GIUSTIZIA INSIEME

Diritto Penale

L’incognita della nuova annotazione preliminare

Tra diritto e processo penale

di Elisabetta Gianquinto Antonio Fabio Vigneri

15 aprile 2026

Sommario: I. Profili processuali. 1. Il contesto normativo e la *ratio* dell’annotazione – 2. Il parametro dell’“evidenza” tra aporie semantiche e incertezze definitorie – 3. Il nuovo modello “21 *light*” e la figura dell’annotato – 4. La durata delle indagini dopo l’annotazione preliminare: tra esigenze di celerità e rischi di compressione dell’accertamento – 5. Riflessioni a margine di una prima analisi processuale – II. Profili sostanziali. 6. L’impiego della categoria delle cause di giustificazione nel diritto e nella procedura penale – 7. Profili “sostanziali-operativi” dell’annotazione preliminare – 8. Cenni sulle intersezioni fra processo penale e cause di giustificazione

---

I. Profili processuali

1. Il contesto normativo e la *ratio* dell’annotazione

Il 24 febbraio 2026 è stato emanato il decreto-legge n. 23/2026 recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell’autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell’interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale”.

L’intervento normativo in questione si inserisce nel solco di un *trend* caratterizzato dal diffuso ricorso alla decretazione d’urgenza in materia di sicurezza pubblica[1], frequentemente sollecitata da eventi di cronaca dal forte impatto mediatico, i quali finiscono sovente per essere strumentalizzati al fine di accelerare l’adozione di provvedimenti non sempre connotati da un effettivo carattere di urgenza[2]. Si tratta, di interventi eterogenei che, come il decreto in esame, presentano un contenuto “variopinto” all’interno del quale confluiscono disposizioni concernenti settori diversi, trattate secondo una logica espositiva poco lineare e priva di un adeguato approfondimento[3], in quanto si privilegia l’esigenza di offrire una risposta immediata alla collettività piuttosto che una soluzione misurata, ragionata e adeguatamente ponderata.

Una simile impostazione solleva molte perplessità sotto diversi profili.

In particolare, il dibattito ha investito, tra le altre, le disposizioni contenute negli artt. 12 e 13 del d.l. 23/2026, con le quali sono state apportate modifiche all’art. 335 c.p.p., relativo al “registro delle notizie di reato”, ed è stato introdotto l’art. 335 *quinquies* c.p.p., rubricato “Attività di indagine in presenza di cause di giustificazione”. In questo quadro, spicca l’istituzione di un modello *ad hoc* all’interno del quale è oggetto di “annotazione preliminare”[4] – e non più di iscrizione in uno dei modelli già esistenti – l’eventuale fatto compiuto in presenza di cause di giustificazione contrassegnate dall’evidenza. Dette disposizioni si distinguono rispetto alla logica securitaria che ha ispirato il d.l., rispondendo, piuttosto, a una esigenza di tutela rafforzata a favore dei soggetti che pongono in essere una condotta “coperta” da una fattispecie scriminante e, in particolare – almeno nelle intenzioni iniziali –, delle forze dell’ordine[5]. È da sottolineare, infatti, che la richiamata previsione, oggi applicabile a chiunque abbia commesso il fatto in presenza di una causa di giustificazione, originariamente era stata concepita come prerogativa esclusiva degli appartenenti ai corpi di polizia[6]. Solo in una fase successiva è stata formulata in termini generici, risultando applicabile indipendentemente dalla qualifica soggettiva dell’autore del fatto: evidente l’obiettivo di scongiurare possibili censure di incostituzionalità sotto il profilo del rispetto dei canoni di ragionevolezza e di uguaglianza[7].

Nello specifico, la *ratio* dell’intervento legislativo è individuata nell’esigenza di scongiurare l’automatismo dell’iscrizione nel registro degli indagati di coloro i quali abbiano agito in presenza di una causa di giustificazione, così da evitare l’effetto stigmatizzante nei confronti

della persona coinvolta[8]. In quest’ottica, la previsione di un’annotazione preliminare in un registro separato delinea una inedita fase investigativa nella quale il soggetto a cui il fatto è attribuito non assume la qualifica di indagato, bensì quella – più attenuata – di “persona interessata alle indagini”. Tale soluzione risulterebbe, nelle intenzioni dell’esecutivo, funzionale a contenere le eventuali ricadute negative[9] che il suddetto automatismo è in grado di determinare sul piano mediatico, professionale ed economico, malgrado il disposto dell’art. 335 *bis* c.p.p., il quale prevede che «la mera iscrizione nel registro di cui all’art. 335 non può, da sola, determinare effetti pregiudizievoli».

Orbene, benché la finalità perseguita dalla norma appaia astrattamente apprezzabile, la concreta configurazione della disciplina solleva molte perplessità sul piano sia sistematico sia operativo.

2. Il parametro dell’“evidenza” tra aporie semantiche e incertezze definitorie

Come anticipato, il comma 1 dell’art. 12 del d.l. n. 23/2026 introduce nell’art. 335 c.p.p., dopo il comma 1 *bis*, il seguente comma 1 *bis*.1: «[t]uttavia, quando appare evidente che il fatto è stato compiuto in presenza di una causa di giustificazione, il pubblico ministero procede all’annotazione preliminare, in separato modello, del nome della persona cui è attribuito il fatto medesimo. In tal caso, non si applica la disposizione di cui al comma 1-bis».

Dal testo normativo emerge come il presupposto per l’attivazione del nuovo meccanismo di annotazione preliminare sia rappresentato da una situazione di “evidenza” rispetto all’esistenza della causa di giustificazione. Ebbene, già l’utilizzo del concetto di “evidenza”[10], di per sé, presenta confini incerti ed è tradizionalmente caratterizzato da una certa evanescenza[11], quest’ultima ulteriormente accentuata dall’accostamento al verbo “apparire”; nel complesso, risulta una formulazione in qualche modo ossimorica e caratterizzata da una certa ambiguità sul piano semantico.

Se, infatti, tra i significati del verbo “apparire” rientra anche quello di “sembrare”[12], che richiama l’idea di una valutazione *prima facie*, ovvero di un’impressione, fondata su una percezione iniziale e ancora provvisoria del fatto, il termine “evidente” evoca, invece, qualcosa di chiaro, manifesto e immediatamente percepibile[13]. Ne deriva, quindi, una tensione lessicale tra una dimensione di provvisorietà percettiva e un livello di chiarezza che presupporrebbe, al contrario, un grado assai più elevato di conoscenza, con il rischio di rendere incerto il parametro

valutativo richiesto al pubblico ministero nella fase iniziale delle indagini.

Ebbene, nel contesto della disposizione in esame[14], si ritiene plausibile che il legislatore abbia utilizzato il verbo “apparire” come sinonimo di “sembrare”[15], poiché la norma impone al pubblico ministero di procedere all’annotazione preliminare quando, sulla base, appunto, di una prima valutazione, il fatto possa essere riconducibile ad una condotta coperta da una causa di giustificazione.

L’evidenza cui fa riferimento la disposizione non può, dunque, essere considerata una caratteristica intrinseca del fatto riscontrabile nell’immediatezza, quanto piuttosto come una modalità di percezione iniziale della realtà fattuale, suscettibile di essere successivamente verificata e, se del caso, confermata o smentita nel corso dell’attività investigativa[16].

Del resto, una simile interpretazione si pone in linea con la dimensione cronologica in cui l’accertamento è richiesto. Invero, in un momento così precoce del procedimento, la valutazione non può che tradursi in un apprezzamento operato sulla base di risultanze meramente prospettiche, difficilmente riconducibile alla nozione di “evidenza” intesa nel senso proprio del termine. Quest’ultima, infatti, raramente può emergere nell’immediatezza del fatto[17], richiedendo, nella generalità dei casi, il compimento di attività investigative[18] condotte nel rispetto del requisito di completezza investigativa, giacché, tranne ipotesi eccezionali[19], il giudizio sull’evidenza non può prescindere da un accertamento sufficientemente approfondito delle circostanze del fatto.

