

SANDRO FELICIONI

La nuova “annotazione preliminare” per fatti commessi nell’evidenza apparente di una causa di giustificazione tra ambiguità terminologiche e incertezze applicative

Tra le novità normative più discusse dell’ultimo *Decreto Sicurezza* (d.l. 4 febbraio 2026, n. 23), convertito dalla L. 24 aprile 2026, n. 54, in vigore dal 25 aprile scorso, figura la c.d. «annotazione preliminare» per quei fatti che appaiano, *prima facie*, commessi in presenza di una causa di giustificazione. Sulla scorta del dichiarato obiettivo di scongiurare gli effetti reputazionali derivanti dall’ordinaria iscrizione nel registro degli indagati, soprattutto nei confronti degli appartenenti alle forze di polizia, la disciplina normativa non si è però limitata ad istituire un apposito, separato modello destinato ad ospitare tali notizie di reato (Mod. 45-bis), prevedendo altresì per tali fattispecie uno speciale procedimento investigativo accelerato, volto a consentire al pubblico ministero di assumere tempestivamente le proprie determinazioni in ordine alla richiesta di archiviazione. Muovendo dalla richiamata *ratio* dell’intervento legislativo, al netto dell’impropria qualificazione dell’istituto (pur affermatasi nella *vulgata* giornalistica e politica) quale presunto “scudo penale” per le forze dell’ordine, il contributo esamina in chiave critica il relativo regime disciplinare, mettendone in luce le ambiguità terminologiche, le principali questioni interpretative nonché le inevitabili criticità applicative.

The new “preliminary entry” for acts prima facie committed in the presence of a justification defence: terminological ambiguities and practical uncertainties.

Among the most debated legislative innovations introduced by the latest Security Decree (Decree-Law No. 23 of 4 February 2026), converted into Law No. 54 of 24 April 2026, in force since 25 April 2026, is the so-called “preliminary entry” (annotazione preliminare) concerning facts that appear, prima facie, to have been committed in the presence of a justification defence. Enacted with the stated aim of preventing the reputational consequences arising from ordinary registration in the register of suspects, particularly for police forces, the relevant statutory framework does not merely establish a specific and separate register exclusively intended for such criminal reports, but also provides for a special expedited investigative procedure in relation to these cases, aimed at enabling the public prosecutor to promptly determine whether to apply for dismissal of the case. Building upon the rationale underlying the legislative intervention, and setting aside the improper characterisation of the measure – e – as an alleged “criminal shield” for law enforcement officers, this contribution critically examines the regulatory framework governing the new mechanism, highlighting its terminological ambiguities, the main interpretative issues, and the practical difficulties arising from its application.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I presupposti applicativi dell’annotazione preliminare. – 2.1 La “evidenza apparente” di una causa di giustificazione. – 3. Il procedimento investigativo: diritti e garanzie dell’annotato, termini e modalità operative. – 4. Brevi osservazioni conclusive a margine.

1. *Premessa.* Tra le novità normative più rilevanti sul piano processuale e, al contempo, maggiormente discusse del *Decreto Sicurezza 2026* (decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23), di seguito “Decreto”, 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», convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2026 n. 54 (in G.U. 24 aprile 2026, n. 95), spicca senza tema di smentita – anche in ragione dell'ampia eco mediatica suscitata sin dai lavori preparatori – l'istituto, finora inedito, della «annotazione preliminare» in relazione ai fatti che risultino o, meglio, appaiono all'evidenza commessi in presenza di cause di giustificazione, in origine presentato nel dibattito politico come uno strumento di (maggiore) tutela per le forze di polizia. Come può evincersi dalla *Relazione illustrativa*, la *ratio* ispiratrice dell'intervento normativo è da ricondursi all'avvertita esigenza da parte dell'Esecutivo (tale da giustificare il rinnovato ricorso alla decretazione d'urgenza) di scongiurare, in caso di condotte coperte da una causa di giustificazione *ictu oculi* riscontrabile (*rectius* emergente con immediata evidenza), il ritenuto effetto stigmatizzante sul piano reputazionale, psicologico e professionale, associato all'iscrizione nel registro degli indagati, specie per gli appartenenti alle forze dell'ordine (benché, giova fin d'ora evidenziare, l'istituto abbia valenza *erga omnes*, applicandosi alla generalità dei consociati), mediante l'istituzione di un modello *ad hoc* in cui il nominativo del presunto autore è oggetto non di iscrizione (in uno dei modelli già esistenti), bensì di «annotazione preliminare».

Resta, però, da verificare se, al di là delle intenzioni, la disciplina normativa approntata, che ci si accinge ad illustrare, sia effettivamente idonea a realizzare l'obiettivo dichiaratamente perseguito dal legislatore, anche alla luce degli indiscutibili aspetti problematici che reca con sé.

Ancorché gli articoli dedicati al nuovo istituto processuale siano ben tre (articoli 12, 13 e 14), l'architettura normativa dello stesso si fonda su due distinte interpolazioni al codice di rito apportate dall'articolo 12, che apre il capo II del decreto in parola, dedicato alle «*Disposizioni urgenti in materia di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di permessi in ambito penitenziario, nonché di funzionalità delle Forze di polizia*», limitandosi – come si dirà meglio *infra* – i successivi articoli dello stesso

rispettivamente a rinviare l'organizzazione di dettaglio del nuovo modello ad un successivo decreto del Ministro della giustizia (articolo 13) e ad estendere la tutela legale per il personale delle forze dell'ordine già introdotta dal legislatore del 2025, con il precedente decreto sicurezza (decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, convertito dalla L. 9 giugno 2025, n. 80) anche alle inedite ipotesi di annotazione preliminare (articolo 14).

