo dell'accusa si rinviene nel più importante atto procedimentale, quello genetico dell'iscrizione della notizia di reato. La discrezionalità rispetto a tale atto viene paradossalmente occultata e giustificata dal principio diametralmente opposto, quello di obbligatorietà dell'azione imposto dalla Costituzione. La risposta a ogni osservazione critica, tanto nei casi di destinazione quanto in quelli in cui l'iscrizione sia l'effetto di evidenti forzature, è sempre un ragionamento circolare: il pubblico ministero risponde solo a sé stesso perché indipendente e vincolato alla obbligatorietà dell'azione.

Segue a pag. 3

### La conversazione

**DA MANI PULITE A OGGI COSA È CAMBIATO? PARLA CLAUDIO MARTELLI**

Giuseppe Belcastro

La recente iscrizione della Presidente Meloni, dei Ministri Piantedosi e Nordio e del sottosegretario Mantovano nel registro degli indagati, operata dalla Procura della Repubblica di Roma, ha acuito lo scontro in atto tra magistratura e politica. Ne abbiamo parlato con Claudio Martelli, già Parlamentare, Europarlamentare, Vicepresidente del Consiglio dei Ministri, Guardasigilli, scrittore, giornalista e oggi Presidente della Fondazione Pietro Nenni.

**Presidente, nella fisiologia dei rapporti tra i poteri dello Stato, momenti di frizione - sempre possibili - dovrebbero trovare ricomposizione attraverso il discernimento e l'autorevolezza degli interlocutori; questo però non sta accadendo. È solo immaturità della democrazia italiana o ritiene ci sia qualcos'altro al fondo?**

Segue alle pagg. 3 e 4

## L'INTERVISTA

# La denuncia è sempre una “notizia di reato”? Risponde il dott. Dodero

Alberto de Sanctis\*

SEGUE DALLA PRIMA

Inoltre, deve rientrare in una delle “caselle” dedicate dal codice per descrivere la fattispecie criminosa. Infine, un conto è l'iscrizione della notizia di reato, altra è l'attribuzione del fatto a una persona ben specifica. Non bastano fondati sospetti ma devono sussistere dei veri e propri indizi, anche se non gravi. Il pubblico ministero deve sempre soffermarsi su quali siano i presupposti che rendono obbligatoria l'iscrizione, questo è compito assoluto del pubblico ministero, l'iscrizione non è mai un atto automatico.

**Infatti, nelle sue Linee Guida del dicembre 2022 scrive: “L'iscrizione della notizia di reato non è (...) un atto automatico e dovuto, bensì un atto che diventa obbligatorio solo a seguito dello scrutinio positivo dei presupposti che, legittimandolo, lo rendono tale e che, inoltre, servono a orientare sulla scelta del registro su cui iscrivere la notizia (mod. 21, 21 bis, 44, 45)”. La semplice affermazione dell'esponente circa la qualificazione di un fatto come reato (con l'indicazione dell'articolo del codice penale o del titolo del reato) è sufficiente per avere una “notizia di reato”?**

Risposta secca: no. La semplice affermazione del denunciante o del querelante che richiama un titolo di reato non è il presupposto che fa scattare l'obbligatorietà dell'iscrizione. Io parlo del registro “noti”, perché il magistrato

ha il compito di valutare se quello che è oggetto di denuncia o di querela possa costituire la notizia di reato. Non basta semplicemente che il denunciante dica “denuncio tizio per il reato di furto” o per qualunque altro reato perché altrimenti dovremmo iscrivere notizie di reato a raffica. Noi non siamo dei notai, noi dobbiamo valutare la sussistenza di un'ipotesi di reato con una ragionevole tempestività. Non è che appena ti arriva la devi iscrivere. Puoi anche fare degli approfondimenti.

**Nelle sue Linee Guida richiama una circolare del Ministro della Giustizia del 2016 che, peraltro, esemplifica i casi di denunce di fatti spesso qualificabili, almeno in astratto, come “non costituenti reato”. Tra queste compaiono “gli esposti generici contro personalità dello Stato o magistrati”. Ne ricevetevi molti?**

Riceviamo molti esposti contro i magistrati perché ormai i cittadini non accettano più le decisioni della magistratura, soprattutto le persone offese non accettano l'archiviazione della loro denuncia. Oppure riceviamo delle denunce da parte di persone imputate che ritengono di essere state ingiustamente condannate. Meno nei confronti di esponenti dello Stato. Ne abbiamo ricevute all'epoca della pandemia. Spesso ipotizzavano il

reato di violenza privata per i provvedimenti amministrativi limitativi della libertà di movimento. Li trasmettevo per competenza alla Procura di Roma.