Tale assunto trova conferma nell’analisi sistematica delle altre fattispecie in cui il codice di rito richiama il concetto di “evidenza” [20], le quali presuppongono un corredo investigativo. Si pensi all’art. 453 c.p.p., ove l’evidenza della prova costituisce il presupposto per l’accesso al giudizio immediato[21] o, ancora, all’art. 129, comma 2, c.p.p., nell’ambito del quale il concetto in parola rileva ai fini dell’immediata declaratoria di non punibilità[22]. In entrambi i casi, dottrina e giurisprudenza hanno costantemente ricondotto detta valutazione alla presenza di un quadro investigativo già sufficientemente definito, presupponendo dunque una sostanziale completezza dell’accertamento[23].

Ciononostante, quello che la novella in esame sembrerebbe richiedere al pubblico ministero è l’elaborazione di un giudizio prognostico anticipato circa la presenza di una causa di giustificazione, ponendo l’organo d’accusa, nell’immediatezza del fatto, di fronte a un bivio: da un lato, la verosimile sussistenza di un fatto di reato che condurrebbe alla tradizionale iscrizione *ex* art. 335 c.p.p.; dall’altro lato, la riconducibilità della condotta nell’alveo di una scriminante

con conseguente ricorso all’inedito registro delle annotazioni. Qualora l’autorità giudiziaria opti per questa seconda soluzione, il nuovo sistema prevede, ai sensi del comma 1 *bis* dell’art. 335 c.p.p., l’eventuale svolgimento delle indagini – in tempi più ridotti –, suscettibili di confermare o escludere la sussistenza di una causa di giustificazione; dove, invece, non risulti necessario procedere al compimento di ulteriori accertamenti, il pubblico ministero può assumere le proprie determinazioni in ordine alla richiesta di archiviazione, come stabilito dal comma 2 dell’art. 335 *quinquies* c.p.p.

Una simile impostazione solleva, tuttavia, profili problematici di non poco momento.

Se, infatti, il pubblico ministero dovesse riscontrare, nell’immediatezza, la sussistenza di una scriminante nella condotta dell’autore del fatto, dovrebbe, in linea di principio, escludere la sua iscrizione nel registro delle notizie di reato**[24]**. Di conseguenza, non è chiaro il motivo per cui il pubblico ministero, in assenza della necessità di un’ulteriore attività investigativa, sia comunque tenuto ad annotare il fatto, laddove risulterebbe più coerente la scelta di procedere all’iscrizione nel registro dei fatti non costituenti reato**[25]**.

L’introduzione della nuova norma sembra dunque generare una sorta di corto circuito sistematico, in quanto, qualora la causa di giustificazione risultasse *ictu oculi* sussistente, il difetto di antigiuridicità, renderebbe la condotta, a tutti gli effetti, lecita**[26]**, imponendone logicamente l’iscrizione nel modello 45**[27]**; viceversa, laddove tale evidenza difettasse, si renderebbe necessario lo svolgimento delle indagini preliminari, con conseguente iscrizione nel registro delle notizie reato. In questo quadro, lo spazio applicativo del nuovo meccanismo di annotazione risulterebbe confinato entro un perimetro meramente residuale, se non del tutto teorico.

Ciò nondimeno, preso atto della vigenza di questa nuova disposizione e in attesa di un intervento chiarificatore sul punto da parte del legislatore l’ambito applicativo dell’istituto in parola sembrerebbe potersi così delineare: il pubblico ministero deve procedere all’annotazione preliminare quando, sulla base di una prima valutazione, appaiono presenti elementi tali da far ritenere possibilmente scriminata la condotta, attribuendo al concetto di “evidenza” il significato – maggiormente coerente con la fase procedimentale in cui è richiesto al pubblico ministero la formulazione di tale giudizio – di “probabile sussistenza”, mentre dovrebbero confluire nel registro dei fatti non costituenti reato**[28]** (modello 45) le altre ipotesi in cui la fattispecie è certamente scriminata. Resterebbero, invece, da iscrivere nel registro delle notizie di reato (modello 21) tutti gli altri casi in cui la ricostruzione del fatto richieda un accertamento maggiormente penetrante.

In definitiva, alla luce delle considerazioni fin qui svolte, appare auspicabile, in sede di conversione, una riformulazione del testo del comma 1 *bis*.1 dell’art. 335 c.p.p., volta a declinare con maggior rigore il parametro dell’’evidenza’, affinché l’utilizzo di tale concetto – di per sé indeterminato – non dia luogo a criticità operative.

3. Il nuovo modello “21 *light*” e la figura dell’annotato

Il d.l., come già osservato, aggiunge il comma 1 *bis*.1 nell’art. 335 c.p.p. con il quale si prevede che il fatto commesso in presenza di una causa di giustificazione sia annotato, unitamente al nome della persona cui è attribuito, in separato modello.

La novella si inserisce in un solco già tracciato dal legislatore della c.d. riforma Cartabia**[29]**, volto a perimetrare in termini più rigorosi i presupposti dell’iscrizione della *notitia criminis*, subordinata – ai sensi dell’art. 335, comma, 1 *bis*, c.p.p., – alla sussistenza di “indizi” di reità che, lungi dal risolversi in meri sospetti, devono assurgere a elementi dotati di una significativa capacità individualizzante rispetto a un nucleo di condotta penalmente rilevante**[30]**.

In tale prospettiva, orientata al superamento della prassi dell’iscrizione automatica, si collocano le innovazioni apportate dall’art. 12 d.l. n. 23/ 2026, con le quali si è voluto proseguire lungo la medesima direttrice, intervenendo, questa volta, con riferimento a fatti potenzialmente coperti da una causa di giustificazione e prevedendo, in tali ipotesi, il ricorso all’istituto dell’annotazione preliminare, quale strumento volto ad evitare l’attivazione del suddetto automatismo.

Dunque, come già evidenziato, il pubblico ministero, a fronte di un fatto che appaia evidentemente commesso in presenza di una scriminante, non provvede all’iscrizione nel tradizionale registro delle notizie di reato relativo ai soggetti noti (c.d. modello 21)**[31]**, né fa ricorso ad altri modelli attualmente in uso, ma si avvale del nuovo registro (che potrebbe essere denominato modello “21 *light*”), ancora da istituire**[32]**.

In questo contesto, tale registro sembra operare in modo speculare rispetto a quello tradizionale; infatti, mentre l’iscrizione presuppone un livello minimo di attribuibilità della responsabilità, l’annotazione preliminare interviene nei casi in cui tale responsabilità appaia, *prima facie*, esclusa in ragione dell’evidente sussistenza di una causa di giustificazione. Tale impostazione, pertanto, circoscrive, le ipotesi di iscrizione nel registro degli indagati e si configura come precedente logico della richiesta di archiviazione, trovando applicazione quando il pubblico ministero ritenga verosimile la definizione del procedimento in tal senso.

Il nuovo modello "21 *light*" assumerebbe, così, la funzione di una sorta di "corsia preferenziale" o "scivolo procedimentale" verso una rapida definizione del procedimento mediante archiviazione, consentendo al contempo lo svolgimento delle verifiche necessarie – in un periodo temporale più ridotto – senza attivare il circuito ordinario dell'iscrizione nel modello 21.

A questo punto pare opportuno soffermarsi sugli effetti che produce l'annotazione in capo al soggetto coinvolto, la cui posizione non risulta sovrapponibile a quella dell'indagato**[33]**, potendosi piuttosto indicare come "persona interessata alle indagini". A tale figura il legislatore ha ritenuto di estendere tutti i diritti e tutte le garanzie riconosciute ai soggetti iscritti nel registro delle notizie di reato, nonché ogni altra disposizione ad essi relativa, come espressamente stabilito dal comma 2 dell'art. 335 *quinquies* c.p.p.**[34]**.