2. *I presupposti applicativi dell'annotazione preliminare.* Il primo comma dell'art. 12 del Decreto modifica l'art. 335 del codice di procedura penale, recante com'è noto la disciplina del registro delle notizie di reato, inserendo nel corpo dello stesso il (nuovo) comma 1-bis.1, a mente del quale «*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*», poiché – come la disposizione si premura di precisare, in termini pressoché pleonastici, nel periodo successivo – «*in tal caso, non si applica la disposizione di cui al comma 1-bis*», di recente introdotto dalla c.d. “Riforma Cartabia” (d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150). In tale scenario – *i.e.* quando appare evidente la ricorrenza di una causa di giustificazione – l'organo inquirente non deve, pertanto, provvedere all'iscrizione del nominativo della persona interessata nell'ordinario modello del registro delle notizie di reato nei confronti di persone note (Modello 21), bensì in un distinto modello di nuovo conio, dedicato per l'appunto ad ospitare le annotazioni preliminari (Modello 45-bis, nelle more introdotto con apposito decreto ministeriale), che, secondo quanto esplicitato *per tabulas*, non si affianca ma sostituisce del tutto l'iscrizione nel modello noti.

Orbene, una prima considerazione da operare è che la deroga in discorso non riguarda l'obbligo di iscrizione della notizia di reato di cui al comma 1° dell'art. 335 c.p.p. (c.d. “iscrizione oggettiva”), così come modificato dalla Ri-

forma Cartabia¹, ma quello, contenuto nel successivo comma 1-*bis* (inserito *ex novo* dal citato intervento riformatore del 2022), di iscrizione del nominativo della persona alla quale il reato è attribuito (c.d. “iscrizione soggettiva”), al quale del resto si riferisce testualmente la disposizione (derogatrice) in parola (*«in tal caso, non si applica la disposizione di cui al comma 1-bis»*). Infatti, come già evidenziato dai primi commentatori, la portata innovativa dell’istituto si coglie solo qualora risulti integrato anche il presupposto soggettivo per l’iscrizione del nominativo del presunto autore del fatto, fissato dal co. 1-*bis* dell’art. 335 nella emersione di indizi carico dello stesso, poiché è in tale momento – e non prima – che l’organo inquirente risulta chiamato a *«sciogliere l’alternativa tra il registro di cui al modello 21 e il nuovo modello dedicato alle annotazioni preliminari»*².

In altre parole, l’apparente evidenza di una causa di giustificazione incide esclusivamente sul versante soggettivo, operando quale fattore ostativo all’iscrizione del nome dell’interessato nel registro degli indagati. Proprio in ciò risiede l’*ubi consistam* della novella normativa: al ricorrere di detto presupposto (evidenza della commissione del fatto in presenza di una scriminante), la *notitia criminis* viene sottratta al regime ordinario di iscrizione per essere destinata ad un regime *ad hoc* scaturente dalla sua annotazione in un modello separato, che ha preso il nome, come si dirà, di Modello 45-*bis*.

Un ulteriore elemento meritevole di attenzione è rappresentato dal fatto che l’apparente evidenza deve necessariamente riguardare una causa di giustifica-

¹ Come noto, la riforma Cartabia, al fine di sganciare l’iscrizione *ex art.* 335 c.p.p. dalla logica di mero adempimento formale e, soprattutto, di “atto dovuto”, foriera di rigidi automatismi nella prassi giudiziaria, ha provveduto a precisare – restringendoli – i contorni oggettivi della nozione stessa di “notizia di reato”, da intendersi oggi quale “*rappresentazione di un fatto, determinato e non inverosimile, riconducibile in ipotesi a una fattispecie incriminatrice*” (art. 335, co. 1), altresì richiedendo sul piano soggettivo, per l’iscrizione del nominativo dell’interessato, l’emersione di “*indizi*” a suo carico (co. 1-*bis*), e quindi un coefficiente minimo di attribuibilità del fatto.

Tale intervento riformatore ha, così, comportato – almeno in linea teorica, come non ha mancato di osservare la dottrina più attenta – un’espansione dell’utilizzo del Modello 44, che dovrebbe ora ricomprendere non solo le notizie di reato a carico di ignoti, ma anche quelle relative a persone già individuate sebbene non ancora attinte da un quadro indiziario.