**Lei riconosce un potere/dovere del pubblico ministero di svolgere, in alcuni casi, dei primi sommari accertamenti per stabilire se il fatto denunciato costituisca reato, mantenendo provvisoriamente l'iscrizione a Modello 45 (pseudo notizie di reato). Quali sono gli atti di “indagine” che il pubblico ministero può svolgere in quella fase? Sentire l'esponente, per esempio?**

Ci sono denunce che evidentemente sono espressione di patologie psichiatriche e appaiono totalmente inverosimili. Altre, invece, che potrebbero essere serie ma non consentono ancora di definire con chiarezza il fatto denunciato e la riconducibilità ad una fattispecie di reato. In questi casi dubbi anziché procedere all'archiviazione diretta, consiglio di iscrivere a modello 45 e fare degli approfondimenti, per esempio sentire l'esponente a chiarimenti. L'unico limite è che non si possono fare indagini produttive di spese, salvo il caso di autopsia. Si possono benissimo acquisire dei documenti, si possono fare tante attività di indagine prima di decidere se iscrivere la notizia di reato o disporre l'archiviazione diretta.

**Le faccio un esempio. La denuncia contro la polizia per peculato per aver utilizzato l'auto di servizio per eseguire un arresto, non convalidato dal GIP per mancanza dei presupposti di legge. Modello 21 o Modello 45?**

Modello 45 ma ovviamente non perché la polizia non possa essere indagata, ma perché immediatamente si coglie che la denuncia è inverosimile ed il reato non è configurabile, atteso che l'auto è stata comunque utilizzata per l'esercizio delle funzioni pubbliche. Noi sappiamo che cos'è il peculato.

**Nelle sue Linee Guida sostiene che “le denunce/querelle dei privati inoltrate per posta elettronica appaiono irrilevanti”. Suggestisce, quindi, di iscrivere nel Mod. 45 e semmai convocare l'esponente per approfondimenti?**

Nell'epoca della digitalizzazione siamo abituati a mandare email e a parlare tramite WhatsApp. I cittadini quindi pensano di poter fare lo

stesso anche con una denuncia. E sono tanti coloro che mandano le denunce per posta elettronica, spesso anche non certificata. Se avessero i nostri cellulari ci manderebbero le denunce anche via WhatsApp. Queste denunce - e peggio ancora le querelle - sarebbero irricevibili, perché noi conosciamo le formalità previste dal codice per presentare una querela o una denuncia. In realtà, in quest'epoca di totale informatizzazione, non possiamo pretendere che tutti i cittadini si informino in modo adeguato perché ormai sono abituati a comunicare attraverso le email. Allora, è bene agire secondo buon senso. Se la denuncia rientra nella categoria delle notizie assolutamente inverosimili la archiviamo direttamente. Se invece, la denuncia ha una sua apparente fondatezza convochiamo la persona che in ipotesi avrebbe inviato l'email, la identifichiamo, la invitiamo a formalizzare la denuncia e iscriviamo la notizia di reato (Mod. 44, 21, 21 bis) ovvero il fatto non costituente reato (Mod. 45).

**Lei suggerisce nelle sue Linee Guida di “abbandonare una concezione formalistica imperniata sull'approccio ispirato ad una sorta di favor inscriptionis, criterio non formalizzato ed estraneo al sistema. Al contrario: procedere a iscrizioni non necessarie è tanto inappropriato quanto omettere quelle dovute”. È un equilibrio delicato, non crede?**

