

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 10 marzo 2009, il Tribunale di Napoli, quale giudice del riesame, ha annullato l'ordinanza applicativa della custodia cautelare in carcere emessa il 20 febbraio 2009 dal Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale nei confronti di LATTANZI Lucio limitatamente al reato di corruzione di cui al capo 4) della rubrica, confermando il provvedimento custodiale in relazione ai reati di concussione e tentata concussione contestati al medesimo indagato ai capi 2) e 3) della imputazione cautelare.

Avverso la statuizione del giudice del riesame ha proposto ricorso per cassazione il difensore dell'indagato, rassegnando vari motivi di impugnazione. Nel primo si lamenta violazione di legge, in riferimento al presupposto della gravità indiziaria, deducendo che i giudici del riesame avrebbero interpretato in modo distorto le dichiarazioni rese dalla parte offesa COSTANZO Enrico, non essendo risultate condotte vessatorie poste in essere nei suoi confronti. Si denuncia, poi, violazione di legge, in quanto il pubblico ministero avrebbe proceduto ad iscrivere il nominativo del LATTANZI nel registro delle notizie di reato soltanto il 17 ottobre 2008, vale a dire tre anni dopo le dichiarazioni gravemente indizianti rese dal COSTANZO nel 2005. Sicché, tenuto conto del fatto che non vi sarebbe stata alcuna proroga in ordine al termine per le indagini

preliminari, dalla tardiva iscrizione deriverebbe la inutilizzabilità di tutti gli atti di indagine compiuti nei confronti del ricorrente a decorrere dal secondo anno successivo al 2005: inutilizzabilità che travolgerebbe certamente le dichiarazioni rese dal COSTANZO al pubblico ministero il 23 ottobre 2008 e repute fondamentali ai fini dell'apprezzamento della gravità indiziaria.

Nel terzo motivo, si nega la configurabilità del tentativo di concussione, contestandosi la sussistenza del relativo *metus*, a fronte del quale la motivazione offerta dai giudici *a quibus* risulterebbe meramente apparente. Dalle dichiarazioni della parte offesa emergerebbe infatti che, alla presunta richiesta di denaro da parte dell'indagato, la pretesa vittima avrebbe opposto «un secco rifiuto senza mostrare segni di intimidazione o soggezione nei confronti di colui il quale avrebbe dovuto prestargli favori». Si contesta, poi, nel quarto motivo, che il LATTANZI potesse rivestire la qualità di incaricato di pubblico servizio, giacchè il medesimo era impiegato al Ministero degli Interni con la qualifica di coadiutore amministrativo di quarto livello, svolgendo in concreto semplici mansioni d'ordine, quale addetto all'ufficio accettazione ed archivio.

Nel quinto ed ultimo motivo si lamenta violazione di legge in ordine alla sussistenza di esigenze cautelari di spessore tale da legittimare l'applicazione della misura carceraria. Non sussisterebbe, infatti, la prospettata sistematicità delle condotte delittuose, nulla essendo emerso per tutto il periodo in cui il comportamento dell'indagato era stato "monitorato" dagli organi della indagine. Non vi sarebbe, poi, pericolo di recidiva, posto che il medesimo indagato, addirittura in epoca antecedente alla presunta commissione del fatto, non era più in servizio presso la polizia amministrativa della prefettura di Napoli, mentre in atto si trova per di più sospeso dal servizio.

Tutti i punti toccati dai motivi di ricorso sono stati poi ripresi e sviluppati in una diffusa memoria, nella quale sono state ampiamente analizzate le varie acquisizioni probatorie atte a corroborare le diverse censure dedotte.

2.- La Sesta sezione penale, cui il ricorso era stato assegnato, ha rimesso il ricorso stesso a queste Sezioni Unite, avendo registrato un contrasto di giurisprudenza in merito alle conseguenze che scaturiscono dalla ritardata iscrizione del nominativo dell'indagato nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 cod. proc. pen. Secondo un primo orientamento, infatti, si osserva che, presupponendo l'obbligo di iscrizione che a carico della persona siano emersi specifici elementi indizianti e non semplici sospetti, ne consegue che l'apprezzamento circa la tempestività della iscrizione rientra nella esclusiva valutazione discrezionale del pubblico ministero ed è comunque sottratto, in ordine all'*an* ed al *quando*, al sindacato del giudice, ferma restando la configurabilità di ipotesi di responsabilità disciplinari o addirittura penali, nei confronti del pubblico ministero.

A fronte di tale prevalente orientamento giurisprudenziale ne viene segnalato altro, secondo il quale la tardiva iscrizione del nominativo dell'indagato nel registro delle notizie di reato, pur non determinando la invalidità delle indagini, consente al giudice di rideterminare il momento in cui si sarebbe dovuto iscrivere, con la conseguenza che la tardiva iscrizione può incidere sulla utilizzabilità delle indagini compiute dopo la scadenza del termine, come rideterminato, ma non su quella delle indagini espletate prima della iscrizione.

Contrasto, quello appena accennato, che si rinviene anche nelle posizioni della dottrina espressasi sul punto, anche se in termini assai più variegati.

3. – La difesa dell'indagato ha, infine, depositato, in prossimità della udienza davanti a queste Sezioni Unite, diffusa ed articolata memoria, nella quale ha ulteriormente sviluppato – con numerosi richiami al merito delle indagini – l'intera gamma delle censure già poste a fondamento dei motivi di ricorso.

