

POLIZIA GIUDIZIARIA: PREROGATIVE E PROFILI DI COLLABORAZIONE CON L'UFFICIO DEL PUBBLICO MINISTERO

Nel corso della "discussione" sull'articolo 109 della "nascente" Costituzione, svoltasi in Assemblea Costituente (sul "potere giudiziario" e sul concetto del "Pubblico Ministero"), nella seduta antimeridiana del 10 gennaio 1947, un giovanissimo democristiano al nome di Giovanni Leone, evidenziava la necessità di ricondurre la Polizia Giudiziaria alle dipendenze del Pubblico Ministero "...*affinché fin dal primo momento sia soddisfatta, da una parte l'esigenza della legalità e della onestà dell'indagine giudiziaria, e dall'altra, l'esigenza della tecnicità dell'indagine stessa. È frequentissimo il caso di procedimenti basati su una falsariga errata per i quali la polizia arriva a conclusioni tali da paralizzare o da compromettere il giusto svolgimento delle indagini e dell'acquisizione delle prove, sicché, per mancanza dell'immediato intervento del Pubblico Ministero, si hanno i segni evidenti del disfacimento del processo...*".

Vincenzo ABATE, laureato in Scienze dell'Investigazione presso l'Università degli Studi dell'Aquila, Commissario della Polizia di Stato in servizio alla Questura di Napoli, dal 1996 collabora con i Magistrati della Direzione Distrettuale Antimafia e Antiterrorismo della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli.

1. Premessa

L'affidamento di compiti di direzione della Polizia Giudiziaria all'Ufficio del Pubblico Ministero risale al codice di procedura penale del 1865, quando si configurava una dipendenza funzionale degli ufficiali ed agenti di p.g. dal procuratore generale e dal procuratore del Re. Successivamente, col codice di procedura penale del 1913, il collegamento tra la p.g. e l'Autorità Giudiziaria, divenne più stretto, in considerazione del distacco del Pubblico Ministero dal potere esecutivo e della sua equiparazione agli organi della magistratura giudicante.

Corsi e ricorsi storici, non hanno ancora attuito il "dibattito" sul rapporto di collaborazione intrattenuto dalla Polizia Giudiziaria con la Magistratura, dettata dal citato articolo 109 della Costituzione, ravvivato puntualmente dalla questione della subordinazione di ufficiali e agenti di Polizia Giudiziaria, rispetto all'Ufficio del Pubblico Ministero, troppe volte caratterizzata da "fenomeni patologici" derivanti dall'inquadramento professionale di ciascun organo e che rispondono al potere giudiziario e a quello più puramente esecutivo voluto dalla Legge. Resta il fatto che l'Autorità Giudiziaria dispone oggi direttamente della Polizia Giudiziaria, nell'ambito di una piena indipendenza dell'ordine giudiziario, per mezzo di una più sicura e autonoma disponibilità dei mezzi d'indagine, tanto da far parlare ancora della proficuità di creare un autonomo corpo di Polizia Giudiziaria posto alle esclusive dipendenze della magistratura.

2. Servizi e Sezioni di Polizia Giudiziaria

L'articolo 59 del codice di procedura penale disciplina i rapporti di subordinazione degli stessi uffici di Polizia Giudiziaria nei confronti dell'autorità giudiziaria, a seconda che si tratti di "sezioni" o "servizi" di polizia. L'articolo