Certamente delicato. Se nel dubbio si iscrive la notizia di reato si moltiplicano solo le richieste di archiviazione. Viceversa, non procedere all'iscrizione rischia di diventare un mezzo per insabbiare o almeno è quello che può percepire il cittadino. Forse è meglio pensarci un giorno di più che non iscriverlo con la fretta di farlo. Dobbiamo anche valutare il rischio di un danno reputazionale. Iscrivere una notizia di reato contro un avvocato, per fare un esempio, quando sai che il reato palesemente non sussiste e chiederesti comunque l'archiviazione, rischia di provocare un processo massmediatico inutile e dannoso. Lo stesso vale per politici, imprenditori, comuni cittadini. Io sarei per un controllo giurisdizionale allargato. Un tempo lo facevamo con prassi virtuose superate dalla giurisprudenza: mantenere la distinzione tra modello 21 e modello 44 ma prevedere la richiesta di archiviazione da sottoporre al GIP anche per “i fatti non costituenti reato”. Si eviterebbero i rischi di “insabbiamento” (vero o presunto) e nel contempo si eviterebbe il proliferare di iscrizioni come “notizia di reato” di denunce palesemente infondate al solo fine di prevedere il controllo di un giudice ed evitare di essere accusati di favoritismi.

\*Avvocato penalista



Onelio Dodero

Cuno Tarfusser\*

## Atto dovuto o atto voluto? That is the question

“Atto dovuto” o “atto voluto”? Da quando il Procuratore della Repubblica di Roma ha iscritto Meloni, Nordio, Piantedosi e Mantovano nel registro degli indagati, l'interrogativo scuote la politica e la stampa e devia l'attenzione dell'opinione pubblica dal problema del tracollo di credibilità internazionale dell'Italia, determinata dall'aver scarcerato e riportato a casa con tutti gli onori un soggetto accusato dalla Corte penale internazionale di crimini brutali e di annientamento di persone. Una platea di accademici, avvocati, magistrati, ricercatori si cimenta con l'interrogativo. Ma il diritto è un'opinione, e quelle sin qui espresse da tutti sono variopinte.

A queste opinioni aggiungo la mia, senza pretesa che costituisca “il verbo”, così da non essere catechizzato dal Ministro Tajani. Mi riconosco una qualche legittimazione però, per i miei quarant'anni di magistrato - otto da Procuratore e undici da Giudice della Corte penale Internazionale di cui sono anche stato vicepresidente - vissuti lontanissimo dalle “correnti ideologiche” e da ogni pubblica manifestazione pro o contro qualcuno o qualcosa; non posso essere collocato né tra le toglie “rosse” né tra quelle “nere”. Così, mi sono chiesto come mi sarei comportato se mi fossi trovato nella necessità di scegliere. Sarei stato più riflessivo, sfruttando tutto il termine di 15 giorni che la legge lascia al Procuratore per trasmettere gli atti al Tribunale dei Ministri, tanto più in considerazione del clima politico già estremamente conflittua-



le. Mentre rilevo che l'approfondimento delle questioni fattuali e giuridiche ha fatto difetto a tutti i protagonisti di questa vicenda che con tempismo sospetto hanno operato per salvare un presunto criminale, con l'unica eccezione del Ministro della Giustizia che, informato il 18 gennaio dell'emissione del mandato di arresto e il 19 gennaio della sua avvenuta esecuzione, ha riflettuto in un silenzio assordante per diciotto giorni prima di andare in Parlamento, ove, anziché scusarsi per la drammatica perdita di credibilità internazionale, ha dimostra-

to scarsa conoscenza delle norme, degli obblighi che da esse derivano e dei meccanismi della Corte Penale Internazionale, cercando di addossare tutta la responsabilità agli unici due organismi che non ne hanno: la CPI e la Digos di Torino. Il Ministro, da magistrato, ha anche censurato il mandato di arresto dichiarandone la nullità e “minacciando” persino di utilizzare la sua autorità per chiedere spiegazioni alla Corte, non sapendo che è invece facoltà della Corte chiederle a lui e all'Italia per la violazione degli obblighi di cui all'art. 86 dello Statuto di Roma. Un'esibizione, insomma, non so se più arrogante o imbarazzante. Avrei, come dicevo, riflettuto *frigidamente* sui paletti fissati dalla legge e sugli spazi di discrezionalità decisionali lasciati al Procuratore. I paletti, che disegnano per differenza anche gli spazi discrezionali, sono indubbiamente (i) il termine di quindici giorni per trasmettere gli atti, (ii) il divieto di svolgere indagini in quel lasso di tempo e (iii) l'obbligo di immediata informazione. E se in quei 15 giorni concessi dalla legge, il Procuratore non può indagare, egli può attingere da fonti aperte informazioni che completino una denuncia che, per quanto se ne sa, è assai scarsa; quei 15 giorni, insomma, gli possono servire per valutare se iscrivere a mod. 21 (noti), a mod. 44