Considerato in diritto

1.- L'intera tematica che ruota attorno alla disciplina dei termini delle indagini preliminari ha costituito, sin dalle prime applicazioni del vigente codice di rito, un

nodo problematico sul quale si sono venute a misurare opinioni quanto mai disparate. Da parte di alcuni, infatti, si presentava per certi aspetti eccentrica, rispetto ad un modello processuale di ispirazione accusatoria, la scelta di confinare all'interno di spazi temporali assai circoscritti l'attività di indagine del pubblico ministero e della polizia giudiziaria, giacchè, tenuto conto della sostanziale "impermeabilità" del dibattito agli effetti della utilizzazione del materiale di indagine, e considerata, dunque, la tendenziale snellezza della fase investigativa, mal si spiegava il rigore che contrassegnava la disciplina dei termini delle indagini e, in particolare, la disposizione – processualmente "precludente" – della inutilizzabilità, che sanzionava l'eventuale compimento di atti a termini scaduti. Evocandosi, d'altra parte, a conforto di tale posizione, la circostanza che normative consimili risultavano del tutto ignote nei Paesi che già adottavano sistemi processuali di stampo accusatorio.

Sull'opposto versante, si schierava, invece, chi riteneva che, proprio la dimensione temporale circoscritta, meglio di altre previsioni avrebbe in concreto garantito, da un lato, l'espletamento delle sole indagini necessarie e sufficienti per le scelte relative alla azione penale, e, dall'altro, la tempestiva celebrazione del giudizio: indispensabile epilogo, quest'ultimo, per consentire una acquisizione probatoria "effettiva", proprio perchè non stemperata dal diluirsi del tempo. Il tutto, non senza sottolineare come il rigoroso vincolo temporale impresso alle indagini, fosse di per sè un segnale inequivoco circa la volontà di precludere "annose" inchieste, che avrebbero ineluttabilmente fatto correre al sistema il rischio di riprodurre antiche – e ormai superate – vocazioni "istruttorie".

Dal dibattito, che animò anche i lavori preparatori della legge-delega sul nuovo codice, sono poi scaturite posizioni ancor più articolate, che hanno dato vita, per un verso, ad una nutrita serie di questioni di legittimità costituzionale, succedutesi – sui vari versanti "critici" della normativa dei termini delle indagini – sino a tempi relativamente recenti; sotto altro profilo, a contrasti di giurisprudenza, quale quello sul quale queste Sezioni Unite sono ora chiamate ad intervenire; e, sotto un

terzo ed ultimo profilo, a variegati progetti di riforma della disciplina in questione, a fedele testimonianza di come, alle problematiche interpretative e di sistema, si sia affiancata una esigenza di incisive modifiche, atte a sanare alcune “patologie” applicative, rispetto alle quali, tanto la prassi che gli approdi ermeneutici, hanno offerto risposta obiettivamente insoddisfacente.

2. - La giurisprudenza costituzionale, come si è detto, reiteratamente chiamata a pronunciarsi sulla tematica che qui interessa, ha scrutinato più volte, in termini di compatibilità costituzionale, la disciplina relativa alla previsione dei termini per le indagini preliminari. In particolare, la Corte ha sottolineato come la previsione di specifici limiti cronologici per lo svolgimento delle indagini preliminari e della correlativa sanzione di inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti dopo la scadenza dei termini stabiliti per quella fase – aspetto, quest’ultimo, sul quale, per diverse ragioni, si sono in particolare concentrate le censure dei vari giudici rimettenti – costituisca il frutto di una precisa scelta operata dal legislatore delegante, al fine di soddisfare, da un lato, la «necessità di imprimere tempestività alle investigazioni», e, dall’altro, l’esigenza «di contenere in un lasso di tempo predeterminato la condizione di chi a tali indagini è assoggettato». Tale opzione, ha soggiunto la Corte, si raccorda intimamente alle finalità stesse della attività di indagine, la quale, lungi dal riprodurre quella funzione “preparatoria” del processo che caratterizzava la fase istruttoria nel codice di rito previgente, è destinata unicamente a consentire – come espressamente recita l’art. 326 cod. proc. pen. – al pubblico ministero di assumere le proprie determinazioni inerenti all’esercizio della azione penale,; con l’ovvio corollario che la tendenziale completezza delle indagini, evocata dall’art. 358 del codice di rito, viene funzionalmente a correlarsi, non più al compimento di tutti gli “atti necessari per l’accertamento della verità”, secondo l’ampia e iperbolica enunciazione che definiva i compiti del giudice istruttore nell’art. 299 del codice abrogato, ma al ben più circoscritto ambito che ruota attorno alla scelta se esercitare o meno l’azione penale.

In tale prospettiva, dunque – ha soggiunto la Corte – non poteva intravedersi alcuna contraddizione logica tra la previsione di un termine entro il quale deve essere portata a compimento l'attività di indagine e il precetto sancito dall'art. 112 Cost. – frequentemente evocato a parametro dai giudici *a quibus*, sul presupposto che, limitare temporalmente le indagini, può incidere in concreto sulla relativa "effettività", con correlativo perturbamento dell'obbligo di esercitare l'azione penale - proprio perchè quel termine, in sè considerato, non rappresenta un fattore che, sempre e comunque, è astrattamente idoneo a turbare le determinazioni che il pubblico ministero è chiamato ad assumere al suo spirare. Dunque, ha osservato ancora la Corte, «l'eventuale necessità di svolgere ulteriori atti di investigazione, viene a profilarsi unicamente come ipotesi di mero fatto che, per un verso, non impedisce allo stesso pubblico ministero di stabilire, allo stato delle indagini svolte, se esercitare o meno l'azione penale, mentre, sotto altro profilo, può rinvenire adeguato soddisfacimento, a seconda delle scelte operate, o nella riapertura delle indagini prevista dall'art. 414 del codice di procedura penale o nella attività integrativa di indagine che l'art. 430 consente di compiere anche dopo l'emissione del decreto che dispone il giudizio». Fermo restando, ovviamente – ha conclusivamente rilevato la stessa Corte - la necessità di riservare «alle discrezionali scelte del legislatore l'individuazione degli opportuni strumenti processuali in base ai quali consentire la prosecuzione delle indagini, nelle eccezionali ipotesi in cui sia risultato impossibile portarle a compimento entro il termine massimo previsto dalla legge» (v. la sentenza n. 174 del 1992, nonchè le ordinanze n. 436 del 1991, n. 222 del 1992, n. 48 del 1993, n. 485 del 1993, 239 del 1994, n. 350 del 1996).