² Così CRIPPA, *La nuova «annotazione preliminare» per i fatti commessi in presenza di una causa di giustificazione*, in www.sistemapenale.it, 18 marzo 2026.

zione in senso tecnico e, dunque, una circostanza che incide, elidendola, sull'antigiuridicità del fatto (non solo le scriminanti comuni di cui agli artt. 50-54³ del codice penale, ma anche quelle previste dalla legislazione speciale, come le operazioni sotto copertura espletate dalle forze di polizia ai sensi dell'art. 9 L. 146/2006 o dell'art. 97 d.P.R. 309/90, nonché le c.d. scriminanti non codificate o tacite, sempre che se ne ammetta la cittadinanza nel nostro ordinamento⁴); il che esclude, *a contrario*, dall'alveo applicativo dell'annotazione preliminare, anche in considerazione della natura eccezionale e quindi di stretta interpretazione della relativa disciplina, non solo i casi di evidente sussistenza di scusanti (che, al contrario, sono cause di esclusione della colpevolezza – si consideri, a mero titolo esemplificativo, l'errore sul fatto, l'errore incolpevole sulla legge penale, ovvero, volgendo alla parte speciale, la necessità di salvamento *ex art.* 384 c.p.) e cause di non punibilità in senso stretto (al ricorrere delle quali il legislatore ha scelto, per ragioni di politica criminale, di mandare esente da pena fatti pur tipici, antigiuridici e colpevoli – si pensi, per la parte generale, alla particolare tenuità del fatto *ex art.* 131-*bis* c.p. mentre, per la parte speciale, alla non punibilità per taluni reati contro il patrimonio commessi da prossimi congiunti *ex art.* 649 c.p.), ma anche cause di giustificazione putative (art. 59, co. 4, c.p.) o eccesso colposo nelle stesse (art. 55 c.p.).

Del resto, pare agevole osservare che, in queste ultime due fattispecie, a difettare è proprio l'effettiva ricorrenza di una scriminante e quindi, *a fortiori*, la condizione – elevata a presupposto applicativo dell'annotazione preliminare – che il fatto sia compiuto “*in presenza*” della stessa (atteso che il soggetto agente, rispettivamente, ritiene per errore esistente una causa di giustificazione che in realtà non esiste ovvero, ancorché esistente in origine, ne supera colposa-

³ È noto a chi scrive, ancorché esuli dalla presente trattazione per fondamentali ragioni di sintesi, il controverso inquadramento dogmatico dell'istituto di cui all'art. 54 c.p. nell'ambito delle cause di giustificazioni ovvero delle scusanti, e cioè se l'aver agito in stato di necessità renda lecita la commissione di un fatto penalmente rilevante o, in alternativa, integri un'ipotesi in cui l'ordinamento si astiene dal muovere un rimprovero al soggetto, che pure ha commesso un fatto antigiuridico, ritenendo inesigibile la condotta alternativa lecita.

⁴ Sul tema, v. *amplius*, per tutti, CONSULICH, *Lo statuto penale delle scriminanti*, 2018.

mente i limiti di operabilità) o, ad ogni modo, la sua evidente sussistenza, che è del pari presupposto di applicabilità del regime speciale in scrutinio (cfr. par. 2.1), venendo in rilievo casi dubbi che reclamano puntuali accertamenti e, pertanto, non risultano compatibili con la disciplina accelerata prevista dall'art. 335-*quinquies* c.p.p. (v. *infra*, par. 3). Ne discende che, nelle quattro ipotesi appena richiamate (apparente evidenza di scusanti, cause di non punibilità, scriminanti putative, eccesso colposo nelle scriminanti), l'organo inquirente dovrà giocoforza procedere all'iscrizione soggettiva nel registro ordinario, a Modello 21, non operando la deroga all'obbligo posto dall'art. 335, comma 1-*bis*, del codice di rito.

2.1. *La "evidenza apparente" di una causa di giustificazione.* Come si è detto, il dato normativo richiede che la presenza della causa di giustificazione assuma, nel caso concreto, il carattere dell'evidenza; requisito che non può che risentire della fase procedimentale in cui si colloca il suo apprezzamento da parte del pubblico ministero. Ebbene, dovendo avvenire in sede di acquisizione della notizia di reato e quindi *in limine*, nella fase genetica del procedimento penale, esso risulta intrinsecamente sommario e mutevole, proprio perché fisiologicamente suscettibile di modifiche *in itinere*, all'emergere di ulteriori elementi nel corso delle indagini.

La valutazione demandata all'organo inquirente presenta, quindi, i caratteri di un giudizio *prima facie*, allo stato degli atti e di carattere preliminare, destinato, per sua natura, a poter essere rivisto e quindi smentito nel prosieguo, ove non confermato dalle risultanze investigative successivamente emerse.

Il parametro della apparente evidenza sembra, così, richiedere all'accusatore pubblico una valutazione prognostica anticipata al momento stesso dell'acquisizione della *notitia criminis* circa la presenza di una causa di giustificazione, con conseguente possibilità di procedere in tempi brevi alla richiesta di archiviazione, eventualmente preceduta da rapidi e limitati accertamenti di carattere tecnico volti a corroborare tale esito; una sorta di predeterminazione dell'organo requirente in favore dell'archiviazione del procedimento o, comunque, dell'acquisizione dei soli elementi conoscitivi ad essa strettamente

funzionali.

Ma una tale valutazione, *rectius* determinazione può (ragionevolmente) prospettarsi solo per quei casi in cui, sin dall'inizio, tutti gli elementi conoscitivi già disponibili (dichiarazioni, documentazione videofotografica, rilievi di primo intervento) convergano univocamente nel senso della ricorrenza di una causa di giustificazione, senza residui margini di incertezza.