(ignoti) o a modello 45 (fatti non costituenti reato). La trasmissione al Tribunale dei Ministri, del resto, deve essere comunicata non già agli indagati, nel qual caso l'iscrizione a modello 21 sarebbe inevitabile, bensì “ai soggetti interessati”.

Mi sarei poi interrogato su come avrei trattato la denuncia se, anziché provenire da una fonte genericamente qualificata - un avvocato, già sottosegretario al Ministro della Giustizia - avesse recato la firma del classico Nigero Nigido, titolare del Bar Sport di una città qualsiasi. Infine, mi sarei chiesto se, in assenza di denuncia, avrei agito *motu proprio*, trattandosi di reati perseguibili d'ufficio.

Dire oggi come avrei deciso sarebbe una facile speculazione. Certo è che avrei esaurito tutto il tempo a mia disposizione (che non è ancora scaduto!) sviscerando ogni possibile profilo. E, tra quelli sostanziali, la fondatezza dell'ipotesi del favoreggiamento personale, oggi specificamente riferita pure alle investigazioni della Corte penale internazionale, valutando anche l'iscrizione dei magistrati che hanno reso possibili le condotte dei Ministri.

\*Magistrato

## IL NODO DELLA DISCREZIONALITÀ

# Il potere di iscrizione e l'accountability del pm



Oliviero Mazza\*

SEGUE DALLA PRIMA

Il muro ideologico opposto da siffatto genere di giustificazioni dovrebbe spingere alla rassegnata accettazione degli *arcana imperii*: cosa sia una notizia di reato, se e quando debba essere iscritta, quando emerga la figura dell'indiziato che completa l'iscrizione sul piano soggettivo, sono tutti aspetti rimessi alla libera e insindacabile discrezionalità interpretativa del procuratore della Repubblica che sottende, all'evidenza, scelte di politica giudiziaria, quando non di politica in senso stretto. Il legislatore sembra incapace di trovare una soluzione normativa che scardini l'autoreferenzialità di un agire imperscrutabile, coperto dal dogma astratto dell'obbligatorietà, in favore di criteri certi e prevedibili. Ci ha provato la riforma Cartabia, ma il risulta-

to, in termini sia teorico-ricostruttivi sia di impatto concreto, è stato assai modesto. Ci hanno provato gli stessi pm con circolari e direttive inserite nei progetti organizzativi, come la ben nota circolare Pignatone, ma queste fonti spurie e protocollari non fanno altro che generare ulteriori incertezze. L'unico criterio certo, ma non prevedibile e tantomeno controllabile, rimane la discrezionalità della prassi.

I nodi da sciogliere sono molteplici, a partire dall'alternativa fra notizie di reato e segnalazioni riguardanti fatti non costituenti reato. Mentre il procedimento attivato a seguito di iscrizione nel registro previsto dall'art. 335 c.p.p. ("mod. 21") ha come esito necessitato l'esercizio dell'azione penale o la richiesta di archiviazione, l'iscrizione nel registro delle pseudo notizie di reato ("mod. 45") sfocia nella diretta trasmissione degli atti in archivio da parte del pm in relazione a fatti che fin dall'inizio appaiano come penalmente irrilevanti. Anche le Sezioni Unite

(sent. n. 34 del 2001) hanno ammesso che «il problema del controllo sulla "inazione" del pm esiste ed è rilevante», ma al tempo stesso è inevitabile «la configurabilità del potere di cestinazione delle pseudonotizie da parte del pm» che rimane «l'unico soggetto titolare dell'azione penale e come tale legittimato ad individuare nell'atto la *notitia criminis*». Senza dimenticare che il pm può ricercare autonomamente le notizie di reato e può ricavarle anche da fonti informali, come le notizie di stampa, ma può anche rimanere del tutto inerte pur a fronte di sollecitazioni esterne, non avendo un preciso obbligo al riguardo.