L'altro versante sul quale la Corte costituzionale è stata reiteratamente investita, è rappresentato proprio dallo specifico problema ora devoluto a queste Sezioni Unite. In più occasioni, infatti, diverse autorità giudiziarie hanno sospettato di illegittimità costituzionale la disciplina dei termini delle indagini, nella parte in cui non è prevista la possibilità di far retroagire la decorrenza degli

A

stessi nei casi in cui sia stata indebitamente ritardata la iscrizione del nominativo dell'indagato nell'apposito registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 cod. proc. pen. Sul punto, peraltro, la Corte, malgrado talune puntualizzazioni circa la utilizzabilità degli atti compiuti prima della formale iscrizione (v. ordinanza n. 307 del 2005), non ha offerto risposta nel merito, avendo nelle varie occasioni reputato inammissibili i quesiti formulati (v. le ordinanze n. 337 del 1996, n. 94 del 1998, n. 306 del 2005, n. 400 del 2006)..

Sul versante costituzionale, dunque, la problematica connessa alla mancata previsione di specifici rimedi processuali atti a "correggere" l'eventuale ritardo nella iscrizione del nominativo dell'indagato nel registro di cui all'art. 335 cod. proc. pen., agli effetti della individuazione del *dies a quo*, dal quale far decorrere i termini i durata delle indagini preliminari, resta ancora questione "aperta." Va solo rilevato, semmai, come, alla luce del numero delle ordinanze di rimessione e del lungo arco di tempo in cui le varie autorità giudiziarie hanno sollevato i riferiti dubbi di legittimità costituzionale, il problema dei possibili "arbitrii" del pubblico ministero sia stato e sia tuttora acutamente avvertito anche nella pratica quotidiana, evidentemente nella consapevolezza di quanto ardua risulti la possibilità di risolvere la *quaestio* attraverso una semplice operazione di tipo interpretativo.

3. – La sostanziale impossibilità di offrire soluzioni ermeneutiche tali da ricomporre, all'interno del sistema, quale positivamente disciplinato, gli eventuali patologici ritardi nella iscrizione del nominativo dell'indagato, è, d'altra parte, ben testimoniata dagli approdi cui è pervenuta la giurisprudenza di questa Corte, pur nell'ambito del contrasto che queste Sezioni Unite sono state chiamate a dirimere.

Secondo, infatti, l'orientamento di gran lunga prevalente, la disciplina processuale non consente di ritenere conferito al giudice un potere di "retrodatazione" della iscrizione del nominativo cui la notizia di reato deve essere attribuita a far tempo dalla data della effettiva emersione, con la conseguenza di rendere inutilizzabili gli atti di indagine compiuti dopo la scadenza del termine,

così come rideterminato dal giudice. Si è, infatti, affermato che l'obbligo imposto al pubblico ministero di iscrizione della *notitia criminis* nell'apposito registro previsto dall'art. 335 cod. proc. pen., risponde all'esigenza di garantire il rispetto dei termini di durata delle indagini preliminari e presuppone che a carico di una persona nota emerga l'esistenza di specifici elementi indizianti, e non di meri sospetti. Da ciò si è fatto discendere il corollario per il quale il ritardo nella iscrizione, non è concetto che possa assumersi in via di semplice presunzione, ma è un dato che consegue unicamente alla concreta verifica circa il momento in cui il pubblico ministero ha acquisito gli elementi conoscitivi necessari a delineare una notizia di reato nei confronti di una persona, in termini di ragionevole determinatezza. Ne consegue ulteriormente che, in difetto di tale presupposto, il quale investe l'*an* ed il *quando* e determina il *dies a quo* della *notitia criminis*, l'apprezzamento della tempestività dell'iscrizione, che rientra – si è affermato in più occasioni – nella «valutazione discrezionale» del pubblico ministero, non può affidarsi a postume congetture; né l'eventuale violazione del dovere di tempestiva iscrizione, che pur potrebbe configurare responsabilità disciplinari o addirittura penali a carico del pubblico ministero negligente, è causa di nullità degli atti compiuti, non ipotizzabile in assenza di una espressa previsione di legge, in ossequio al principio di tassatività, fissato dall'art. 177 del codice di rito (in linea con tale orientamento, v., tra le altre, Cass., Sez. V, 18 ottobre 1993, Crici; Cass., Sez. I, 28 aprile 1995, Grimoli; Cass., Sez. IV, 27 agosto 1996, Guddo; Cass., Sez. VI, 24 ottobre 1997, Todini; Cass., Sez. I, 11 marzo 1999, Testa; Cass., Sez. V, 27 marzo 1999, P.G. in proc. Longarini; Cass., Sez. VI, 17 febbraio 2003, Parrella; Cass., Sez. IV, 22 giugno 2004, Kurtaj; Cass., Sez. V, 23 settembre 2005, Supino; Cass., Sez. VI, 2 ottobre 2006, Bianchi; Cass., Sez. VI, 10 ottobre 2007, P.M. in proc. Genovese; Cass., Sez. II, 21 febbraio 2008, P.G. in proc. Chirillo; Cass., Sez. V, 8 aprile 2008, Bruno).