Così ricostruita la disciplina emergente dal novellato articolo 335 c.p.p., i presupposti applicativi per procedere all'annotazione preliminare possono, dunque, riepilogarsi come segue:

- 1) emersione di un fatto, determinato e non inverosimile, riconducibile ad una fattispecie incriminatrice (art. 335, co. 1, c.p.p.);
- 2) sussistenza di un quadro indiziario a carico della persona alla quale il reato è attribuito, secondo quanto previsto dal co. 1-*bis* (posto che, in caso contrario, non troverebbe applicazione il successivo nuovo co. 1-*bis*.1, di cui costituisce espressa deroga);
- 3) evidente ricorrenza di una causa di giustificazione (comma 1-*bis*.1), nei termini sopra precisati.

3. *Il procedimento investigativo: diritti e garanzie dell'annotato, termini e modalità operative.* Il secondo co. dell'art. 12 del Decreto si occupa invece di introdurre, nel corpo del codice di rito, il nuovo art. 335-*quiquies*, rubricato «Attività di indagine in presenza di cause di giustificazione», che prevede un inedito (sub)procedimento investigativo scaturente dall'annotazione preliminare, con puntuale definizione delle relative modalità operative, tempistiche e, soprattutto, delle garanzie per il soggetto coinvolto.

Anzitutto, il primo co. dell'art. 335-*quinqes* c.p.p. riconosce o, meglio, estende al destinatario dell'annotazione preliminare il medesimo statuto di diritti e garanzie spettante *ex lege* alla persona sottoposta alle indagini prelimi-

nari nonché «*ogni altra disposizione ad essa relativa*»⁵, così equiparando – non solo sul piano dei diritti e delle garanzie procedurali – la posizione dell’annotato a quella dell’indagato, pur tra loro formalmente distinte. Tale ultimo inciso normativo sarebbe, invero, idoneo a legittimare, a sommosso avviso di chi scrive, l’integrale applicazione al primo delle previsioni di cui ai successivi co. dell’art. 335 c.p.p., in particolare del terzo, con conseguente possibilità per l’interessato (e per il suo difensore) di ottenere la comunicazione, da parte dell’ufficio di procura interpellato, delle eventuali annotazioni preliminari a suo carico, nonostante il silenzio del legislatore della novella al riguardo o, meglio, il (macroscopico) difetto di coordinamento normativo, atteso che detto comma, allo stato, fa esclusivo riferimento alle «*iscrizioni previste dai commi 1 e 2*» e non già anche all’annotazione di cui al nuovo co. 1-bis.1 del medesimo articolo.

Ad analoga conclusione potrebbe giungersi con riguardo alla facoltà di richiedere la retrodatazione dell’annotazione, superando in via interpretativa il dato letterale, atteso che l’art. 335-*quater* c.p.p., introdotto dalla riforma Cartabia, riferisce la innovativa procedura di accertamento della tempestività esclusivamente alle iscrizioni a Modello 21. Proprio in tale prospettiva, emerge il ruolo centrale del primo co. dell’art. 335-*quinquies*, nella misura in cui consente di colmare, in via interpretativa, le lacune dell’attuale assetto normativo, così da impedire che l’annotato venga a trovarsi in una posizione irragionevolmente deteriore rispetto a quella dell’iscritto (indagato), in evidente spregio della richiamata equiparazione in punto di diritti e di garanzie.

È, tuttavia, il secondo comma della nuova disposizione codicistica in scrutinio a dettare la disciplina dei termini di definizione del procedimento originato dall’annotazione preliminare (che, merita sin d’ora rilevare, si contraddistingue per una scansione temporale particolarmente contratta, in piena coerenza con il presupposto dell’evidenza sopra analizzato), variabili a seconda che

⁵ Da ciò discende, altresì, per mera proprietà transitiva, che all’annotato dovranno estendersi anche i diritti e le garanzie dell’imputato, così come ogni altra disposizione relativa a quest’ultimo salvo diversa previsione, al lume del disposto dell’art. 61 c.p.p..

l'organo inquirente ritenga o meno necessario effettuare “*ulteriori accertamenti*”, da intendersi, come si premura di specificare la *Relazione illustrativa* al Decreto, quali aggiuntivi e diversi “*rispetto a quanto già rappresentato dalla notizia di reato che ha dato luogo all’annotazione*”:

- 1) in caso negativo, ove cioè non si ponga la necessità/opportunità di supplementi investigativi, il p.m. dovrà assumere senza ritardo e, in ogni caso, nel termine di trenta giorni dall’annotazione le proprie determinazioni in ordine alla richiesta di archiviazione (art. 335-*quinquies*, co. 1, I periodo, c.p.p.);
- 2) diversamente, qualora intenda espletare ulteriori accertamenti, “*compresi quelli da svolgere con le forme di cui all’articolo 360*”, dovrà esaurirli entro il termine di centoventi giorni dall’annotazione⁶, spirato il quale sarà chiamato a determinarsi per la richiesta di archiviazione entro ulteriori trenta giorni (decorrenti, in tal caso, dalla conclusione delle operazioni di accertamento e non già dall’annotazione preliminare), salvo che opti, in alternativa, per le attività di cui ai successivi terzo e quarto comma del medesimo articolo (“*ove non abbia provveduto ai sensi dei commi 3 e 4 del presente articolo*”), che, come si dirà a breve, si risolvono entrambe nell’iscrizione del nominativo dell’annotato nell’ordinario registro delle notizie di reato (art. 335-*quinquies*, comma 1, II periodo, c.p.p.).

Giova evidenziare al riguardo che, ove il P.M. si determini a richiedere l’archiviazione, non potranno che trovare applicazione le regole ordinarie riguardanti tale epilogo investigativo di cui agli artt. 408 e seguenti del codice di rito, con particolare riferimento ai diritti informativi e partecipativi della persona offesa.