Non va meglio per l'iscrizione nominativa dell'indagato che rappresenta un obbligo condizionato alla sussistenza di indizi di reato a suo carico (art. 335 comma 1-bis c.p.p.), ossia a un presupposto tutt'altro che tassativo. Secondo la più recente giurisprudenza, gli indizi «devono possedere una significativa capacità di individuare un nucleo di



**NOTITIA CRIMINIS:  
favoLeggiamento  
personale**

L. Z.

condotta attribuita a quella persona, sicché non può riconoscersi rilievo a meri sospetti di coinvolgimento nel reato» (Cass., sez. I, 36918 del 2024). La differenza fra sospetti e indizi è un'argomentazione sofisticata, che ricorda il paradosso del Sorite, di cui si avvantaggia, ancora una volta, la discrezionalità pressoché incontrollabile del pm. Invero, sulla carta, dopo l'ultima riforma, ci sarebbero i controlli giurisdizionali sulle iscrizioni nominative, ma si tratta delle famose finestre *trompe-l'oeil* dalle quali è di fatto impossibile per il giudice affacciarsi. In definitiva, l'iscrizione o meno della notizia di reato è tutt'altro che un atto dovuto, essendo sempre espressione di una prevalutazione, di una scelta la cui componente discrezionale è pressoché ineliminabile.

E fino a qui abbiamo descritto la fisiologia che contiene in sé la patologia di una discrezionalità senza controlli e senza responsabilità. Ci sarebbe, poi, da analizzare la patologia vera e propria che va dalla disinvolta gestione dei registri, all'assegnazione mirata dei procedimenti, alla scomposizione dei fascicoli, al timing impresso alle indagini e alle scelte di investigazione, tutt'altro che irrilevante per l'esito del processo, per finire con le prove nascoste alla difesa. Il problema politico non è tanto l'aver affidato al pm scelte intrinse di discrezionalità, ma è la totale mancanza di *accountability*, ossia di quella capacità di essere trasparenti e di sottomettersi al controllo dell'opinione pubblica, accrescendo la legittimazione e la fiducia dei cittadini nell'istituzione giudiziaria.

Trincerarsi dietro all'abusato refrain dell'atto dovuto, come ha fatto di recente il Procuratore di Roma nel giustificare l'iscrizione nel registro degli indagati di tutti i maggiori esponenti del Governo italiano, non è certamente il modo migliore per legittimare la propria azione agli occhi dei cittadini. A dispetto del realismo ingenuo dell'art. 335 bis c.p.p., per cui la mera iscrizione nel registro degli indagati non può determinare effetti pregiudizievole, la storia della Repubblica è costellata di atti più voluti che dovuti con i quali la magistratura ha segnato il destino di Governi e imprese, oltre ovviamente alla vita delle persone. A fronte di un tale smisurato potere, responsabilità e senso del limite, nel quadro della legalità processuale, sono il minimo che si può pretendere dal pm.

\*Professore ordinario di procedura penale

Giuseppe Belcastro\*

SEGUE DALLA PRIMA

Lei sta parlando di fisiologia, ma è evidente che siamo di fronte a una patologia che tende a cronicizzarsi. In effetti vedo che nei congressi degli avvocati si discute spesso della estremizzazione del potere di certi pubblici ministeri. Patologia che si è manifestata inizialmente con l'operazione Mani Pulite. Il conflitto in verità nasce con il caso Tortora, quasi dieci anni prima. Lì si è manifestata in tutta la sua violenza una modalità dell'azione giudizi-



Claudio Martelli

## Da Mani Pulite a oggi Parla Claudio Martelli

ziaria lesiva di diritti fondamentali. Quando si arresta all'alba un notissimo presentatore televisivo, lo si preleva dall'albergo in cui risiedeva a Roma e lo si trascina in manette in via Del Corso, dopo aver evidentemente informato la stampa inizia un processo che innanzitutto infanga la giustizia, che dovrebbe essere preservata da un uso così spettacolare e lesivo delle libertà fondamentali.