Tale orientamento, d'altra parte, è già stato condiviso da queste Sezioni Unite (Sez. un., 21 giugno 2000, Tammaro, mass. uff. n. 216248), le quali hanno avuto

modo di ribadire che «l'omessa annotazione della *notitia criminis* nel registro previsto dall'art. 335 cod. proc. pen., con l'indicazione del nome della persona raggiunta da indizi di colpevolezza e sottoposta ad indagini "contestualmente ovvero dal momento in cui esso risulta", non determina l'inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti sino al momento dell'effettiva iscrizione nel registro, poichè, in tal caso, il termine di durata massima delle indagini preliminari, previsto dall'art. 407 cod. proc. pen., al cui scadere consegue l'inutilizzabilità degli atti di indagine successivi, decorre, per l'indagato, dalla data in cui il nome è effettivamente iscritto nel registro delle notizie di reato, e non dalla presunta data nella quale il pubblico ministero avrebbe dovuto iscriverla». Ciò in quanto, hanno ribadito queste Sezioni Unite, «l'apprezzamento della tempestività della iscrizione, il cui obbligo nasce solo ove a carico di una persona emerga l'esistenza di specifici elementi indizianti e non di meri sospetti, rientra nell'esclusiva valutazione discrezionale del pubblico ministero ed è sottratto, in ordine all'*an* e al *quando*, al sindacato del giudice, ferma restando la configurabilità di ipotesi di responsabilità disciplinari o addirittura penali nei confronti del pubblico ministero negligente».

A fronte di tale coeso quadro giurisprudenziale se ne registra altro, del tutto minoritario, nel quale si afferma, invece, che la tardiva iscrizione del nominativo dell'indagato nel registro delle notizie di reato non determina alcuna invalidità delle indagini preliminari, ma consente, tuttavia, al giudice di rideterminare il termine iniziale, in riferimento al momento in cui si sarebbe dovuta scrivere la notizia di reato; derivandone da ciò che la tardiva iscrizione può incidere sulla utilizzabilità delle indagini finali, ma non sulla utilizzabilità di quelle svolte prima della iscrizione e che il relativo accertamento non è censurabile in sede di legittimità, qualora sia sorretto da congrua e logica motivazione (in tal senso, pur se con varietà di accenti e di passaggi argomentativi, Cass., Sez. I, 6 luglio 1992, Barberio; Cass., Sez. I, 27 marzo 1998, Dell'Anna; Cass., Sez. V, 8 ottobre 2003, Liscai; Cass., Sez. V, 21 settembre 2006 Boscarato).

Secondo un terzo orientamento, infine, solo abnormi ed ingiustificati ritardi nella iscrizione del nominativo dell'indagato nel registro delle notizie di reato potrebbero, al di là di profili di responsabilità interna dell'ufficio, dar luogo ad illegittimità delle iscrizioni stesse, con riferimento alla loro data. Con la conseguenza che, in tali ipotesi, spetterebbe al giudice individuare il momento in cui la *notitia criminis* poteva e doveva essere annotata nell'apposito registro ai fini della decorrenza del termine delle indagini preliminari. Non senza soggiungere, peraltro, talune puntualizzazioni, che valgono a rendere ancor più indeterminato il perimetro entro il quale dovrebbe svolgersi il "controllo sostitutivo" del giudice. Si è, infatti, precisato che andrebbe comunque tenuto presente il fatto che l'obbligo del pubblico ministero di procedere «immediatamente» alle iscrizioni previste nel comma 1 dell'art. 335 cod. proc. pen., «non implica la rigidità di un termine computabile a ore o a giorni e può ritenersi regolarmente adempiuto pur quando l'iscrizione sia avvenuta, per certe plausibili ragioni, a distanza di qualche giorno rispetto alla data di acquisizione della *notitia criminis*»; e ciò – si è affermato – risulterebbe del resto in linea «con l'ovvia considerazione che il pubblico ministero non può non fruire di un certo ambito temporale per l'esame e la valutazione della notizia di reato e l'individuazione del nome del soggetto da iscrivere nel registro degli indagati» (Cass., Sez. I, 11 maggio 1994, Scuderi, nonchè, in particolare, Cass., Sez. I, 4 gennaio 1999, n. 3192, Iamonte ed altri, non massimata).

4 – L'orientamento prevalente merita di essere condiviso. L'enunciato che contraddistingue la disciplina introdotta dall'art. 335 del codice di rito è, infatti, univoco nel suo valore e significato precettivo. Il compito della "iscrizione" è, infatti, soggettivamente demandato al pubblico ministero, cui pertanto viene conferito il relativo *munus*, senza che il disposto normativo consenta di intravedere altre figure, del processo o delle indagini, legittimate a surrogare il "ritardato" esercizio di tale potere-dovere. La circostanza, poi, che il pubblico ministero sia chiamato ad iscrivere "immediatamente" la *notitia criminis* ed il

nominativo dell'indagato, evoca la configurazione di un siffatto incombente in termini di rigorosa "doverosità", nel senso di riconnettere in capo all'organo titolare dell'azione penale uno specifico – e indilazionabile – obbligo giuridico, che deve essere adempiuto senza alcuna soluzione di continuità rispetto al momento in cui sorgono i relativi presupposti. Si è, quindi, totalmente al di fuori di qualsiasi possibilità di scelta, non solo in relazione all'*an*, ma anche rispetto al *quid* – l'iscrizione riguarda, infatti, "ogni" notizia di reato – ed al *quando*. In questo senso, quindi, deve ritenersi non pertinente il riferimento ad un potere "discrezionale" del pubblico ministero, pur presente in larga parte delle decisioni di questa Corte che hanno aderito alla impostazione di queste Sezioni Unite, espressa nella già ricordata sentenza Tammaro. Il compito del pubblico ministero, infatti, è quello – in teoria, del tutto "neutro" - di "riscontrare" l'esistenza dei presupposti normativi che impongono l'iscrizione: non di effettuare valutazioni realmente "discrezionali", che ineluttabilmente finirebbero per coinvolgere l'esercizio di un potere difficilmente compatibile – anche sul versante dei valori costituzionali coinvolti – con la totale assenza di qualsiasi controllo giurisdizionale. D'altra parte, e come si è già messo in evidenza, i numerosi interventi della Corte costituzionale ed il ripetersi dei dubbi di legittimità della normativa in esame – pur nella diversità dei profili contestati – rappresentano un dato in sé indicativo della "criticità" del problema: aspetto, quest'ultimo, senz'altro acuito, ove i "poteri" del pubblico ministero, *in parte qua*, non fossero correttamente inquadrati, facendo riferimento ad inesistenti spazi di "discrezionalità".