⁶ Il termine dovrebbe ritenersi non prorogabile, posto che la disciplina positiva non contempla alcuna possibilità di proroga, neppure in presenza di giusta causa; d’altra parte, l’esigenza di svolgere accertamenti complessi appare, di per sé, ben poco compatibile o coerente con la scelta dell’accusatore pubblico di ricorrere all’annotazione preliminare in luogo dell’ordinaria iscrizione.

Il “passaggio” obbligatorio (dall’annotazione preliminare) al registro ordinario viene espressamente previsto, dal terzo comma, in una sola ipotesi e cioè qualora occorra procedere ad incidente probatorio, dovendo in tal caso l’organo inquirente provvedere all’iscrizione soggettiva, a Modello 21 (“*Quando si procede ad incidente probatorio il pubblico ministero provvede all’iscrizione del nome della persona nel registro di cui all’articolo 335, comma 1-bis*”).

Orbene, tale previsione pare, invero, sollevare un profilo di irragionevolezza della disciplina rispetto alle premesse e, in particolare, alle finalità dichiarate dal legislatore.

In primo luogo, ancorché – come si è appena visto – vengano estese all’“annotato” tutte le disposizioni previste per la persona sottoposta alle indagini, in caso di incidente probatorio egli diviene d’ufficio indagato, imponendosi sempre in tale scenario la previa iscrizione a Modello 21. *In secundis*, va osservato in chiave critica che mentre gli accertamenti tecnici non ripetibili di cui all’art. 360 c.p.p. (rientranti negli “*ulteriori accertamenti*” di cui sopra) ben possono, *per tabulas*, essere compiuti anche nei riguardi del mero annotato, allorché si proceda a incidente probatorio (il che, invero, può avvenire anche all’esito della decisione del p.m. di disporre questi ultimi, in virtù della facoltà di riserva riconosciuta all’indagato, e quindi anche all’annotato, dal co. 4 dell’art. 360 c.p.p.), il presunto autore del fatto deve prima essere necessariamente iscritto nel registro delle notizie di reato, determinando così la sua fuoriuscita dal circuito procedimentale accelerato di cui all’art. 335-*quinquies*, sebbene i due istituti non si differenzino per la sostanza degli accertamenti da espletare e, soprattutto, come noto, i relativi verbali confluiscono entrambi nel fascicolo per il dibattimento ai sensi dell’art. 431 c.p.p..

Una plausibile chiave di lettura sul piano sistematico, in grado di superare l’apparente incoerenza appena segnalata, può rinvenirsi nella considerazione che l’esigenza di ricorrere all’incidente probatorio, con conseguente acquisizione della prova nel pieno contraddittorio anticipato tra le parti, costituisca di per sé indice dell’assenza dell’«evidenza» della causa di giustificazione nel caso di specie, imponendosene un accertamento più approfondito (e doven-

dosi così escludere sia già emersa con quel grado richiesto dall'art. 335, co. 1-*bis*.1); vaglio che il legislatore ha reputato a monte incompatibile con il permanere dello *status* di *annotato*.

Ad ogni modo, dal combinato disposto del quarto comma (che si analizzerà subito *infra*) e del richiamo ad esso contenuto nell'ultimo periodo del secondo comma sopra menzionato (per cui l'organo inquirente, una volta effettuati gli ulteriori accertamenti, procede a formulare richiesta di archiviazione solo "*ove non abbia provveduto ai sensi dei commi 3 e 4 del presente articolo*") pare agevolmente desumersi che il p.m. possa sempre trasferire *in itinere* il fascicolo a Modello 21, e quindi procedere all'iscrizione soggettiva, anche laddove non intenda promuovere istanza di incidente probatorio (a rigore, tuttavia, a fronte dell'inciso "*si procede*", non pare sufficiente la mera formalizzazione della richiesta d'incidente probatorio, occorrendo invece che sia intervenuta la relativa ordinanza di accoglimento del g.i.p.). E ciò potrebbe avvenire tanto all'esito dei disposti accertamenti tecnici *ex art.* 360 c.p.p., senza però che sia intervenuta riserva di incidente probatorio, quanto laddove, per la loro complessità, non possano esaurirsi o non si siano comunque esauriti nel summenzionato termine di centoventi giorni dall'annotazione. In tali evenienze, deve ritenersi ormai venuta meno l'originaria, apparente «evidenza» della causa di giustificazione, con conseguente riespansione del regime ordinario.

In definitiva, il trasferimento del nominativo dell'ipotetico autore del fatto a modello noti appare riconducibile alle seguenti quattro ipotesi:

- 1) casi di incidente probatorio (art. 335-*quinquies*, co. 3);
- 2) casi in cui, a seguito degli ulteriori accertamenti effettuati, non appaia più evidente (difetto *sopravvenuto* del presupposto) che il fatto sia stato compiuto in presenza di una scriminante (art. 335-*quinquies*, co. 2, ultimo periodo);
- 3) casi in cui, anche a prescindere da supplementi investigativi, sia stata erroneamente ritenuta evidente la sussistenza di una scriminante (difetto *ab origine* del presupposto);

- 4) ordine di iscrizione del g.i.p. a modello 21 ai sensi dell'art. 335-ter c.p.p. (novità Cartabia), in esito alla presentazione della richiesta archiviativa, ove non condivida l'evidenza ritenuta dal p.m.