La differenza però è che quella sciagurata iniziativa di magistrati, che poi non sono mai stati sanzionati,

suscitò una reazione politica inizialmente di minoranza che poi divenne una maggioranza travolgente. Radicali, socialisti e anche i liberali cominciarono una campagna per una "giustizia giusta" che portò a un referendum per introdurre la responsabilità del magistrato che sbagliava. Purtroppo, il Parlamento si trovò di fronte a una situazione molto condizionata dal fatto che si stava varando il nuovo codice di procedura penale, il codice Vassalli. In Parlamento quel risultato referendario straordinario venne letteralmente evirato, perché anziché la responsabilità del magistrato, si introdusse la responsabilità dello Stato, il quale poi avrebbe deciso se eventualmente rivalersi sul magistrato colpevole di grave errore.

Poi appunto si arriva forse al momento culminante di questo conflitto. Il Presidente della Repubblica del tempo, Francesco Cossiga, decise di far rientrare nei propri limiti e nelle proprie competenze il Consiglio Superiore Magistratura che aveva indetto una riunione con un ordine del giorno, senza informarlo, che riguardava la legittimità di un atto di governo. In

effetti, tra le funzioni del CSM, che sono molto ampie, non è prevista la censura ai governi del Paese. Cossiga minacciò di chiamare i Carabinieri se si fosse tenuta quella adunata. E veniamo al 1991 e al primo sciopero nazionale indetto dalla magistratura associata, dall'ANM, contro l'istituzione della superprocura e contro il Presidente della Repubblica. Ancora: dobbiamo ricordare la persecuzione inflitta dall'ANM e dal CSM a Giovanni Falcone? Infine, sì, adesso parliamo di Mani Pulite e della lesione sistematica di diritti fondamentali, dello stile inquisitorio di arresti finalizzati a far confessare gli indagati, una vergogna equiparabile ad una vera e propria tortura. Solo nel ventennale di Mani Pulite l'ex Procuratore capo di Milano, Saverio Borrelli, ammise: "Non voleva la pena buttare il mondo precedente per cadere in quello attuale". E si riferiva a Berlusconi.

\*Avvocato penalista

CONTINUA A PAGINA 4

## LA CONVERSAZIONE

## «CSM OSTAGGIO DI UN'ASSOCIAZIONE PRIVATA»

L'ex Guardasigilli interviene sullo scontro tra magistratura e politica, sempre più infuocato e attuale

Giuseppe Belcastro\*

SEGUE DA PAG. 3

**A**NM ha abbandonato le cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario sul territorio nazionale durante l'intervento dei rappresentanti del governo in segno di protesta contro la riforma sulla separazione delle carriere. Esprimere posizioni così radicali, in forma associata e in relazione ad atti di esercizio di altri poteri dello Stato, non mette a rischio gli equilibri democratici? In altre parole, c'è - e se si qual è - il limite alla manifestazione di reciproco dissenso tra i poteri dello Stato?

Lei esprime con buon senso una preoccupazione che immagino sia molto diffusa. C'è un precedente, anche qui, che mi riguarda. Ero Ministro della Giustizia, quando sollevai la questione della necessità del concorso tra la volontà del CSM e quella del Ministro per nominare i capi degli uffici giudiziari. Si scatenò un inferno. Tuttavia, la Corte Costituzionale mi diede ragione, affermando un principio che nella loro furia indipendentista ANM e CSM dimenticano: la leale collaborazione tra le istituzioni. Purtroppo però l'ANM, che fino a prova contraria è un'associazione privata, si ritiene depositaria di un potere arbitrario e abusivo e agisce ignorando il dovere di lealtà e cooperazione tra le Istituzioni. Quello messo in scena all'inaugurazione dell'anno giudiziario, sventolando la Costituzione, con le parole di Cossiga è stato un atto eversivo. Forse per non riscaldare ancor più il contesto, il Presidente della Repubblica, del quale ho stima e i cui atti ho sempre trovato tempestivi, misurati, ani-



mati da una mitezza senza cedimenti, evidentemente non ha ritenuto di intervenire.