A fronte di questa estensione sul piano delle garanzie difensive, nulla però è previsto in ordine alla comunicazione dell'iscrizione o della modifica della stessa disciplinata dall'art. 335, comma 3, c.p.p.**[35]**. Il silenzio normativo su tale aspetto rischia di determinare una irragionevole compressione delle garanzie conoscitive, collocando il soggetto annotato in una posizione "peggiore" rispetto all'indagato, il quale invece beneficia della possibilità di conoscere le iscrizioni a suo carico**[36]**. La lacuna potrebbe essere colmata, attraverso un'interpretazione adeguatrice, valorizzando la clausola di apertura contenuta nell'art. 335 *quinquies*, comma 2, c.p.p. («e ogni altra disposizione ad essa relativa»), così da riconoscere al soggetto annotato il diritto di ottenere la comunicazione delle annotazioni preliminari a suo carico, superando le resistenze testuali degli artt. 335, comma 3 e 335 *quater* c.p.p.**[37]**.

Resta comunque auspicabile un intervento correttivo – in sede di conversione del decreto-legge – teso a estendere espressamente il regime di comunicazione di cui al comma 3 dell'art. 335 c.p.p. **[38]** anche al soggetto annotato, così da evitare incertezze interpretative e prevenire irragionevoli disparità di trattamento.

Infine, emergono due ulteriori profili problematici che meritano un cenno. In primo luogo, se è vero che l'istituto dell'annotazione preliminare nasce con la finalità di attenuare lo stigma derivante dall'iscrizione nel registro degli indagati, non può trascurarsi il rischio di un effetto opposto nelle ipotesi in cui, all'esito delle verifiche investigative, il pubblico ministero ritenga di dover trasferire il nominativo dal registro delle annotazioni al modello 21. In tali casi, infatti, il passaggio dalla forma attenuata di registrazione a quella ordinaria potrebbe essere percepito come indice di sopravvenuta colpevolezza, finendo per accentuare – anziché ridurre – la carica stigmatizzante dell'iscrizione.

In secondo luogo, si registra un’evidente incoerenza sistematica con riguardo al regime delle garanzie. A fronte dell’estensione al soggetto annotato di tutte le disposizioni previste per la persona sottoposta alle indagini non risulta chiara la scelta d’imporre, in caso di incidente probatorio, l’iscrizione nel registro degli indagati. Tale previsione sembra, infatti, presupporre una distinzione ancora rilevante tra le due posizioni, difficilmente conciliabile con la dichiarata equiparazione sul piano delle garanzie difensive, finendo per rivelare una persistente incertezza circa la reale natura giuridica della figura dell’annotato.

Sin d’ora emerge come il nuovo istituto dell’annotazione preliminare si configuri quale tentativo di razionalizzazione del sistema delle iscrizioni, volto a scongiurare l’automatismo delle iscrizioni soggettive**[39]** e a gestire in modo differenziato le ipotesi in cui appare evidente la mancanza di antigiuridicità. Tuttavia, la tecnica normativa adottata solleva rilevanti perplessità: da un lato, quanto all’effettiva necessità di introdurre un modello ulteriore rispetto a quelli già esistenti**[40]**; dall’altro, con riguardo alla costruzione della figura del soggetto annotato, che, pur distinta da quella dell’indagato, ne replica in larga misura il regime delle garanzie, senza però assicurare un corrispondente livello di conoscibilità del procedimento. Le ambiguità evidenziate – tanto sul piano funzionale quanto su quello delle garanzie – rischiano, pertanto, di incidere sulla coerenza complessiva del sistema, rendendo quanto mai opportuno un intervento esplicativo, idoneo a definire con maggiore precisione l’ambito applicativo dell’istituto e la posizione soggettiva dell’annotato.

4. La durata delle indagini dopo l’annotazione preliminare: tra esigenze di celerità e rischi di compressione dell’accertamento

Altro profilo su cui è intervenuto il d.l. che si commenta concerne la disciplina delle indagini e, in particolare, le tempistiche previste per le ipotesi che confluiscono nel registro delle annotazioni preliminari. Il comma 2 dell’art. 12, d.l. n. 23/2026, attraverso l’introduzione dell’art. 335 *quinquies* c.p.p., delinea un regime differenziato dei termini, modulato in funzione della necessità o meno di procedere a ulteriori accertamenti che, anche in questo caso, non risulta del tutto lineare.

In particolare, la norma stabilisce che, qualora non sia necessario svolgere alcuna attività investigativa, il pubblico ministero debba assumere le proprie determinazioni in ordine alla

richiesta di archiviazione senza ritardo e, comunque, entro trenta giorni dall’annotazione preliminare. Diversamente, ove ritenga essenziale procedere a ulteriori accertamenti – ivi compresi quelli tecnici non ripetibili ai sensi dell’art. 360 c.p.p. – è tenuto a svolgerli entro il termine di centoventi giorni dall’annotazione. All’esito di tali attività, qualora non si proceda né all’incidente probatorio né all’iscrizione nel registro delle notizie di reato, si deve formulare la richiesta di archiviazione entro ulteriori trenta giorni**[41]**.

La disciplina configura, dunque, un meccanismo bifasico, nel quale la richiesta di archiviazione può essere presentata in due momenti distinti: un primo, immediato, entro trenta giorni dall’annotazione preliminare, nei casi in mancanza di accertamenti investigativi; un secondo, differito, dopo i centoventi giorni, qualora si sia proceduto ad attività di indagine, al cui esito la scelta si rinnova tra l’iscrizione nel modello 21 e la richiesta di archiviazione.

Tale assetto solleva, tuttavia, significativi aspetti critici. In primo luogo, appare poco realistico ritenere che il pubblico ministero possa, entro trenta giorni dalla verificazione del fatto, procedere alla richiesta di archiviazione senza lo svolgimento di alcuna attività investigativa. Come già osservato sopra, infatti, la stessa valutazione circa la sussistenza di una causa di giustificazione difficilmente può ritenersi definitivamente acquisita in assenza di verifiche, sicché è improbabile che, in una fase così precoce, l’autorità procedente disponga di un quadro conoscitivo sufficientemente solido che gli permetta di assumere determinazioni consapevoli.

In secondo luogo, anche il termine di centoventi giorni previsto per lo svolgimento di accertamenti può risultare eccessivamente contenuto rispetto all’esigenza di garantire indagini complete, soprattutto nei casi in cui si renda necessario procedere ad accertamenti tecnici irripetibili che richiedono tempi fisiologicamente più ampi per essere disposti ad espletati. Si profila, pertanto, la possibilità che il pubblico ministero preferisca procedere direttamente all’iscrizione nel registro degli indagati, bypassando il ricorso all’annotazione preliminare, ritenendo quest’ultimo un adempimento ulteriore e poco funzionale, in quanto non idoneo a garantire tempi investigativi adeguati. In tale prospettiva, il nuovo registro rischia di rimanere confinato a un ambito applicativo del tutto marginale**[42]** ovvero di essere utilizzato come mero passaggio intermedio prima dell’iscrizione al modello 21**[43]**, con conseguente frustrazione della *ratio* dell’istituto.

Ulteriori incertezze riguardano, poi, la natura dei termini introdotti e le conseguenti ricadute nei casi di inosservanza. In particolare, manca del tutto una disciplina di controllo sulla durata delle indagini nei confronti del soggetto annotato, non essendo previsto alcun intervento del procuratore generale né un meccanismo di avocazione in caso di superamento dei termini

indicati[44]. Tale lacuna appare significativa, soprattutto se si considera che si tratta di una fase procedimentale che incide su posizioni soggettive meritevoli di tutela.

Sul punto, in dottrina[45] si è osservato come un’interpretazione costituzionalmente orientata imponga di attribuire a detti termini una funzione sostanzialmente vincolante. In tal senso, il loro mancato rispetto determinerebbe l’obbligo per il pubblico ministero di procedere all’iscrizione nel registro delle notizie di reato nei confronti dei soggetti noti, ai sensi dell’art. 335, comma 1 *bis*, c.p.p., comportando, così, il passaggio dallo *status* di “annotato” a quello di persona sottoposta ad indagini.