Ciò posto, in ogni caso di passaggio all'iscrizione soggettiva *ex art. 335*, co. 1-*bis*, c.p.p., e cioè qualora il p.m. decida, *re melius perpensa*, o sia tenuto a procedere all'iscrizione a Modello 21, il quarto co. dell'art. 335-*quinquies* c.p.p. prevede una sorta di retrodatazione *ex lege* dei termini per la conclusione delle indagini di cui all'art. 405 c.p.p., come da ultimo novellati dalla riforma Cartabia, i quali decorreranno non dalla data di quest'ultima bensì da quella in cui è avvenuta l'annotazione preliminare.

Il *dies a quo* del termine di conclusione delle indagini va, pertanto, individuato non nel giorno della (successiva) iscrizione a Modello 21, ma in quello in cui è avvenuta la (precedente) annotazione preliminare. La *ratio* di tale pregevole previsione risiede nell'esigenza di evitare che la disciplina in esame si presti a consentire iscrizioni tardive (e cioè all'annotazione di notizie di reato già prive *ab origine* dei presupposti richiesti), onde scongiurare l'elusione dei termini di durata delle indagini preliminari e, quindi, prevenire in radice l'inauspicato ricorso indebito all'annotazione per finalità meramente dilatorie. Da ultimo, come anticipato, l'art. 13 del Decreto ha demandato al Ministero della giustizia l'istituzione di un apposito modello per le annotazioni preliminari, poi adottato con d.m. 22 aprile 2026 (pubblicato sul relativo Bollettino ufficiale il successivo 30 aprile) che lo ha denominato Modello 45-*bis*, autorizzandone la tenuta e gestione in forma cartacea “*sino alla predisposizione dei relativi modelli informatici*” (di conseguenza, anche l'eventuale richiesta di archiviazione e il successivo provvedimento del g.i.p. dovranno essere redatti in forma di documento analogico), in attesa dell'implementazione dell'applicativo ministeriale *APP 2.0*.

Ne discende che solo nei casi di passaggio a Modello 21 sopra visti dovrà operarsi la creazione del fascicolo telematico (o, meglio, la conversione informatica del fascicolo cartaceo) mediante il citato applicativo.

L'articolo 14, invece, estende la disciplina della tutela legale e del rimborso spese per il personale delle forze di polizia, delle forze armate, nonché dei vigili del fuoco già prevista dal precedente *Decreto Sicurezza 2025* (nella specie, dagli artt. 22 e 23 del d.l. 11 aprile 2025, n. 48) anche alle ipotesi in cui si sia proceduto ad annotazione preliminare.

4. *Brevi osservazioni conclusive a margine.* Giova preliminarmente evidenziare che, ad onta del dibattito politico (e giornalistico) che ne ha accompagnato i lavori preparatori nonché l'iter di conversione in legge, la disciplina dell'annotazione preliminare non configura, in alcun modo, uno "scudo penale" a favore delle forze di polizia, come invece avvenuto per i fatti di morte o lesioni personali commessi dai professionisti sanitari durante l'emergenza epidemica, nonché per quelli discendenti dalla somministrazione del vaccino anti *Covid-19*, ad opera del d.l. n. 44 del 2021, convertito con modificazioni dalla L. 28 maggio 2021, n. 76⁷. Ciò non solo in quanto, come già rilevato *in limine*, essa risulta essere di generale applicazione, a prescindere dalla qualifica soggettiva dell'agente, ma soprattutto perché non incide sul piano della responsabilità penale, non avendo introdotto né una nuova causa di giustificazione né altra causa di non punibilità in senso lato, attesa la natura esclusivamente processuale dell'istituto.

Esso pare, invero, inserirsi nel pregevole solco già tracciato dalla riforma Cartabia, condividendone l'obiettivo di evitare iscrizioni soggettive affrettate: se, con quest'ultima, il legislatore ha preteso un livello minimo di attribuibilità del fatto ai fini dell'iscrizione a Modello 21 (segnato dalla ricorrenza di "indizi" a carico del destinatario⁸), con l'attuale Decreto Sicurezza pare aver com-

⁷ Per un'attenta analisi critica della novità normativa, PIRAS, *Lo scudo penale Covid-19: prevista la punibilità solo per colpa grave per i fatti commessi dai professionisti sanitari durante l'emergenza epidemica*, in www.sistemapenale.it, 1° giugno 2021; nonché PENCO, *"Norma-scudo" o "norma-placebo"? Brevi osservazioni in tema di (ir)responsabilità penale da somministrazione del vaccino anti SARS-CoV-2*, in www.sistemapenale.it, 13 aprile 2021.

⁸ Come di recente chiarito dalla Suprema corte, per "indizi" devono qui intendersi quegli elementi che "pur non dovendo avere lo spessore di quelli che legittimano l'emissione di provvedimenti restrittivi, devono possedere una significativa capacità di individuare un nucleo di condotta attribuita a quella per-

piuto – almeno nelle intenzioni – un ulteriore passo nella direzione di evitare l’iscrizione soggettiva (con tutte le relative conseguenze pregiudizievoli) nel caso in cui la responsabilità penale risulti già esclusa (*recte*: appaia esclusa) per la presenza di una causa di giustificazione. Non certo a caso, l’inedita disciplina procedimentale sopra esaminata, scandita da termini particolarmente stringenti per l’organo inquirente, risulta congegnata in modo tale che il naturale epilogo del fascicolo sia, per l’appunto, l’archiviazione.