La vaghezza, però, dei parametri identificativi del "momento" di insorgenza dell'obbligo di procedere agli adempimenti previsti dall'art. 335 cod. proc. pen. è per certi aspetti ineludibile e scaturisce, a ben guardare, dalla stessa scelta del legislatore di configurare l'iscrizione come un atto a struttura "complessa": nel senso che in esso simbioticamente convivono una componente "oggettiva", quale è la configurazione di un determinato fatto ("notizia") come sussumibile

nell'ambito di una determinata fattispecie criminosa ("di reato", con un suo *nomen iuris* ben definito come risulta evidenziato dalla circostanza che «se nel corso delle indagini preliminari muta la qualificazione giuridica del fatto ovvero questo risulta diversamente circostanziato, il pubblico ministero cura l'aggiornamento delle iscrizioni...»); nonché di una componente "soggettiva", rappresentata dal nominativo dell'indagato. Componente, quest'ultima, essenziale, perchè è solo dopo che viene individuato il soggetto cui attribuire il reato che i termini cominciano a decorrere.

5 . – L'improprio richiamo ad un concetto di "discrezionalità", come si è accennato del tutto inaccettabile, ove non parametrato sulla falsariga di rigorosi presupposti, sindacabili e controllabili in sede giurisdizionale, coglie, però, un aspetto di indiscutibile risalto, quale è quello rappresentato dalla naturale "fluidità" che presenta lo scrutinio dei fatti che concretamente possono determinare la insorgenza dell'obbligo di iscrizione. Il codice, infatti, non somministra una definizione normativa di ciò che è "notizia di reato": certamente, l'espressione evoca un *quid minus* di ciò che rappresenta la base fattuale per elevare l'imputazione; ma è anche un *quid plus* rispetto ad una indefinita "ipotesi" di reato, che, come si è visto, la giurisprudenza di questa Corte individua nella figura del semplice sospetto. Tra questi due termini, in ipotesi estremi, regna, però, un'area, tutta da perscrutare sul piano contenutistico, giacchè è evidente che la configurabilità, anche solo in termini di "notizia di reato," di una complessa fattispecie associativa, evoca un "lavorio" definitorio che può comportare (ed è ciò che qui interessa) spazi temporali non comparabili rispetto a quelli che, invece, consuetamente richiedono fatti *ictu oculi* sussumibili nell'ambito di una determinata fattispecie di reato. Ancor più il discorso vale per la individuazione della persona cui il reato deve essere attribuito; al punto che è lo stesso legislatore, stavolta, ad aver espressamente previsto che l'obbligo di iscrizione del relativo nominativo debba avvenire soltanto «dal momento in cui [esso] risulta»: quando,

cioè, la identificazione del soggetto e la attribuibilità a questi del reato, assume una certa pregnanza.

D'altra parte, la sostanziale "fluidità" dei parametri alla stregua dei quali definire il momento di acquisizione della notizia di reato e l'identificazione del relativo "responsabile", è, per certi aspetti, desumibile dallo stesso quadro normativo di riferimento. Stabilisce, per esempio, l'art. 109 disp. att. cod. proc. pen., che la segreteria del pubblico ministero annota sugli atti «che possono contenere notizia di reato» la data e l'ora in cui sono pervenuti, e li «sottopone immediatamente» al pubblico ministero «per l'eventuale iscrizione nel registro delle notizie di reato». E' evidente, quindi, che, per un verso, lo "scrutinio" di ciò che è o non è notizia di reato può apparire in concreto problematico; dal'altro, che tale "scrutinio" è normativamente riservato al pubblico ministero.

Altro e, forse, ancor più significativo esempio è offerto dal fatto che l'ordinamento ha espressamente previsto, nel d.m. 30 settembre 1989, recante l'approvazione dei registri in materia penale, l'impianto di un apposito registro, denominato "modello 45: Registro degli atti non costituenti notizia di reato" (ispirato ai cosiddetti "Atti relativi", registro C, conosciuto sotto la vigenza del codice abrogato), nel quale raccogliere, appunto, quegli atti che riposano ancora nel "limbo" della incerta definibilità, ma che richiedono una fase di accertamenti "preliminari". Sono note, al riguardo, le varie polemiche insorte circa la possibilità di utilizzare tale registro come uno strumento improprio che abiliterebbe il pubblico ministero ad una sorta di potere incontrollato di "cestinazione", costituzionalmente incompatibile con il necessario controllo giurisdizionale sulle scelte che il pubblico ministero compie in ordine all'obbligo di esercitare l'azione penale. Ma ciò che qui conta, non è la "patologia" dell'impiego strumentale di un registro in luogo dell'altro, quanto, piuttosto, l'esistenza di un "rapporto" tra i fatti da iscrivere nell'uno e le eventuali "trasmigrazioni" nell'altro, a testimonianza, appunto, della già segnalata "fluidità" definitoria di cui innanzi si è fatto cenno. Queste Sezioni Unite, infatti, hanno avuto modo di puntualizzare, al riguardo, che,