Nel complesso, la previsione di termini così contenuti sembra rispondere all’esigenza di accelerare la definizione dei procedimenti nei quali appaia configurabile una scriminante, ma resta da comprendere se tali scansioni temporali previste possano dare luogo a un modello di indagini “semplificate” o “attenuate”, con il rischio di incidere sul livello di approfondimento e, di conseguenza, sull’equilibrio tra esigenze di celerità processuale e di completezza investigativa [46].

In definitiva, anche su questo tema, appare auspicabile un’integrazione esplicativa del legislatore finalizzata ad evitare incertezze applicative e possibili distorsioni nella prassi.

5. Riflessioni a margine di una prima analisi processuale

All’esito delle considerazioni svolte, le modifiche introdotte dagli artt. 12 e 13 del d.l. n. 23/2026 sollevano una serie di criticità che incidono in modo significativo sul sistema processuale. In particolare, la scelta di fondare il nuovo meccanismo sull’“evidenza” della causa di giustificazione si rivela problematica, attesa l’intrinseca indeterminatezza del concetto e la difficoltà di declinarlo operativamente in una fase ancora embrionale del procedimento, generando un parametro valutativo incerto, suscettibile di applicazioni disomogenee.

Le perplessità si estendono, inoltre, al piano costituzionale. Sotto il versante dell’art. 112 Cost., la previsione di un filtro anticipato appare eccentrica rispetto alla logica del sistema, in quanto affidare al pubblico ministero, già in fase di iscrizione, una valutazione prognostica sulla definizione del procedimento significa alterare la funzione del registro delle notizie di reato, trasformando la registrazione da atto “dovuto” ad atto espressivo di una prognosi anticipata. La criticità si accentua se si considera che il fatto scriminato – per definizione lecito – possa assoggettare l’autore a un regime assimilabile a quello della persona sottoposta alle indagini,

finendo per esporre il soggetto ad un pregiudizio mediatico che l’iscrizione al modello 45 avrebbe invece evitato**[47]**.

Sotto altro profilo, non prive di rilievo sono le possibili ricadute in termini di uguaglianza e ragionevolezza in relazione all’art. 3 Cost. Se, infatti, l’estensione dell’istituto a tutti i soggetti ha consentito di superare le più evidenti tensioni con il principio in parola, legate a trattamenti differenziati su base soggettiva, resta tuttavia una disomogeneità di fondo tra la posizione dell’annotato e quella dell’indagato. A fronte di una parità di presupposto – situazioni accomunate dalla mera pendenza di accertamenti in ordine a un fatto – il sistema finisce per prevedere livelli di tutela, in astratto, diversificati rispetto agli effetti pregiudizievoli del procedimento penale, senza che tale distinzione appaia sorretta da una giustificazione sufficientemente solida. Questa stratificazione trasformerebbe la presunzione di innocenza in un principio “a geometrie variabili”, dove l’annotato, beneficiando di uno statuto di favore rispetto all’indagato, apparirebbe più protetto dai rischi di stigmatizzazione rispetto all’indagato, incrinando così l’unitarietà della garanzia costituzionale di cui all’art. 3 della Costituzione.

Al di là dei dubbi relativi alla tenuta costituzionale del nuovo istituto, è opportuno soffermarsi sulle possibili ricadute pratiche che questo è in grado generare, con particolare riferimento all’effettiva idoneità dello strumento a «minimizzare i costi umani»**[48]** derivanti dall’iscrizione nel registro degli indagati. Da un lato, qualora la distinzione tra la figura dell’annotato e quella dell’indagato trovasse effettivo riscontro nella prassi e nella coscienza collettiva, la configurazione di una presunzione di innocenza così delineata rischierebbe di condizionare la percezione dello *status* dei soggetti coinvolti, determinando una differenziazione anche sul piano reputazionale. In tale scenario, il rafforzamento della tutela per gli iscritti nel nuovo registro “21 *light*” finirebbe paradossalmente per aggravare la posizione dell’indagato, il quale verrebbe esposto a un disvalore sociale e a conseguenze mediatiche ancora più marcati, in ragione del raffronto tra le due categorie.

Dall’altro lato, non può escludersi una dinamica di segno opposto. Il mancato recepimento nella prassi applicativa e soprattutto nella dimensione mediatica, della dicotomia tra annotazione ed iscrizione potrebbe infatti lasciare sostanzialmente invariato il rischio di conseguenze pregiudizievoli. In tal caso, la novella legislativa finirebbe per esaurire i propri effetti entro il perimetro strettamente processuale, senza incidere in modo significativo sulla dimensione sociale e reputazionale delle persone coinvolte, né conseguirebbe l’obiettivo di una reale neutralizzazione degli effetti stigmatizzanti.

In conclusione, alla luce delle perplessità e dei rischi evidenziati, sarebbe stato preferibile un intervento di carattere generale volto al rafforzamento della presunzione di innocenza *erga omnes*, considerato che tale principio, pur formalmente riconosciuto, fatica ancora a trovare piena attuazione nella prassi. Nondimeno, è plausibile ritenere che le ragioni sottese alla novella non fossero effettivamente orientate ad un innalzamento delle garanzie, quanto piuttosto a rispondere a logiche di natura simbolico-comunicativa, riconducibili all’adozione di una sorta di “norma-manifesto”, alimentando, così, il sospetto di una misura dal sapore più propagandistico che sostanzialmente garantista.

II. Profili sostanziali

6. L’impiego della categoria delle cause di giustificazione nel diritto e nella procedura penale

Ricostruita la disciplina processuale di nuovo conio, possono ora svolgersi alcune considerazioni di ordine sostanziale con riferimento al tema delle cause di giustificazione, richiamato sin dal titolo del provvedimento in esame**[49]**.

Il dato testuale assume rilievo in quanto ricorre ad una nozione – quella, appunto, di “causa di giustificazione” – tipica del lessico dogmatico, ma solo raramente impiegata nei testi normativi **[50]**.

Notoriamente, difatti, il legislatore è sempre stato restìo a qualificare espressamente le ipotesi di non punibilità mediante le categorie della dogmatica, privilegiando formule semanticamente neutre e generiche, quali “non punibile”, “non è punito”, “causa di esclusione della pena” o “circostanza di esclusione della punibilità”. Nel linguaggio del codice penale si distinguono solo le cause di estinzione del reato e della pena, che rappresentano le uniche ipotesi di non punibilità dotate di un preciso *nomen iuris*, tanto nello stesso codice quanto nella legislazione penale complementare.

Diversamente, il codice di procedura penale vi ricorre con maggiore frequenza, seppur in contesti funzionalmente specifici. Si pensi, al riguardo, alla disciplina della tutela processuale del segreto di Stato (art. 204 c.p.p.), delle intercettazioni di comunicazioni di servizio relative agli appartenenti al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza e ai Servizi di informazione per la sicurezza (art. 270 *bis* c.p.p.), delle condizioni generali di applicabilità delle misure cautelari (art. 273 c.p.p.), del giudizio conseguente all’opposizione al decreto penale di condanna (art. 464

c.p.p.) e dei casi di emissione della sentenza di assoluzione (art. 530 c.p.p.). A tali ipotesi si aggiungono, da ultimo, le previsioni di cui agli artt. 335, comma 1 *bis*.1 e 335 *quinquies* c.p.p. ora in esame**[51]**.

Il codice penale, in particolare, non utilizza le locuzioni “cause di giustificazione”, “scriminanti” o “esimenti” per designare gli elementi idonei a escludere l’antigiuridicità del fatto tipico. Esso si limita, piuttosto, a qualificare come “non punibile” il fatto commesso in determinate situazioni (cfr. artt. 50, 51, 52, 53 e 54 c.p.) ovvero a ricorrere a formule più generali, quali «circostanze di esclusione della pena» (art. 59, comma 4, c.p.) o «circostanze oggettive che escludono la pena» (art. 119, comma 2, c.p.), contrapposte a quelle soggettive di pari efficacia (art. 119, comma 1, c.p.). Ne deriva che la nozione di “cause di esclusione della pena” assume una funzione **meramente descrittiva**, quale categoria di sintesi idonea a ricomprendere situazioni eterogenee, prive di un unitario fondamento sistematico, accomunate unicamente dall’effetto di rendere il fatto “non punibile”.