56 del codice distingue, infatti, le strutture con compiti di Polizia Giudiziaria, nei "servizi" (quell'articolo 12 delle disposizioni attuative fa riferimento a tutti gli uffici e alle unità ai quali è affidato il compito di svolgere in via prioritaria e continuativa le funzioni assegnate dall'articolo 55 del codice alla Polizia Giudiziaria) e nelle "sezioni di Polizia Giudiziaria" istituite presso ogni Procura della Repubblica dei Tribunali ordinari e dei minorenni, a cui la legge fa obbligo di compiere indagini a seguito di una notizia di reato. L'ufficio del PM impartisce, di volta in volta, le opportune direttive tra i diversi organismi di Polizia Giudiziaria, siano essi "servizi" o "sezioni". Caso particolare riveste il vincolo che lega gli ufficiali e gli agenti appartenenti alle Sezioni di Polizia Giudiziaria all'ufficio del Procuratore della Repubblica, dato che essi dipendono direttamente dai magistrati che dirigono gli uffici presso i quali sono istituite. Analoga particolarità deriva dall'attività del Procuratore nazionale antimafia che ai sensi dell'articolo 371 *bis* del codice di procedura penale ed in relazione ai procedimenti per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis* e 3-*quater*, si avvale dei servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia e impartisce direttive intese a regolarne l'impiego a fini investigativi.

3. Profili di tipo "gerarchico" della Polizia Giudiziaria con l'Ufficio del PM

Il codice di procedura penale, armonizzando i profili istituzionali della Polizia Giudiziaria, disponendone un titolo autonomo nell'articolo 55, entra incisivamente nel merito della questione sulle mansioni ricoperte dagli ufficiali e dagli agenti delle polizie giudiziarie, evidenziate dai vincoli di dipendenza gerarchica, meglio rafforzati dalle norme di attuazione e di coordinamento del codice che disciplinano lo stato giuridico e la carriera del personale

delle sezioni, finanche riservando competenze e poteri al Procuratore Generale ed al Procuratore della Repubblica in materia di valutazione professionale, di promozioni e di trasferimenti. L'art.10, comma 3 delle disposizioni di attuazione, addirittura esonera il personale delle sezioni dall'impiego e dagli obblighi derivanti dall'Amministrazione di appartenenza, non inerenti alle funzioni di Polizia Giudiziaria, salvo che per casi eccezionali o per esigenze di istruzione e addestrative, previo consenso del capo dell'ufficio presso il quale la sezione è istituita.

4. Disciplina giurisprudenziale di riferimento

In siffatto contesto, si colloca la delibera approvata all'unanimità dal Consiglio Superiore della Magistratura già nel plenum del 9 giugno 2005, riguardo ai criteri di utilizzo del personale di Polizia Giudiziaria presso gli uffici di Procura, a seguito di questione sollevata dal Procuratore della Repubblica di Foggia, proprio con riferimento ai limiti di utilizzazione del personale della Sezione di Polizia Giudiziaria, relativa al conferimento di incombenze di natura amministrativa all'interno delle segreterie. Si esprimeva il Consiglio, sui *"compiti ordinariamente attribuibili alla Polizia Giudiziaria nell'ambito delle indagini [...] tra i quali andavano ricomprese, in quanto strettamente finalizzate allo svolgimento e alla prosecuzione delle indagini stesse, anche attività coincidenti con tipici atti amministrativi di competenza delle segreterie o di altri soggetti ausiliari; a titolo di esempio, possono ricordarsi la ricezione di nomina del difensore, la notificazione, la convocazione, l'invito a presentarsi davanti al magistrato. Né va dimenticato che non vi sono ragioni per escludere che il personale delle sezioni possa essere destinato a svolgere attività di raccordo tra le indagini delegate ai servizi territoriali e i necessari adempimenti operati dall'ufficio di procura della Repubblica con riferimento ai procedimenti in corso ed alla loro gestione documentale..."*.

A tal proposito, va letto pure il contenuto della sentenza del Consiglio di Stato (n.4489/2006 del 28.4.2006), sul concetto del rapporto di fiducia intercorrente tra l'Autorità Giudiziaria e la Polizia Giudiziaria, laddove il Procuratore della Repubblica può chiedere la sostituzione di un dipendente appartenente alla sezione di Polizia Giudiziaria, nel caso venga meno proprio il rapporto di fiducia posto alla base della collaborazione tra l'ufficio del PM e gli stessi addetti alle sezioni, nello svolgimento dell'attività di indagine. Quel Consiglio, pronunciandosi sulla richiesta di riforma della sentenza