**Sempre ANM è intervenuta pubblicamente a sostegno della legittimità della scelta del procuratore Lo Voi - che è stato per questo attaccato sui mezzi di informazione - di iscrivere nominativamente la notizia di reato per il caso Almasri. C'è davvero necessità che il Procuratore della Repubblica della più grande Procura nazionale riceva il sostegno dei colleghi magistrati per un atto di esercizio delle sue funzioni? E quale può essere lo scopo e l'effetto di questa solidarietà?**

Intanto la Presidente del Consiglio Giorgia Meloni ha parlato di avviso di garanzia e non era un avviso di garanzia. Il Procuratore aveva di fronte una vasta gamma di ipotesi: poteva ignorare l'accusa ritenendola manifestamente infondata; poteva trasmetterla al foro competente; poteva attendere le comunicazioni degli interessati in Parlamento previste per il pomeriggio del giorno stesso. Invece no, ha scelto la strada più dirompente. È sembrato così applicare il motto di Ferdinando I d'Asburgo *fiat iustitia et pereat mundus* (sia fatta giustizia anche se dovesse perire il mondo), probabilmente ignorando che Hegel corresse il principio nel suo opposto *fiat iustitia ne*

*pereat mundus* (si faccia giustizia affinché il mondo non perisca). D'altro canto, Meloni non è stata da meno: ha sì tirato in ballo la sicurezza e l'interesse nazionale senza spiegare di che si trattasse. Anche lei poteva recepire la richiesta della Corte d'intesa col Ministro della Giustizia oppure spiegare il "sottostante"; infine imporre il segreto di Stato.

**Esiste secondo lei una relazione tra qualità della giurisdizione e fiducia collettiva nel potere giudiziario? La magistratura associata sta cercando il consenso popolare?**

Sventurati i Paesi in cui i giudici cercano il consenso "della gente". A un certo punto della vicenda Mani Pulite, il pool lamentò che stesse venendo meno il sostegno dell'opinione pubblica - il sostegno alla gogna! - quel genere di linciaggio che gli americani chiamano *character assassination* e cioè in sostanza la distruzione della reputazione di una persona. Ma come stupirsi? Come fu trattato Falcone? Aveva istruito e vinto il più grande processo contro la mafia, era il giudice più famoso al mondo, si candidò a dirigere l'ufficio istruzione e fu bocciato dal CSM che lo sottopose a un capo che aveva tutt'altre idee dalle sue. Come un ammiraglio che torni vincitore da una battaglia ed anziché ricevere una medaglia venga privato del comando. Lo hanno denigrato, sbertucciato, irriso dicendo che si era fabbricato da solo un falso attentato e che era malato di protagonismo. Tra l'altro Falcone, guarda caso, sosteneva la necessità di separare le carriere. Il Consiglio Superiore della Magistratura non può essere tenuto in ostaggio da un'associazione privata.

\*Avvocato penalista

Laura Finiti\*

**N**el sistema previsto dall'ordinamento italiano, il procedimento penale prende avvio con l'iscrizione della notizia di reato nel registro tenuto dalla Procura della Repubblica. Questo atto, disciplinato dal codice di procedura penale, assume sicuro rilievo al fine di garantire il rispetto dei diritti delle parti coinvolte e per avviare le indagini preliminari, nel rispetto dei principi di legalità e obbligatorietà dell'azione penale. Tale attività compete per legge (articolo 109 delle disposizioni attuative) al Procuratore della Repubblica, il quale riceve dalla Segreteria gli atti che possono contenere la notizia della commissione di un reato, procedendo alla eventuale iscrizione nel registro delle notizie di reato. **Ma cosa si intende per notizia di reato?** Con la modifica dell'art. 335 del codice, innovato con la Riforma del Ministro Cartabia, si è fornita per la prima volta la definizione di notizia di reato, precisandone i presupposti per l'iscrizione. La norma ha infatti chiarito che la notizia di reato è quella che contiene la **rappresentazione di un fatto, determinato e non inverosimile, riconducibile in ipotesi a una fattispecie incriminatrice**. Inoltre, la medesima norma prevede anche i presupposti per attribuire un reato a una determinata persona fisica e, quindi, quando sorga l'obbligo dell'iscrizione: **il nominativo va iscritto quando risultino «indizi a suo carico»**, escludendo l'ipotesi in cui vi siano dei semplici, benché fondati, sospetti. Effettuata la valutazione, il Procuratore deciderà se iscrivere la notizia di reato in uno dei due registri tipici (modello 21, se è identificato il presunto autore e modello 44, nel caso di persona ignota) o nel residuale registro degli **atti non costituenti notizia di reato** (modello 45).