7. Profili “sostanziali-operativi” dell’annotazione preliminare

Guardando adesso ai profili normativi, il legislatore mira a escludere il rischio di indebite iscrizioni, da parte del pubblico ministero procedente, a carico di soggetti che risultino aver agito, in modo «evidente», in presenza di una **causa di giustificazione** riconducibile alla casistica di cui agli artt. 50 ss. c.p.**[52]**.

Se ne ricava, **a contrario**, che il pubblico ministero è tenuto all’ordinaria iscrizione nel registro di cui all’art. 335, comma 1 *bis*, c.p.p. anche quando ricorrano, in modo evidente, cause di **esclusione della colpevolezza o cause di non punibilità in senso stretto[53]**.

Il dettato legislativo presuppone, inoltre, l’effettiva sussistenza della scriminante: restano pertanto estranee all’ambito applicativo della nuova disciplina i casi di eccesso colposo dai limiti delle stesse (art. 55 c.p.), nonché le cause di giustificazione erroneamente supposte dall’agente (art. 59, comma 4, c.p.).

Al riguardo, un profilo interpretativo che merita qualche considerazione concerne l’ipotesi in cui, pur essendo «evidente» la presenza di una causa di giustificazione, si accompagnino ad essa circostanze tali da far ragionevolmente ritenere comunque configurabile, a carico dell’autore del fatto, una responsabilità penale ai sensi dell’art. 55 c.p., per avere egli colposamente ecceduto i limiti entro i quali la causa di giustificazione poteva operare. In tale evenienza, tuttavia, la

responsabilità per eccesso colposo non si differenzia, sotto il profilo strutturale, da quella derivante da qualsiasi altra fattispecie di reato integrata.

In definitiva, delle due situazioni l’una: o la causa di giustificazione, oltre a presentarsi come « *evidente*», è pienamente operante, escludendo in radice ogni ipotesi di responsabilità penale, anche ai sensi dell’art. 55 c.p., e allora si impone una immediata definizione del procedimento in senso liberatorio; oppure, pur essendo «evidente», essa lascia spazio alla concreta configurabilità dell’eccesso colposo: nel qual caso non vi è alcuna ragione per derogare al regime ordinario in materia di iscrizione nel registro delle notizie di reato del soggetto cui tale responsabilità può essere ascritta**[54]**.

La soluzione più ragionevole è, allora, nel senso di limitare l’annotazione nel nuovo registro ai soli casi in cui risulti evidente la sussistenza, di una causa di giustificazione, non accompagnata da alcuna forma di eccesso**[55]**.

Con riguardo poi alle ipotesi di causa di giustificazione putativa, la soluzione nel senso dell’iscrizione nel registro di cui all’art. 335, comma 1 *bis*, c.p.p. discende dalla stessa formulazione del nuovo comma 1 *bis*.1. La norma prevede, difatti, l’annotazione nel diverso registro solo quando vi sia evidenza che il fatto è stato commesso «in presenza» di una causa di giustificazione. Ne consegue che tale presupposto non ricorre nelle ipotesi disciplinate dall’art. 59, comma 4, c.p., le quali – notoriamente – presuppongono l’assenza della scriminante, erroneamente ritenuta sussistente dall’agente**[56]**.

8. Cenni sulle intersezioni fra processo penale e cause di giustificazione

È comune, nella dogmatica penalistica italiana, l’affermazione secondo cui la sistematica del reato rappresenti la formalizzazione giuridica di un procedimento **logico-concettuale**, ossia di una successione ordinata di qualificazioni astratte. La distinzione tra elemento oggettivo e soggettivo dell’illecito penale, nonché la scansione fra fatto tipico, antigiuridicità e colpevolezza, si configurano come un vero e proprio viatico per l’interprete, indicando una direzione da seguire: ciascuna categoria presuppone quella precedente e costituisce la base della successiva, trovando nella **tipicità** il fondamento dell’intera costruzione concettuale**[57]**. Il “gradualismo” delle tripartizioni si atteggia, in questa prospettiva, a contraltare teorico dell’accertamento del reato, assumendo un **valore meramente descrittivo** delle modalità effettive del ragionamento

giudiziale[58].

Il “fatto” rappresenterebbe quindi la «pietra angolare» dell’«edificio del reato»[59], esprimendo la preminenza **logica** e **cronologica** di una componente del reato sulle altre. In altri termini, la scalarità del reato in due, tre o quattro fasi susseguenti rispecchia la dinamica dell’accertamento processuale del reato.

La dogmatica non è, tuttavia, immune da un tratto proprio di ogni ambito della conoscenza: anche il diritto risente degli scopi e delle caratteristiche dell’osservatore, vale a dire dell’interprete. Non esiste, pertanto, una dogmatica assoluta, né può configurarsi un rapporto *unidirezionale* tra gli elementi costitutivi del reato. In una prospettiva prasseologica, non sussistono dunque vincoli teorici insuperabili, sicché le simmetrie logiche possono subire anche profonde modificazioni, sino a vere e proprie inversioni dell’ordine logico, in funzione delle operazioni che il giudice è chiamato a compiere nel caso concreto[60].

Segnatamente al tema qui considerato, l’intersezione fra processo penale e cause di giustificazione è governata, in concreto, da un peculiare assetto, quello dell’economia processuale. In un contesto simile, l’analisi giudiziale della scriminante si pone fra i compiti del giudice solo se e quando essa emerga con **evidenza** dalla dinamica del fatto. In tal caso, proprio in ragione di tale presupposto, l’accertamento della sua sussistenza assume **carattere prioritario** rispetto a ogni ulteriore verifica in ordine alla tipicità[61] o alla colpevolezza, essendo idoneo a determinare immediatamente una pronuncia liberatoria per l’indagato/imputato.

Riletta alla luce della dimensione processuale, la scriminante assume una diversa connotazione, tanto con riguardo al *tempus* del relativo accertamento rispetto agli altri elementi del reato, quanto con riferimento al *quomodo* della sua emersione nel giudizio, nonché alla rilevanza del dubbio in ordine alla sua sussistenza. Nella teoria del reato, le cause di giustificazione implicano una valutazione normativa complessiva del fatto tipico, difficilmente compatibile con il modello operativo della “macchina” processuale, nella quale la verifica della figura scriminante è spesso anticipata e fondata su un giudizio di evidenza, anziché su una compiuta ricostruzione del fatto, assumendo, **nei casi di evidente liceità della condotta**, un rilievo assorbente rispetto a ogni ulteriore accertamento[62].

Riprendendo infine le considerazioni espresse in premessa, il vaglio giudiziale non è vincolato a una successione logica, teleologica o di altro tipo, da ritenersi cogente[63]. Esso piuttosto si colloca in una posizione di autonomia rispetto alla concezione tripartita del reato: pur senza

disconoscere la distinta natura di tipicità, antigiuridicità e colpevolezza, ne supera la necessaria successione, “mescolando” siffatte categorie sul piano dell’accertamento processuale del reato.

Seguendo questa visuale, la verifica dell’antigiuridicità o della colpevolezza può assumere rilievo probatorio anche prima – e indipendentemente – da una compiuta ricostruzione della tipicità. L’accertamento segue così una progressione **non formale**, ma **funzionale**, che ordina gli elementi del reato secondo criteri di opportunità, vale a dire in base alla rilevanza del *thema probandum* alla luce delle caratteristiche del fatto concreto, della fattispecie incriminatrice ascritta e della concreta accessibilità della prova. La pragmatica processuale è, dunque, informale, in quanto non si struttura secondo categorie dogmatiche, ma si orienta a criteri di **economia processuale**, che conducono a soluzioni differenziate in funzione del caso concreto.