del T.A.R. Campania (Sez. I), del 5.4.2002, n.1897, affermava che *"...l'assegnazione di appartenenti alle forze di polizia alle sezioni di Polizia Giudiziaria istituite presso le Procure della Repubblica, comportando una stretta collaborazione tra i pubblici ministeri e gli addetti alle sezioni nello svolgimento dell'attività di indagine, presuppone un rapporto eminentemente fiduciario tra Procuratore della Repubblica e addetti alle sezioni di p.g..."* [sicché] *"...ove detto rapporto fiduciario si alteri, rendendo impossibile o estremamente difficile una proficua collaborazione, è in potere del Procuratore della Repubblica chiedere la sostituzione del soggetto..."* [tra l'altro, non occorrendone] *"...una motivazione analitica e puntuale..."*.

Appare del tutto evidente che i compiti di subordinazione funzionale ricoperti dalla Polizia Giudiziaria non trovano neanche impedimenti provenienti dagli organismi superiori dai quali gli ufficiali e gli agenti di Polizia Giudiziaria dipendono gerarchicamente. Proprio a tal proposito, infatti, la Corte di Cassazione si è già espressa sul *"rapporto di dipendenza funzionale della Polizia Giudiziaria con l'Autorità Giudiziaria [escludendo] ogni interferenza della scala gerarchica nella conduzione delle indagini"*. È il caso di una sentenza di condanna emessa dal Tribunale Militare di Verona nei confronti di un sottufficiale dei Carabinieri, Comandante di Stazione, per i reati di insubordinazione con ingiuria continuata e aggravata e disobbedienza aggravata, annullata dalla prima Sezione penale della Corte di Cassazione con sentenza n.31829 del 18.7.2019. Orbene, evidenziava la Cassazione come già la giurisprudenza costituzionale stabilisca che l'autorità giudiziaria disponga direttamente della Polizia Giudiziaria, nel *"preciso, non equivocabile, significato di scolpire i due termini del rapporto di dipendenza funzionale, con riferimento all'autorità giudiziaria e alla Polizia Giudiziaria, in modo da escludere interferenze di altri poteri nella conduzione delle indagini, pur quando tali poteri promanino dalla medesima scala gerarchica dell'operatore di polizia incaricato della conduzione delle indagini"*.

Ed ancora, il Consiglio di Stato (Sez. IV Sent.), nella sentenza del 24.3.2011, n. 1819, ha fatto riferimento alla "dipendenza" dell'ufficio di polizia rispetto a quello del Procuratore della Repubblica: *"...Il nuovo Codice di Procedura Penale all'art. 59, comma 2, assegna al responsabile della Sezione di Polizia Giudiziaria presso la Procura una posizione che non è certamente di autonomia nei riguardi del Procuratore della*

Repubblica (Conferma della sentenza del T.a.r. Puglia - Lecce, sez. III, n. 1230/2006)“.

5. Nuovi compiti della Polizia Giudiziaria nell'ufficio del Pubblico Ministero

Attraverso il reciproco rapporto di collaborazione tra l'ufficio di Polizia e quello del Pubblico Ministero, si instaurano i numerosi profili di adempimenti - oltre quelli rituali di pura investigazione delegata - posti in essere dagli appartenenti alle sezioni di Polizia Giudiziaria, soprattutto in relazione a nuovi importanti incarichi ricoperti all'interno dell'ufficio di Procura.

In tali poliedrici ambiti, va inquadrata, l'attività degli oltre 200 investigatori informatici - analisti delle informazioni delle Banche dati Sida/Sidna istituite presso le 26 Procure distrettuali di Italia. Riuniti in composizione interforze, gli ufficiali ed agenti di Polizia Giudiziaria appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato, dei Carabinieri/Foresta e della Guardia di Finanza, attraverso la duplice specializzazione maturata nel campo delle indagini di mafia e di terrorismo e con la collaudata padronanza degli strumenti informatici, forniscono il loro prezioso apporto all'Ufficio degli oltre 350 Pubblici Ministeri delle direzioni distrettuali antimafia e antiterrorismo, consentendo il costante e puntuale arricchimento del patrimonio conoscitivo delle notizie di indagine, nell'ambito delle più ampie funzioni volute dal legislatore sulla condivisione e la circolazione delle informazioni relative ai reati di cui all'articolo 51 comma 3 *bis* e *quater* del codice di procedura penale.