L'iscrizione nel registro delle notizie di reato non è quindi un atto automatico e dovuto, ma richiede un preciso scrutinio da parte del magistrato, il quale procede **all'eventuale iscrizione** solo dopo aver valutato l'esistenza dei presupposti di natura oggettiva e soggettiva richiesti dalla legge.

La Riforma non ha fatto altro che confermare quanto già da tempo veniva sostenuto, per consolidata prassi, da talune Procure italia-

## LA SCHEDE: l'iscrizione delle notizie di reato, tra prassi e normativa

Non è un atto automatico e dovuto, ma richiede un preciso scrutinio da parte del magistrato, che prima valuta l'esistenza dei presupposti richiesti dalla legge



ne. Tra queste, si segnala il provvedimento del 2017 a firma dell'allora Procuratore di Roma **Giuseppe Pignatone**, con il quale si escludeva espressamente «che l'iscrizione di un nominativo rappresenti "atto dovuto" con riferimento al soggetto cui il privato o la Polizia Giudiziaria attribuiscono il reato nella denuncia o nella querela. Tale errata conclusione che talora si riscontra nella prassi, è frutto di una interpretazione impropria dell'art. 335 c.p.p. ... Siffatta lettura "meccanica" della previsione normativa contrasta con le indicazioni della Corte di Cassazione e, ancor di più, con il sistema, in quanto finisce per attribuire impropriamente alla Polizia Giudiziaria - o, addirittura, al privato denunciante - il potere di disporre in ordine alle iscrizioni a mod. 21, potere che,

viceversa, non può che essere esclusivo del pubblico ministero».

Nella richiamata circolare si sottolinea inoltre l'esigenza di non procedere ad iscrizioni di nominativi nel registro «in modo affrettato» e in assenza dei presupposti, dal momento che con l'iscrizione si dispiegano per la persona indagata effetti non indifferenti sia sotto il profilo professionale che reputazionale. Insomma, una prassi destinata a divenire norma. A seguire, si segnala il provvedimento del 2019 a firma del Procuratore di Cuneo **Onelio Doderò**, con il quale - ben prima della Riforma - si è stabilito che per procedere ad un'indagine a carico di un determinato soggetto il fatto debba «presentare indizi di un reato» e «qualora il fatto non denoti questi minimi livelli di connota-

zione, la scelta obbligata sarà di iscrivere gli atti nel residuale registro mod. 45, naturale destinatario dei fatti non costituenti reato», mentre «si procederà all'iscrizione nei registri tipici (mod. 21, 21bis, 44) se le attività di chiarimento saranno destinate alla verifica della fondatezza di una notizia di reato già delineata nei suoi tratti oggettivi». A sei anni di distanza, dopo l'entrata in vigore della Riforma Cartabia, il Procuratore Doderò, con un apposito provvedimento del 2023, ha ribadito i medesimi criteri e linee guida per l'iscrizione delle notizie di reato, confermati e avvalorati dalle integrazioni normative sopra annotate, riaffermando la necessità di «abbandonare la concezione formalistica imperniata sull'approccio ispirato ad una sorta di *favor inscriptionis*, criterio non formalizzato ed estraneo al sistema; al contrario: **procedere ad iscrizioni non necessarie è tanto inappropriato quanto omettere quelle dovute**».

Parimenti, anche il Procuratore di Perugia **Raffaele Cantone** ha ribadito con una circolare interna del 2023 le considerazioni espresse dai sopracitati colleghi magistrati, evidenziando inoltre la maggiore portata selettiva della Riforma Cartabia rispetto a quelle situazioni cd. *border line*, ovvero sia quei casi di esposti, denunce e comunicazioni di reato in cui, pur potendo essere stati indicati fatti effettivamente verificati, sono poi da essi tratte conclusioni fondate su mere ipotesi. Per esempio - spiega il Procuratore Capo - è ciò che accade «quando si denuncia il comportamento illegittimo di un funzionario pubblico qualificandolo, senza fornire alcun elemento a supporto, come finalizzato a danneggiare o favorire qualcuno».

\*Avvocato penalista