In definitiva, il processo è orientato al risultato e non mira alla costruzione di sistemi normativi fondati su categorie concettuali rigidamente interrelate: ciò che rileva, a ben vedere, è pervenire a un accertamento, entro i limiti imposti dall’economia processuale. Il diritto penale sostanziale risponde, invece, a un canone opposto, fondato su schemi logici generali caratterizzati da un elevato grado di rigidità**[64]**.

---

[1] Il tratto distintivo degli interventi in parola risiede nel tentativo di offrire risposte legislative di forte impatto mediatico a fenomeni erroneamente qualificati come emergenziali. Tali ambiti richiederebbero, invece, una sintesi politica di ampio respiro o, quantomeno, un confronto tra le forze politiche nella sede parlamentare, che la sistematica compressione dei tempi derivante dalla decretazione d’urgenza tende inevitabilmente a precludere.

[2] Il riferimento è alla copiosa decretazione d’urgenza che caratterizzato gli ultimi anni: d.l. 162/2022, convertito in legge 199/2022 (decreto *rave*), d.l. 20/2023, convertito in legge 50/2023 (decreto Cutro), d.l. 123/2023, convertito in legge 159/72023 (decreto Caivano), d.l. 48/2025, convertito in legge 80/2025 (decreto sicurezza).

[3] In senso critico verso questa deriva legislativa si veda A. F. Vigneri, ***Dal D.d.l. al D.l. “Sicurezza”. Prove tecniche di autoritarismo punitivo***, in *Giust. ins.*, 11 aprile 2025; v. anche la Relazione su novità normativa, Ufficio del massimario e del ruolo, Corte Suprema di Cassazione, servizio penale, n. 33, 23 giugno 2025.

[4] Il concetto di annotazione non rappresenta una novità per il nostro sistema processuale, trovando già applicazione nell’ambito della responsabilità amministrativa degli enti. Nello specifico, l’art. 55 del D. lgs. 8 giugno 2001, n. 231 disciplina l’annotazione dell’illecito amministrativo, stabilendo quanto segue: «1. Il pubblico ministero che acquisisce la notizia dell’illecito amministrativo dipendente da reato commesso dall’ente annota immediatamente, nel registro di cui all’articolo 335 del codice di procedura penale, gli elementi identificativi dell’ente unitamente, ove possibile, alle generalità del suo legale rappresentante nonché il reato da cui dipende l’illecito. 2. L’annotazione di cui al comma 1 è comunicata all’ente o al suo difensore che ne faccia richiesta negli stessi limiti in cui è consentita la comunicazione delle iscrizioni della notizia di reato alla persona alla quale il reato è attribuito».

[5] Il riferimento è ai disordini occorsi a fine gennaio a Torino durante il corteo indetto dal centro sociale Askatasuna, culminati in episodi di violenza ai danni di un agente della Polizia di Stato, nonché alla nota vicenda di cronaca avvenuta a Milano-Rogoredo. In quest’ultimo caso, a fronte di una prospettazione iniziale di legittima difesa in favore dell’agente coinvolto, l’evoluzione del quadro probatorio in fase investigativa ha successivamente delineato profili di responsabilità per condotte verosimilmente prive di copertura scriminante. La vicenda evidenzia, in termini più generali, la centralità di un accertamento investigativo pieno e approfondito, idoneo a ricostruire in modo quanto più completo possibile il contesto fattuale e tutte le circostanze rilevanti al momento del fatto.

[6] Da qui l’espressione critica “scudo penale”, con la quale viene indicata questa previsione normativa nel dibattito pubblico, in quanto percepita, nella versione originale, come una misura

capace di riconoscere un più ampio margine di azione alle forze dell’ordine nello svolgimento delle attività di polizia.

[7] Sul punto, infatti, è intervenuto il Presidente della Repubblica, evidenziando come una disposizione rivolta esclusivamente ad una specifica categoria di soggetti si ponesse in contrasto con il principio di uguaglianza sancito all’art. 3 Cost. Alla luce di tali rilievi, si è quindi optato per una formulazione di carattere generale, applicabile a tutti i cittadini che agiscano in presenza di una causa di giustificazione. Sul tema cfr., da ultimo, V. Militello, ***L’infinita ‘necessità e urgenza’ della sicurezza***, in *Giust. ins.*, 6 aprile 2026.

[8] Relazione al disegno di legge n. 1818, comunicato alla presidenza il 24 febbraio 2026, in ***www.senato.it***, p. 17; *Dossier*, 3 marzo 2026 in materia di «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell’autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell’interno, nonché di immigrazione e internazionale protezione», D.L. n. 23/2026 – A.S. n. 1818, p.74.

[9] Relazione al disegno di legge n. 1818, cit., p. 17.

[10] R. Bricchetti, *L’“evidenza” nel diritto processuale penale*, Napoli, 1956, p. 153 ss.

[11] F. Siracusano, *Originari statuti e nuovi orizzonti dei giudizi immediati*, Torino, 2018, p. 58. F. Cordero, *Procedura penale*, Milano, VI ed., 2001, 961 ss. qualifica l’espressione «risulta evidente», impiegata nell’art. 129, co. 2, c.p.p., come una «frase vuota» di significato; F. Siracusano, *Evidenza e decisione allo stato degli atti*, in *Cass. pen.*, 1992, p. 1942.

[12] Enciclopedia italiana Treccani, Roma, 1971, p. 52.

[13] Enciclopedia italiana Treccani, cit., p. 390.

[14] Nella Relazione al disegno di legge n. 1818, cit., si è tentato di precisare il significato di questa espressione come segue: «È da intendere: con un livello di accertamento di rango analogo

a quello indiziario, espresso dall’utilizzo di una espressione aperta come la forma verbale “appare”, non accompagnata da alcuna aggettivazione». Tuttavia, tale tentativo di chiarimento risulta poco utile sul piano ermeneutico, poiché lungi dal delimitare con sufficiente precisione la soglia applicativa della disposizione, esso si limita a richiamare categorie (quale quella del “livello indiziario”) a loro volta elastiche e controverse, senza offrire criteri operativi idonei a orientare l’interprete, rivelandosi così potenzialmente foriera di ulteriori dubbi interpretativi.

[15] Del resto, ove non si attribuisse al verbo “apparire” il significato di “sembrare”, difficilmente si spiegherebbe la scelta legislativa di consentire lo svolgimento delle indagini, seppur entro un arco temporale limitato, proprio nei casi in cui, a una prima valutazione, il fatto sembri riconducibile alla presenza di una causa di giustificazione.

[16] F. Siracusano, *Originari statuti e nuovi orizzonti dei giudizi immediati*, cit. p. 60.

[17] Secondo G. Spangher, L. Della Ragione, *Codice di procedura penale ragionato*, Molfetta, 2026, p. 493, «[i]l Pubblico Ministero, infatti, non potrà ritenere sussistente una causa di giustificazione senza aver previamente svolto indagini, per le quali è comunque necessaria l’iscrizione nel registro degli indagati».

[18] Deve essere considerata quale valutazione «*a posteriori* sui risultati dell’indagine e una prognosi sugli sviluppi successivi» Le parole sono di A. Gaito, *Il giudizio direttissimo*, Milano, 1980, p. 199.

[19] Si pensi, a titolo esemplificativo, ad un fatto ripreso da telecamere di videosorveglianza.

[20] G. Canzio, L. Luparìa Donati, *Prova scientifica e processo penale*, Milano, 2022, p. 175 ss; È opportuno sottolineare come, con riferimento al giudizio immediato e alla immediata declaratoria di non punibilità, la giurisprudenza abbia offerto una pluralità di interpretazioni della parola “evidente”, in ragione della sua intrinseca polisemia. Questa criticità è stata efficacemente rilevata da M. L. Di Bitonto, *Le indagini in presenza di una causa di giustificazione:*

contenuti e limiti di una novella concepita per le forze di polizia e divenuta di applicazione generale, in *Ind. pen. online*, 3 aprile 2026, p. 8.