in tema di azione penale, mentre il procedimento attivato a seguito di iscrizione degli atti nel registro previsto dall'art. 335 cod. proc. pen. (cosiddetto "mod. 21") ha come esito necessitato l'inizio della azione penale o la richiesta di archiviazione, l'iscrizione degli atti nel registro non contenente notizie di reato (cosiddetto "mod. 45") può sfociare, o in un provvedimento di diretta trasmissione degli atti in archivio da parte del pubblico ministero in relazione a quei fatti che, fin dall'inizio, appaiono come penalmente irrilevanti, o può condurre al medesimo esito della procedura prevista per le ordinarie *notitiae criminis*, qualora siano state compiute indagini preliminari o il fatto originario sia stato riconsiderato o comunque sia sopravvenuta una notizia di reato. In questo secondo caso – hanno puntualizzato queste Sezioni Unite – l'eventuale richiesta di archiviazione non è condizionata al previo adempimento, da parte del pubblico ministero, dell'obbligo di reinscrizione degli atti nel registro "mod. 21", in quanto la valutazione, esplicita o implicita, circa la natura degli atti, spetta al titolare della azione penale indipendentemente dal dato formale dell'iscrizione in questo o quel registro, e al giudice per le indagini preliminari non è riconosciuto alcun sindacato nè su quella valutazione, nè sulle modalità di iscrizione degli atti in un registro piuttosto che in un altro (Cass., Sez. un., 22 novembre 2000, P:M: in proc. ignoti, mass. uff. n. 217473).

6 . – Il dato normativo è, dunque, univocamente convergente nel delineare in termini di rigorosa scansione temporale la sequenza che contraddistingue l'"obbligo" del pubblico ministero: appena acquisita, infatti, la notizia di reato, nei termini di configurabilità oggettiva di cui si è detto (base fattuale idonea a configurare un "fatto" come sussumibile in una determinata fattispecie di reato), il pubblico ministero è tenuto a procedere, senza soluzione di continuità e senza alcuna sfera di "discrezionalità", alla relativa iscrizione nel registro previsto dall'art. 335 cod. proc. pen. Allo stesso modo, e sul versante della attribuibilità soggettiva, una volta conseguiti elementi "obiettivi" di identificazione del soggetto "responsabile" (tali, dunque, da superare la soglia del generico e "personale"

N

sospetto), con altrettanta tempestività il pubblico ministero sarà tenuto a procedere alla iscrizione del relativo nominativo. Ciò spiega e giustifica – anche sul piano della legittimità costituzionale - la scelta del legislatore di far decorrere da quel momento i termini delle indagini preliminari, e permettere, sulla base di dati incontrovertibili, il controllo del loro rispetto e l'agevole enucleazione di quali siano gli atti da assoggettare alla sanzione della inutilizzabilità, perchè compiuti dopo la scadenza dei termini stessi.

Resta peraltro aperto – come dianzi s'è fatto cenno - il problema delle possibili “patologie” e dei correttivi interni al sistema, giacchè gli eventuali ritardi rispetto all'obbligo di procedere “immediatamente” alle iscrizioni delle notizie di reato, richiederebbero, quale efficace rimedio, la individuazione di un giudice e di un procedimento che consentisse l'adozione di un qualche provvedimento “surrogatorio,” che la legge non ha previsto. Al riguardo, può rammentarsi che un intervento sostitutivo del giudice, proprio in tema di “iscrizioni” nel registro di cui all'art. 335 cod. proc. pen., è espressamente previsto in tema di archiviazione nei procedimenti a carico di ignoti, giacchè l'art. 415, comma 2, ultimo periodo, cod. proc. pen., stabilisce che – in presenza di richiesta di archiviazione per essere ignoto l'autore del fatto – il giudice per le indagini preliminari, ove invece ritenga che il reato sia da attribuire a persona già individuata, ordina che il nome di questa sia iscritto nel registro delle notizia di reato. Ma proprio tale previsione dimostra, da un lato, che i poteri di intervento del giudice sono tipici e nominati, saldandosi essi alla esigenza, costituzionalmente imposta, che sia soltanto la legge a stabilire le attribuzioni processuali di tale organo; e, dall'altro, che un simile intervento “sostitutivo” (in sè evidentemente eccezionale), non si giustifica in funzione del controllo circa la tempestività e completezza delle “iscrizioni”, ma sul diverso versante – costituzionalmente presidiato dall'art. 112 Cost. – della necessità di sottoporre al sindacato giurisdizionale la domanda di “inazione” che il pubblico ministero promuove, attraverso la richiesta di archiviazione per essere ignoto l'autore del fatto. «Il problema dell'archiviazione – puntualizzò, infatti, la Corte

costituzionale – sta nell’evitare il processo superfluo senza eludere il principio di obbligatorietà ed anzi controllando, caso per caso, la legalità dell’inazione» (Corte cost., sentenza n. 88 del 1991). Il potere del giudice, quindi, di disporre la iscrizione del nominativo dell’indagato in sede di archiviazione contro ignoti, mira ad impedire la elusione dell’obbligo di esercitare l’azione penale; una prospettiva, dunque, del tutto peculiare e dalla quale sarebbe perciò stesso arbitrario desumere l’esistenza di un più generale potere di controllo giurisdizionale circa i tempi ed i modi attraverso i quali il pubblico ministero procede alle iscrizioni nel registro di cui all’art. 335 cod. proc. pen.