6. Riferimenti di comparazione¹

In Europa, l'articolo 109 della Costituzione Italiana, trova similitudine col contenuto dell'articolo 126 della Costituzione Spagnola, secondo cui la p.g. è "a disposizione" dei giudici e del Pubblico Ministero. Analogamente, l'articolo 118 della Costituzione Lituana fa riferimento a un generale potere di "supervisione" sull'attività della Polizia Giudiziaria da parte del Pubblico Ministero. La Costituzione belga, all'articolo 151, pur prevedendo l'indipendenza del Pubblico Ministero nell'esercizio delle attività di indagine, fa espressamente salvo il diritto del ministro competente di ordinare indagini e di emanare circolari di politica criminale, ricerca e indagine. La Costituzione greca, all'articolo 96, consente alla legge di affidare alcune funzioni giurisdizionali in materia penale

anche alle autorità di polizia. La Costituzione austriaca all'articolo 78, dedica una disciplina alla sola polizia di sicurezza. Gli altri testi costituzionali non prendono in considerazione la Polizia Giudiziaria, limitandosi a fissare delle riserve di legge per l'attribuzione e la regolamentazione dei poteri del Pubblico Ministero. Così le Costituzioni di Cipro (art. 113), Irlanda (art. 30), Lussemburgo (art. 97), Olanda (artt. 116 e 117), Repubblica Ceca (art. 80), Repubblica Slovacca (art. 151), Slovenia (art. 135) e Ungheria (artt. 51 e 52).

7. Conclusioni

La questione relativa al rapporto tra il Pubblico Ministero e la Polizia Giudiziaria è apparsa problematica fin dall'entrata in vigore del codice di procedura penale. Ciononostante, il principio costituzionale sancito dall'articolo 109 (allo stato mai oggetto di proposte di revisione costituzionale), ha fissato da subito i criteri di dipendenza funzionale della Polizia Giudiziaria rispetto al ruolo del Pubblico Ministero, intesa più come rapporto di "collaborazione" che come subordinazione gerarchica nei riguardi dell'Autorità Giudiziaria. Nel libro pubblicato nel 2010, il giurista e accademico italiano Sabino Cassese, già ministro per la funzione pubblica e giudice della Corte costituzionale, ha dimostrato come basti pochissimo per transitare da un sistema politico liberale a uno autoritario, pure agendo su pochi centri nevralgici, tra gli altri, l'ordine giudiziario e l'attività di polizia. Egli ha sostenuto l'importanza della presenza di persone nelle sedi istituzionali, dotate di un alto senso dello Stato, a difesa della Costituzione e della società.

Proprio in tale ottica deve essere vista la compatibilità dei profili di collaborazione tra la Polizia Giudiziaria e l'Autorità Giudiziaria, non ammettendo la Costituzione, alcuna forma di esistenza di coordinamento investigativo, alternativa proprio a quella condotta dal Pubblico ministero competente. Un razionale ed efficace impiego sul territorio del personale appartenente alle Forze di Polizia deve essere regolato secondo un attento e ragionevole bilanciamento tra gli interessi tipici dell'ufficio del Pubblico Ministero e i principi appartenenti alle amministrazioni statali di cui gli ufficiali e gli agenti di Polizia Giudiziaria fanno parte. Equilibrio da tutelare gelosamente, perché evidentemente prezioso e delicato, di facile appannamento e di rottura, se non adeguatamente custodito e preservato. ©

¹ Leggi di Italia PA