[21] F. Siracusano, *Originari statuti e nuovi orizzonti dei giudizi immediati,* cit. p. 63; M. Menna, *Evidenza e ruolo dei soggetti processuali,* in *Arch. Pen.*, 2024, p. 4; L. Marafioti, *Evidenza della prova ed interrogatorio dell’imputato nel giudizio immediato su richiesta del P.M.*, in *I giudizi semplificati*, a cura di A. Gaito, Padova, 1989, p. 274; P. Dell’Anno, *I procedimenti speciali nel nuovo codice di procedura penale*, in *Quad. CSM*, 1988, 28, p. 327 ss.; R. Giustozzi, *I procedimenti speciali*, in *Manuale pratico del nuovo processo penale*, Padova, 2007, p. 829 ss; T. Bene, *Il giudizio immediato*, Napoli, 2000, p.170; G. Illuminati, *Il giudizio immediato*, in *Riti differenziati nel nuovo processo penale*, Milano, p. 141 ss.; In questi termini, Cass., Sez. Un., 26 giugno 2014, n. 42979, in *Cass. pen.*, 2015, p. 993; Cass., Sez. I, 14 aprile 2004, n. 23927, in *Cass. pen.*, 2005, p. 2635; Corte cost., 8 giugno 1992, n. 261, in *Consulta online*; Corte cost., 12 novembre 1991, n. 401, in *Consulta online*.

[22] C. Naimoli, *Estinzione del reato e proscioglimento con formula dubitativa,* in *Dir. pen. proc.*, 2021, p. 675 ss.; L. Scomparin, *Il proscioglimento immediato nel sistema processuale penale*, Torino, 2008, p. 401 ss. *Ex multis*, Cass., Sez. II, 15 ottobre 2004, n. 49691, in *Guida dir.*, 2005, n. 2, p. 80; Cass., Sez. VI, 8 giugno 2004, n. 31463, in *Cass. pen.*, 2005, p. 2616 ss.; Cass., Sez. V, 14 settembre 2016, n. 2517, in *CED*, 2017; Cass., Sez. IV, 7 maggio 2013, n. 23680, in *CED*, 2013.

[23] F. Siracusano, *Originari statuti e nuovi orizzonti dei giudizi immediati*, cit. p. 63; M. Menna, *Evidenza e ruolo dei soggetti processuali*, cit., p. 4.

[24] G. Amato, *Forze dell’ordine e tutela legale – Scudo penale per le forze di Polizia: restano incertezze applicative e dubbi*, in *Legisl. giust.*, 4 marzo 2026.

[25]Risulterebbe, così, scongiurato il rischio connesso agli effetti stigmatizzanti delle indagini preliminari, le quali – secondo Carnelutti – sono già intrinsecamente caratterizzate da

un’ineliminabile componente punitiva.

[26] G. Spangher, L. Della Ragione, *Codice di procedura penale ragionato*, cit., p. 493.

[27] Secondo la circolare del Ministero della Giustizia (c.d. “circolare Vassalli”) del 18 ottobre 1989, il registro modello 45 è destinato a contenere la registrazione di quegli atti “privi di rilevanza penale”. Per un autorevole e ampio approfondimento in merito all’iscrizione nel modello 45, si rimanda a P.P. Paulesu, *Preamboli investigativi, cause di giustificazione e annotazioni preliminari. Brevi note sul recente “pacchetto sicurezza”*, in *Ind. pen. online*, 2 aprile, 2026, p. 5 ss.

[28] A. Marandola, *I registri del pubblico ministero: tra notizia di reato ed effetti procedimentali*, Padova, 2001, p. 357 ss.

[29] D. lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, in attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l’efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari. Nella Relazione illustrativa alla Riforma Cartabia, si afferma che l’espressione “indizi”, mutuata per coerenza sistematica dall’art. 63 c.p.p., vale a escludere sia la sufficienza di meri sospetti, sia la necessità che sia raggiunto il livello di gravità indiziaria; F. Cassibba, *Le indagini preliminari fra innovazione e continuità*, in D. Castronuovo, M. Donini, E. M. Mancuso, G. Varraso (a cura di), *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, Milano, 2023, p. 611 ss.

[30] Cass., Sez. Un., 21 giugno 2000, n. 16, in *Giur. it.*, 2001, p. 116 ss.; Cass., Sez. Un., 24 settembre 2009, n. 40538, in *Cass. pen.*, 2010 p. 503 ss., laddove si evidenzia che l’iscrizione nominativa della persona cui il reato deve essere attribuito deve avvenire soltanto quando l’identificazione del soggetto e l’attribuibilità a questi del reato assumono “una certa pregnanza”; Cass., Sez. III, 16 gennaio 2026, n. 6739, in *Dir. giust*., 2026, dove si è quindi chiarito che, ove sussista una notizia di reato, nel senso indicato dal comma 1 dell’articolo 335 del c.p.p., ma non sussistano elementi

sufficienti per attribuire detto reato a un autore, si procederà alla iscrizione a carico di ignoti.

[31] A. Marandola, *I registri del pubblico ministero: tra notizia di reato ed effetti procedimentali*, cit., p. 217 ss.

[32] Entro 60 giorni dall’entrata in vigore del decreto-legge in conversione, con decreto del Ministero della giustizia dovrà essere adeguato il registro delle notizie di reato di cui all’art. 335 c.p.p. al nuovo modello per le annotazioni preliminari ai sensi dell’art. 335, co. 1 *bis*.1, c.p.p. A ben vedere, dovrebbero essere istituiti più modelli “*light*”, dovendosi considerare anche i procedimenti di competenza del giudice di pace e del tribunale per i minorenni, presso i quali sono già operativi modelli autonomi. Questo aspetto è messo in evidenza da F. Demartis, *Nuova “annotazione” nel registro delle notizie di reato in caso di evidenti cause di giustificazione: modifiche “di forma” o “di sostanza”?*, in *Dir. Giust.*, 26 marzo 2026.

[33] Relazione al disegno di legge n. 1818, cit., p. 18.

[34] Al soggetto annotato si applica anche ogni altra disposizione relativa alla persona sottoposta alle indagini, ai sensi dell’art. 61 c.p.p.

[35] Ai sensi dell’art. 335, co. 3, c.p.p., le iscrizioni della notizia di reato (comma 1) e i relativi aggiornamenti (comma 2) sono comunicati all’indagato, alla persona offesa e ai rispettivi difensori, subordinatamente a espressa istanza di parte. Il dato testuale circoscrive l’obbligo informativo esclusivamente alle fattispecie di cui ai primi due commi della disposizione.

[36] E. Crippa, *La nuova «annotazione preliminare» per i fatti commessi in presenza di una causa di giustificazione*, in *Sist. pen.*, 18 marzo 2026.

[37] E. Crippa, *La nuova «annotazione preliminare» per i fatti commessi in presenza di una causa di giustificazione*, cit.

[38] In un’ottica di coordinamento sistematico, apparirebbe opportuno integrare il dettato del comma 3 dell’art. 335 c.p.p., estendendo espressamente il regime di comunicazione anche all’annotazione preliminare di cui al comma 1 *bis*.1, in aggiunta ai richiami già operanti per commi 1 e 2.

[39] Per molto tempo l’iscrizione nel registro delle notizie di reato è stata considerata dai pubblici ministeri come un atto “dovuto” da compiere a garanzia del soggetto coinvolto. Così per G. Amato, *Forze dell’ordine e tutela legale*, cit.

[40] Tale aspetto, per quanto di rilievo e meritevole di un maggiore approfondimento, non può essere affrontato in questa sede.

[41] E. Crippa, *La nuova «annotazione preliminare» per i fatti commessi in presenza di una causa di giustificazione*, cit.; G. Amato, *Forze dell’ordine e tutela legale*, cit.; P. Bernardoni, *Decreto sicurezza (D.L. 24 febbraio 2026, n. 23)*, in *Sist. pen.*, 3 marzo 2026.