L’unico “tassello normativo” per il tramite del quale è forse possibile configurare un potere di “apprezzamento” da parte del giudice, circa la “tempestività” delle iscrizioni, è offerto, a ben guardare, soltanto dalla disciplina che regola il regime delle proroghe del termine per le indagini preliminari (art. 406 cod. proc. pen.), non apparendo estranea a quel sistema l’idea di un giudice che, in presenza di iscrizioni “tardive”, calibri la concessione o il diniego della proroga in funzione, anche, della durata delle indagini eventualmente espletate prima della tardiva iscrizione. Al di fuori di tale ipotesi, manca una struttura normativa di riferimento. Non esiste, infatti, nel sistema, nè un principio generale di “sindacabilità” degli atti del pubblico ministero, nè un altrettanto generalizzato compito di “garanzia” affidato al giudice per le indagini preliminari. Si tratta, infatti, di un giudice “per” le indagini, e non “delle” indagini preliminari, il quale – proprio per impedire la riproduzione di funzioni *lato sensu* “istruttorie” – non governa l’attività di indagine nè è chiamato a controllarla, svolgendo funzioni, si è detto, “intermittenti”, che sono soltanto quelle previste dall’ordinamento. Stabilisce, infatti, l’art. 328 cod. proc. pen., che il giudice per le indagini preliminari provvede sulle richieste del pubblico ministero, delle parti private e della persona offesa «nei casi previsti dalla legge». Compiti, dunque, non soltanto limitati, ma anche tassativamente tipizzati.

7 . – Per poter configurare un sindacato giurisdizionale sulla tempestività delle iscrizioni operate dal pubblico ministero, occorrerebbe, dunque, una espressa previsione normativa che disciplinasse non soltanto le attribuzioni processuali da conferire ad un determinato organo della giurisdizione, ma anche il “rito” secondo il quale inscenare un simile accertamento “incidentale”. Basti pensare, ad esempio, alla esigenza di rispettare il contraddittorio, non solo tra i soggetti necessari, ma anche in riferimento agli altri eventuali “partecipanti” della indagine o del processo. Se si introducesse, infatti, un controllo *ex post* sul merito della “tempestività” delle iscrizioni, con possibilità di “retrodatazione” tale da compromettere la utilizzazione di atti di indagine, il relativo *ius ad loquendum* non potrebbe non essere riconosciuto anche agli eventuali altri indagati o persone offese, che dalla “postuma” dichiarazione di inutilizzabilità di atti di indagine potrebbero soffrire una grave compromissione, ove quegli atti fossero favorevoli alla loro posizione.

L’esigenza di un innesto normativo per portare a soluzione i problemi, da tempo avvertiti, che scaturiscono dalla assenza di effettivi rimedi per le ipotesi di ritardi nella iscrizione nel registro delle notizie di reato, è, d’altra parte, chiaramente testimoniata dal recente disegno di legge n. 1440, presentato dal Ministro della giustizia al Senato della Repubblica il 10 marzo 2009 e recante, fra l’altro, varie disposizioni in tema di procedimento penale. In esso, infatti, si prevede una specifica disciplina che attribuisce al giudice, all’atto della richiesta di rinvio a giudizio, il compito di verificare l’iscrizione operata dal pubblico ministero nel registro di cui all’art. 335 cod. proc. pen. e determinare, se del caso, la data nella quale essa doveva essere effettuata, «anche agli effetti dell’art. 407, comma 3». In modo tale, puntualizza la relazione che accompagna l’iniziativa legislativa, da porre rimedio ad un meccanismo «che rischia di rimettere alle scelte discrezionali del pubblico ministero la concreta determinazione dei tempi processuali. Con le nuove norme – osserva ancora la relazione – non potranno più riverberarsi sull’imputato gli effetti della iscrizione tardiva, a lui non imputabili,

con la conseguenza di rendere più certi i termini delle indagini preliminari, a fini sia acceleratori che di garanzia».

8 . – Allo stato della normativa vigente, occorre quindi ribadire il principio per il quale il termine per le indagini preliminari decorre dalla data in cui il pubblico ministero ha provveduto ad iscrivere, nel registro delle notizie di reato, il nominativo della persona alla quale il reato è attribuito, senza che al giudice sia consentito di stabilire una diversa decorrenza. Gli eventuali ritardi nella iscrizione, tanto della notizia di reato che del nominativo cui il reato è attribuito, sono privi di conseguenze agli effetti di quanto previsto dall'art. 407, comma 3, cod. proc. pen., anche se si tratta di ritardi colpevoli o abnormi, fermi restando gli eventuali profili di responsabilità disciplinare o penale.

9 . – Venendo, dunque, all'esame dei motivi di ricorso, deve conseguentemente essere disattesa la fondatezza della eccezione di inutilizzabilità degli atti di indagine che si assumono compiuti dopo la scadenza del termine delle indagini preliminari, secondo le prospettive di "retrodatazione" additate dal ricorrente.

Parimenti infondate sono le doglianze relative al presupposto della gravità indiziaria, giacchè le statuizioni del giudice del riesame, lungi dal profilarsi come sterile ed assertiva riproposizione degli elementi già posti a fondamento del provvedimento custodiale, sono dotate di coerente e puntuale motivazione su tutti i profili di maggior pregnanza che hanno connotato l'articolata vicenda oggetto di imputazione cautelare. Contrariamente all'assunto del ricorrente, infatti, gli addebiti di concussione tentata e consumata non riposano su di un acritico recepimento delle dichiarazioni rese dalla parte offesa –peraltro, adeguatamente scandagliate in punto di affidabilità intrinseca e di elementi esterni di conferma – ma su di un coeso tessuto indiziario coerentemente ricomposto in termini di più che adeguata linearità logica. Il tentativo del ricorrente di atomizzare i singoli apporti dichiarativi e prospettare, all'interno di ciascuno di essi, una lettura diversa e alternativa delle vicende, per come ricostruite dai giudici *a quibus*, finisce, dunque, per refluire sul terreno del riesame del merito, evidentemente estraneo al