Né il regime di garanzie soggettive dell’annotato risulta depotenziato rispetto a quello dell’indagato, il che conferma – come rilevato da attenta dottrina – che l’annotazione preliminare «*non è pensata come una zona grigia sottratta alle tutele, bensì come uno strumento di gestione “separata” delle notizie di reato ritenute ab initio coperte da una causa di giustificazione*»⁹. In tale ottica, il nuovo sistema di annotazione preliminare sembra, dunque, assumere la funzione di “filtro” per quelle notizie di reato coperte *prima facie* da cause di giustificazione, senza però incidere sul livello di tutela garantito alla persona coinvolta, ma anzi apprestando all’uopo, mediante l’art. 335-*quinquies* c.p.p., «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»¹⁰, con evidente risparmio di tempo e, soprattutto, di risorse.

Ebbene, benché la finalità garantistica e di tutela rafforzata perseguita dall’intervento normativo in commento appaia, in sé, meritevole di apprezzamento, la disciplina approntata solleva non poche perplessità, tanto sul pia-

sona, sicché non può riconoscersi rilievo a meri sospetti di coinvolgimento nel reato” (Cass., Sez. I, 11 luglio 2024, n. 36918). In tal modo, infatti, il legislatore delegato ha perseguito il proposito di sottrarre il momento dell’iscrizione della *notitia criminis* – nella sua componente oggettiva e soggettiva – al rischio, tutt’altro che ipotetico, di considerare tale atto un mero adempimento formale, con conseguente possibilità di iscrizione di notizie di reato generiche e di soggetti raggiunti da meri sospetti.

⁹ Così, RIVERDITI, *I profili penali del «pacchetto sicurezza» 2026: prime osservazioni sul decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2026, 4.

¹⁰ GIANQUINTO-VIGNERI, *L’incognita della nuova annotazione preliminare*, in *Giustizia Insieme*, 15 aprile 2026.

no sistematico quanto su quello applicativo, idonee a pregiudicarne l'effettiva funzionalità.

Innanzitutto, il presupposto della “apparente evidenza” della scriminante (in disparte la formulazione poco felice sotto il profilo tecnico-giuridico, poiché accorpa due concetti tra loro quasi antitetici: l'evidenza di un dato dovrebbe, a rigore, logicamente escludere che esso possa al contempo essere considerato soltanto apparente¹¹) se, da un lato, richiama l'idea di una valutazione *prima facie*, fondata su una percezione *ictu oculi* e quindi solo iniziale e provvisoria della notizia di reato, dall'altro sembra pur sempre esigere una compiuta valutazione del compendio probatorio disponibile, sicché non può escludersi – anche in ossequio al principio di completezza delle indagini (a più riprese ribadito dalla giurisprudenza costituzionale) – che il pubblico ministero debba svolgere mirati approfondimenti al fine di verificarne l'effettiva ricorrenza nel caso concreto.

Tale conclusione trova, del resto, conferma sul piano sistematico nella previsione, sopra esaminata, di cui al secondo co. dell'art. 335-*quinquies* c.p.p., che, anche a fronte dell'avvenuta annotazione preliminare, riconosce comunque al pubblico ministero il potere-dovere di compiere ulteriori accertamenti. Da qui, il potenziale cortocircuito di ordine logico, prima ancora che giuridico: la pretesa della apparente evidenza della scriminante non sempre (anzi, assai di rado) potrebbe risultare percepibile nell'immediatezza del fatto, potendo emergere nel prosieguo e, quindi, costituire il risultato di un apprezzamento operabile solo nel corso dell'ulteriore attività investigativa disposta se non addirittura al suo termine, anziché *ex ante*, al momento della ricezione

¹¹ La dottrina non ha, infatti, mancato di censurare tale formulazione normativa (lasciata immutata in sede di conversione) già all'indomani dell'emanazione del d.l., connotandosi per una vistosa ambiguità sul piano semantico tale da risultare ossimorica, con il rischio di rendere alquanto incerto il parametro valutativo imposto al p.m. nella fase iniziale delle indagini: «Se, infatti, tra i significati del verbo “apparire” rientra anche quello di “sembrare”, 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. 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 [...]» (così, GIANQUINTO-VIGNERI, *op. cit.*).

dell'ipotetica notizia di reato, come invece sembra testualmente richiedere il dato normativo.

Ne consegue che essa, lungi dal precludere l'avvio o lo sviluppo delle indagini, rischia di atteggiarsi non già a presupposto dell'annotazione preliminare, bensì al suo possibile approdo.

In ciò sembra risiedere il principale limite dell'istituto, che finisce per smentire le aspettative che ne avevano accompagnato l'introduzione, così come ridimensionare gli iniziali entusiasmi: l'annotazione preliminare non può – questo sì all'evidenza – assurgere ad ordinario strumento di gestione delle notizie di reato, ma è destinata ad operare solo in via eccezionale, in quei (limitati) casi caratterizzati da un quadro fattuale già definito e inequivocabilmente orientato nel senso della ricorrenza di una scriminante.