[42] P. Bernardoni, *Decreto sicurezza (D.L. 24 febbraio 2026, n. 23)*, cit.;

[43] Il legislatore precisa espressamente che, nell’ipotesi di passaggio dal registro delle annotazioni preliminari a quello delle iscrizioni nel modello 21, il *dies a quo* dei termini di indagine deve essere comunque individuato nella data dell’annotazione preliminare (art. 335 *quinquies*, comma 4, c.p.p.).

[44] G. Amato, *Forze dell’ordine e tutela legale*, cit.

[45] E. Crippa, *La nuova «annotazione preliminare» per i fatti commessi in presenza di una causa di giustificazione*, cit.

[46] C. Valentini, *La completezza delle indagini, tra obbligo costituzionale e (costanti) elusioni della prassi*, in *Arch. pen.*, 2019, p. 5.

[47] Nella prassi applicativa, il modello in esame trova rara applicazione nei casi in cui la condotta dell’agente risulti assistita da una causa di giustificazione. Può pertanto ritenersi che il legislatore, mediante l’introduzione della disposizione in esame, abbia inteso contrastare tale prassi distorsiva.

[48] L’espressione è di M. L. Di Bitonto, *Le indagini in presenza di una causa di giustificazione*, cit., p. 5.

[49] Cfr. «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell’autorità giudiziaria in presenza di *cause di giustificazione*, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell’interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale». Enfasi qui aggiunta.

[50] La dizione è stata finora utilizzata per disciplinare quelle forme di “scansione” di responsabilità penale per talune figure di soggetti qualificati impegnati nella tutela della sicurezza dello Stato e della repressione dei reati espressione di gravi forme di criminalità organizzata. Si faccia riferimento al regime normativo della «*causa di giustificazione*» valevole nei casi di operazioni sotto copertura di cui all’art. 9, comma 1 *bis*, L. 16 marzo 2006, n. 146 («Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall’Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001»), nonché della «*speciale causa di giustificazione*» rivolta al personale dei Servizi di informazione per la sicurezza della Repubblica, cui si fa riferimento nell’art. 17, comma 2 ss., L. 3 agosto 2007, n. 124 («Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto»).

[51] Cfr. P.P. Paulesu, *Preamboli investigativi, cause di giustificazione e annotazioni preliminari*, cit., p. 12, il quale sottolinea che, per la prima volta, nel nostro sistema processuale si parla espressamente di cause di giustificazione con specifico riferimento alla notizia di reato.

[52] Cfr. M.L. Di Bitonto, *Le indagini in presenza di una causa di giustificazione*, cit., p. 8.

[53] La precisazione è di P. Bernardoni, *Decreto sicurezza (d.l. 24 febbraio 2026, n. 23)*, cit. Assai semplificando, è noto che le cause di giustificazione, o scriminanti, sono quelle situazioni in presenza delle quali un fatto, che altrimenti integrerebbe un reato, non è tale in quanto l’ordinamento lo consente o lo impone. Il fatto scriminato è lecito non solo sul piano penale, ma anche sotto il profilo extra-penale, in ragione del principio di unità dell’ordinamento giuridico. Esse operano sulla tipicità del fatto, configurandosi come elementi negativi dello stesso, che devono cioè mancare perché il reato possa dirsi integrato. Le cause di giustificazione vanno nettamente distinte, per disciplina e ontologia, dalle cause di esclusione della colpevolezza, altrimenti dette scusanti. Queste ultime escludono la colpevolezza per difetto di rimproverabilità rispetto a un fatto che permane illecito sul piano oggettivo. Devono essere, altresì, distinte dalle cause di non punibilità in senso stretto, le quali, infine, lasciano sussistere tanto l’antigiuridicità quanto la colpevolezza: la loro previsione discende da valutazioni legislative attinenti all’opportunità di salvaguardare determinati contro-interessi, tenuto conto delle condizioni particolari dell’agente, o dei suoi rapporti col soggetto passivo o, ancora, della natura del fatto. Per i relativi distinguo all’interno della frammentata morfologia delle varie ipotesi di non punibilità v., per tutti, M. Romano, *Cause di giustificazione, cause scusanti, cause di non punibilità*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1990, p. 55 s.

[54] Queste due soluzioni sono prospettate da P. Dubolino, *“Scudo penale”? Sì, ma non così*, in ***www.centrostudilivatino.it***, 3 marzo 2026.

[55] Si accoglie qui la conclusione di P. Bernardoni, *Decreto sicurezza (d.l. 24 febbraio 2026, n. 23)*, cit.

[56] Ancora, P. Bernardoni, *Decreto sicurezza (d.l. 24 febbraio 2026, n. 23)*, cit.

[57] Afferma che la tripartizione è «teoria gradualista» M. Romano, *Pre-Art. 39*, in M. Romano, *Commentario sistematico del codice penale*[3], vol. I (art. 1-84), Milano, 2004, p. 311. Ciò perché «essa, prefigurando l’*iter* logico-pratico di accertamento processuale di un accadimento storico di reato, compie l’analisi del reato stesso per gradi, nel senso che in un primo momento ne verifica il fatto tipico, poi, in un secondo momento, ne indaga l’antigiuridicità (= solo un fatto tipico può essere antigiuridico; ma non è detto che lo sia necessariamente); infine, in un terzo momento, procede al riscontro della colpevolezza (= solo un fatto tipico e antigiuridico può essere colpevole, ma non è detto che lo sia sempre)». Ampie e argomentate critiche al gradualismo delle tripartizioni in A. Spena, *Gradualismo nella tripartizione del reato. Una analisi critica, in M. Bertolino, G. Forti, L. Eusebi (a cura di), Studi in onore di Mario Romano, vol. II, Napoli, 2011, p. 1271 ss.*

[58] Criticamente, M. Donini, *Il volto attuale dell’illecito penale*, Milano, 2004, p. 156, il quale, con uno sguardo che trascende le teorie tripartite, sostiene che «[a]nche *la vecchia sistematica a gradini* [...] non ha molto più che un *valore descrittivo di massima*» (corsivi originali). Pregnanti anche le considerazioni di A. Spena, *Gradualismo nella tripartizione del reato*, cit., p. 1279, per il quale «questa accezione ‘descrittiva’, ‘riflettente’ del gradualismo tripartito, se non è insostenibile, è del tutto apodittica: non è fornita alcuna indicazione dalla quale si possa evincere che effettivamente i giudici ‘pensano tripartito’».

[59] Le parole sono di G. Marinucci, voce *Antigiuridicità*, in *Dig. disc. pen.*, vol. I, 1987, p. 177.

[60] Come giustamente avverte F. Consulich, *Lo statuto penale delle scriminanti. Principio di legalità e cause di giustificazione: necessità e limiti*, Torino, 2018, p. 173 s.

[61] Un’autorevole impostazione (A. Pagliaro, *Il fatto di reato*, Palermo, 1960, p. 110, ma v. anche p. 108 ss.) sostiene che la «*successione invariabile tra tipicità, antigiuridicità e colpevolezza* non ha la sua giustificazione nel diritto sostanziale, bensì nel diritto processuale» (corsivi originali). Difatti – come si aggiunge (A. Pagliaro, voce *Fatto (dir. pen.)*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario*

di diritto pubblico, vol. III, Milano, 2006, p. 2451 ss., ora in Id, *Il diritto penale fra norma e società. Scritti 1956-2008*, vol. III, Milano, 2008, p. 728) – il procedimento penale «è un atto giuridico complesso, formato da una molteplicità di atti singoli, legati tra loro da un rapporto di successione necessario e invariabile».

[62] Maggiori sviluppi in F. Consulich, *Lo statuto penale delle scriminanti*, cit., p. 176 s.

[63] Si segue qui A. Spena, *Gradualismo nella tripartizione del reato*, cit., p. 1307.

[64] Questo esito critico in F. Consulich, *Lo statuto penale delle scriminanti*, cit., p. 181 s.

Pur essendo il contributo frutto della riflessione comune dei due autori, Elisabetta Gianquinto ha curato i §§ 1-5, Antonio Fabio Vigneri i §§ 6-8.