sindacato di legittimità riservato a questa Corte. Il provvedimento impugnato, infatti, adeguatamente suffraga la sussistenza di una condotta di seria ingerenza sopraffattrice posta in essere dall'indagato, reiteratamente propostosi quale "condizionante" interlocutore pubblico per l'attività imprenditoriale svolta dalla parte offesa; restando invece esclusi – nella ricostruzione dei fatti – i denunciati profili di superfetazione accusatoria, quanto alla sussistenza ed alla portata della coazione subita dalla vittima della concussione, o un più generale erroneo apprezzamento dell'intero compendio indiziario, che non può certo formare oggetto di "rilettura" in questa sede, come invece erroneamente postulato dal ricorrente, specie nelle memorie depositate. Del pari inconferente si rivela, poi, la doglianza relativa alla pretesa mancanza della qualità di incaricato di pubblico servizio dell'indagato, considerato che l'ordinanza impugnata, al di là dei profili di formale inquadramento del LATTANZI quale dipendente della prefettura di Napoli, ha preso in concreto esame – quanto meno ai circoscritti effetti dell'incidente cautelare - le attribuzioni effettive dal medesimo svolte in seno ai pubblici uffici presso i quali operava e l'uso strumentale delle mansioni e delle "esperienze" maturate, in funzione del *metus* prodotto dalla contestata condotta concussiva

Sono invece fondate le articolate censure che il ricorrente ha svolto, tanto nei motivi di ricorso che nelle memorie, in punto di congruità della motivazione in ordine alle esigenze cautelari ed ai connessi profili di adeguatezza della misura prescelta. Ad avviso dei giudici del riesame, infatti, sussisterebbe la necessità di prevenire il pericolo di reiterazione di condotte criminose dello stesso tipo di quelle per le quali si procede, alla luce della «sistematicità con la quale il LATTANZI ha prostituito la sua funzione pubblica»; un *periculum in libertate*, quello evidenziato, che ad avviso di quei giudici può ritenersi adeguatamente salvaguardato soltanto dalla misura di massimo rigore, in considerazione della temporaneità della sospensione dal servizio e della «dimostrata capacità di influenzare l'*iter* amministrativo delle pratiche di interesse», attraverso le



“conoscenze” di cui potrebbe avvalersi. Simili prospettazioni, però, da un lato non fuoriescono da un sostanziale tautologico rinvio agli addebiti cautelari rivolti all’indagato, mentre, dall’altro, trascurano completamente di esaminare tutta una serie di significative circostanze favorevoli all’indagato, puntualmente richiamate dal ricorrente. I giudici del merito, infatti, hanno innanzitutto omesso di esaminare la concretezza e la attualità delle esigenze di cautela in ragione del tempo trascorso dai fatti, posto che le vicende oggetto di contestazione risalgono all’ormai lontano autunno-inverno del 2005. Va infatti rilevato che, in tema di misure cautelari, la disposizione dettata dall’art. 292, comma 2, lettera c), cod. proc. pen. – la quale espressamente prevede tra i requisiti dell’ordinanza cautelare lo specifico riferimento al «tempo trascorso dalla commissione del reato» - impone al giudice di motivare circa il punto menzionato sotto il profilo della valutazione della pregnanza della pericolosità del soggetto in proporzione diretta al *tempus commissi delicti*, dovendosi ritenere che ad una maggiore distanza temporale dei fatti corrisponda un affievolimento delle esigenze cautelari (Cass., Sez. II, 8 maggio 2008, P.M. in proc. Mezzatenta ed altro). D’altra parte, il giudice del riesame ha totalmente omesso di esaminare, agli effetti di quanto previsto dall’art. 273, comma 3, cod. proc. pen., la astratta applicabilità, nella specie, dell’indulto di cui alla legge 31 luglio 2006, n. 241, tenendo conto, in particolare, della natura e gravità dei fatti ai fini della determinazione, in via prognostica, della entità della pena presumibilmente irrogabile, e stabilire, all’esito, se vi sia un margine residuo per l’applicabilità della misura coercitiva (Cass., Sez. VI, 24 maggio 2007, Sganga; Cass., Sez. II, 12 marzo 2009, Vetriani). Apprezzamenti, quelli enunciati, che il ricorrente correttamente lamenta non essere stati in alcun modo svolti, malgrado gli elementi positivi di valutazione prospettati in sede di riesame. Altrettanto è a dirsi, d’altra parte, per ciò che attiene alla concreta e attuale sussistenza del pericolo di reiterazione delle condotte criminose, alla cui congruità motivazionale fa velo non soltanto il mero recepimento dei fatti contestati, lontani nel tempo, ma, soprattutto, la carente

esplicitazione di obiettivi elementi in forza dei quali sia possibile ipotizzare che l'indagato, tenuto anche conto della condotta serbata *medio tempore*, sia attualmente in condizione di "sfruttare" infedelmente un *munus* pubblico o relazioni maturate nel precedente ambiente lavorativo.

L'ordinanza impugnata deve, pertanto, essere annullata limitatamente alle esigenze cautelari, con rinvio al Tribunale di Napoli per nuovo esame. Il ricorso, nel resto, deve invece essere respinto.

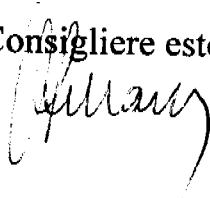
P. Q. M.

Annulla l'ordinanza impugnata limitatamente alle esigenze cautelari e rinvia al Tribunale di Napoli per nuovo esame. Rigetta nel resto il ricorso.

Dispone trasmettersi, a cura della Cancelleria, copia del provvedimento al Direttore dell'Istituto penitenziario, ai sensi dell'art. 94, comma 1-ter, disp. att. cod. proc. pen.

Così deciso in Roma, il 24 settembre 2009

Il Consigliere estensore



Il Presidente



SEZIONI UNITE PENALI

Depositato in Cancelleria

20 OTT 2009

IL CANCELLIERE