Un ulteriore profilo di criticità si rinviene nella assenza di previsioni esplicite in ordine alle conseguenze dell'inosservanza delle scadenze temporali scandite dal secondo co. dell'art. 335-*quinquies*. Il silenzio del legislatore sul punto non sembra, tuttavia, sufficiente a legittimare la tesi, prospettata da una parte della dottrina, per cui l'inosservanza dei termini ivi previsti (per chiedere l'archiviazione o per compiere ulteriori accertamenti) comporterebbe, quale conseguenza automatica, l'obbligo per il pubblico ministero di procedere all'iscrizione del nome dell'annotato nel modello noti¹². L'esito cui tale impostazione conduce appare eccessivo: pur essendo indiscutibile l'esigenza di prevenire violazioni del principio (costituzionale e convenzionale) della ragionevole durata del procedimento, non pare plausibile valorizzarla sino al punto da compromettere la *ratio*, più volte ricordata, della speciale disciplina in esame. Così opinando, infatti, l'inerzia del p.m. finirebbe per risolversi a detrimento dell'annotato, imponendone l'iscrizione a modello noti e, quindi, la definitiva fuoriuscita dal circuito procedimentale accelerato sopra illustrato quale conseguenza di un inadempimento esclusivamente imputabile all'organo requirente.

¹² In questi termini, CRIPPA, *La nuova «annotazione preliminare» per i fatti commessi in presenza di una causa di giustificazione* (cit.).

Del pari, nessun rimedio è previsto per l'ipotesi patologica in cui il p.m., nonostante l'evidente sussistenza di una causa di giustificazione, abbia ugualmente disposto l'iscrizione nominativa a Modello 21, invece di avvalersi dell'annotazione preliminare. Ebbene, l'ordine di iscrizione del g.i.p. contemplato dall'art. 335-ter c.p.p., a cui si è fatto cenno, è stato concepito per porre esclusivamente rimedio all'inadempimento dell'obbligo di iscrizione soggettiva e non già anche all'ipotesi opposta, in cui cioè l'iscrizione sia stata effettuata in modo prematuro, nonostante ricorressero i presupposti per l'annotazione preliminare.

Ancora, l'introduzione del Modello 45-bis finisce, poi, per generare un'evidente interferenza con l'ordinario Modello 45, da sempre destinato a raccogliere i fatti non costituenti reato, rendendo incerti i rispettivi confini applicativi e, in particolare, lo spazio operativo residuo di quest'ultimo. Prima dell'entrata in vigore della novella, era infatti fuori di dubbio che il p. m., qualora avesse ravvisato il manifesto difetto di antigiuridicità del fatto, avrebbe dovuto procedere all'iscrizione dello stesso nel tradizionale Modello 45, venendo in rilievo una condotta del tutto lecita e, quindi, un fatto non costituente reato. Di talché, non appare agevole comprendere le ragioni per cui ora l'organo inquirente, anche in assenza della necessità di ulteriori attività investigative (ipotesi espressamente contemplata dal co. 2 dell'art. 335-quinquies), sia comunque tenuto a procedere all'annotazione preliminare, anziché iscrivere *de plano* a Modello 45.

Per superare tale *impasse* e, al contempo, preservare l'autonomia applicativa di entrambi i modelli, potrebbe ritenersi che il pubblico ministero debba procedere all'annotazione preliminare quando, sulla base di una valutazione iniziale *prima facie*, emergano elementi idonei a far apparire come altamente probabile la sussistenza di una scriminante, coerentemente con la ricostruzione sopra proposta del requisito dell'evidenza, quale espressione di una prognosi di probabile sussistenza della causa di giustificazione, nonché con la fase pressoché embrionale in cui tale giudizio viene operato.

Viceversa, dovrebbero confluire nel registro dei fatti non costituenti reato, a

Modello 45 (*limite inferiore*), le sole ipotesi in cui la condotta risulti con certezza scriminata e richieda, pertanto, una mera presa d'atto da parte dell'inquirente. Resterebbero, invece, da iscrivere a Modello 21 (*limite superiore*) tutte quelle in cui la ricostruzione del fatto imponga, già sulla scorta di una valutazione iniziale, lo svolgimento di pregnanti e complessi approfondimenti investigativi. In conclusione, può quindi tracciarsi la seguente tripartizione:

Modello 45 = certezza della sussistenza della scriminante e quindi dell'irrelevanza penale del fatto;

Modello 45-*bis* = giudizio probabilistico di elevata sussistenza della scriminante;

Modello 21 = necessità di ulteriori indagini per accertare o meno la rilevanza penale del fatto.

Da ultimo, non ci si può esimere dal segnalare che l'istituto *de quo*, sebbene concepito e, in ogni caso, presentato nel dibattito pubblico come istituto di tutela per le forze dell'ordine, sembra incidere più sul piano formale che su quello sostanziale: l'agente o l'ufficiale di polizia giudiziaria continua, infatti, ad essere sottoposto ad un procedimento penale e, come si è visto, rimane esposto al rischio di una successiva iscrizione nel registro ordinario, a Modello 21. Non sorprende, pertanto, che parte della dottrina abbia evocato al riguardo un'ipotesi di "truffa delle etichette": al di là della diversa denominazione e della differente qualificazione giuridica (oltre che semantica), la posizione dell'*annotato* finisce infatti per sovrapporsi, in larga misura, a quella dell'*indagato*, piuttosto che rappresentarne un *quid minus*.