

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3856

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori PINTO, FOLLIERI, RESCAGLIO, DIANA
Lino, PALUMBO e VERALDI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 MARZO 1999

Modifiche al codice di procedura penale in tema di notizie di
reato, compiti della polizia giudiziaria e indagini preliminari

ONOREVOLI SENATORI. — L'articolo 109 della Carta costituzionale stabilisce che l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria: ciò avviene sia nell'esercizio dei compiti di indagine, sia per assicurare l'esecuzione degli ordini dell'autorità giudiziaria medesima.

La Costituzione non pone, dunque, alcun vincolo gerarchico tra l'autorità inquirente e la polizia giudiziaria, limitandosi a prevedere il solo profilo della dipendenza funzionale, quanto allo svolgimento delle indagini ed all'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali. Lo stesso codice di procedura penale (articoli 326 e 327) — in ossequio al dettato costituzionale — chiarisce che il pubblico ministero e la polizia giudiziaria svolgono, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, le indagini necessarie per le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale, fermo restando che la direzione delle indagini spetta al pubblico ministero, il quale dispone direttamente della polizia giudiziaria.

A tale riguardo, la Corte costituzionale ha inoltre chiarito — sentenze n. 194 del 1963 e n. 114 del 1968 — che la norma costituzionale non determina alcuna collisione tra il rapporto di dipendenza funzionale della polizia giudiziaria dalla magistratura ed il rapporto di dipendenza burocratico-disciplinare nei riguardi dell'Esecutivo e, in particolare, delle Amministrazioni interessate (principalmente quelle dell'Interno, della Difesa e delle Finanze).

La circostanza che la polizia giudiziaria sia incaricata di coadiuvare l'autorità giudiziaria nell'esercizio dei compiti di indagine e di garantire l'effettiva applicazione dei provvedimenti dalla stessa emanati, non fa perciò venire meno gli altri compiti istituzionali specifici delle forze di polizia: assicurare l'ordine pubblico ed il rispetto delle leggi; ricercare e verificare la *notitia criminis* anche autonomamente dall'impulso

dell'autorità giudiziaria inquirente, fornendo al pubblico ministero tutti gli elementi per l'esercizio dell'azione penale.

Di queste problematiche si è fatta carico di recente anche la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, presieduta dall'onorevole D'Alema. Il Comitato sul sistema delle garanzie ha discusso a lungo circa l'opportunità di modificare l'articolo 109 della Costituzione, ritenendosi, come ha scritto il relatore onorevole Boato, «che si dovessero in qualche misura precisare i soggetti che possono disporre della polizia giudiziaria e le relative modalità, secondo quanto era previsto, peraltro, da alcuni dei progetti e disegni di legge assegnati alla Commissione». Sulla scorta di tali discussioni e di alcuni emendamenti presentati nel corso dell'esame, la Commissione ha adottato un testo che aggiunge alla vigente norma costituzionale un periodo, secondo il quale è affidato alla legge il compito di stabilire le modalità con le quali l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria (articolo 127 del progetto finale della Commissione).

In altra parte di tale progetto, inoltre, la Commissione ha proposto anche una riformulazione dell'articolo 112 della Costituzione in base alla quale il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale, aggiungendo che, a tal fine, egli «avvia le indagini quando ha notizia di un reato».

Nella relazione illustrativa l'onorevole Boato insiste sulla necessità di non confondere «l'esercizio dell'azione penale con lo svolgimento delle indagini preliminari, che tuttavia non possono che trarre origine da una *notitia criminis*, sia pur acquisita nel corso di altre indagini». In altre parole, il testo proposto dalla Commissione ha voluto rendere manifesta «la connessione dell'esercizio dell'azione penale con lo svolgimento di indagini determinate da una ben precisa *notitia criminis*, in maniera tale da rendere

esplicito che tali indagini sono consentite solo per la persecuzione di reati e non per acquisire elementi e informazioni non direttamente ed immediatamente connessi a tale scopo».

Le vicende giudiziarie degli ultimi anni - che pure hanno, per larga parte, contribuito ad affinare metodologie e tecniche dell'investigazione - hanno, però, in qualche maniera anche determinando una sorta di «sovraesposizione» del ruolo e delle funzioni del pubblico ministero, e dato luogo a rilievi sul modo in cui talvolta viene esercitata la funzione stessa di investigazione.

In un recente pubblico intervento, il Vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura ha, a tale riguardo, osservato: «per ciò che riguarda l'esercizio dell'azione penale, si deve fare ogni sforzo per evitare di trasformare il potere di indagine sul singolo fatto delittuoso in un potere di inchiesta su di un intero fenomeno *contra legem*».

Il disegno di legge che si sottopone all'attenzione del Senato intende, sulla scia delle considerazioni sopra esposte, proporre una migliore e più precisa definizione del ruolo e delle funzioni della polizia giudiziaria nella fase della ricerca della *notitia criminis* e delle indagini, con il duplice scopo da un lato di esaltare la funzione istituzionale della pubblica accusa - che è quella di esercitare l'azione penale e di sostenerla in giudizio - dall'altro di valorizzare le professionalità investigative presenti, in specie, nelle strutture della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza.

Nel contesto di una progressiva e più ampia autonomia dell'attività di ricerca della *notitia criminis* svolta dalla polizia giudiziaria, l'articolo 1 del disegno di legge intende alleggerire gli strettissimi termini fissati dall'articolo 347 del codice di procedura penale per riferire al pubblico ministero circa l'acquisizione della notizia di reato, anche con la finalità di consentire agli uffici

ciali inquirenti una più compiuta definizione del fatto di reato (denunciato o semplicemente ipotizzato) ed una più accurata predisposizione dei documenti da trasmettere all'autorità giudiziaria ai sensi del successivo articolo 357.

L'articolo 2 attribuisce agli organi di polizia giudiziaria il potere di compiere, anche senza una espressa delega del pubblico ministero intervenuto nelle indagini, gli atti urgenti ed indifferibili, in relazione ai quali sovente non è possibile attendere la presenza o l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria inquirente.

L'articolo 3 propone una più precisa scansione dei termini previsti dall'articolo 353 del codice di procedura penale per riferire all'autorità giudiziaria e perché quest'ultima possa adottare i provvedimenti di propria competenza, nel caso in cui la polizia giudiziaria ordini al servizio postale la sospensione dell'inoltro di plichi e di corrispondenza. La disposizione nasce anche da esigenze di armonizzazione con i termini di cui al precedente articolo 352, in materia di perquisizioni, e, in definitiva, con il dettato del terzo comma dell'articolo 13 della Costituzione.

L'articolo 4, infine, prevede un meccanismo atto ad impedire che un singolo magistrato del pubblico ministero proceda ad indagini preliminari per reati per i quali non è territorialmente competente, trasformando così il proprio ufficio in una sorta di «procura nazionale», con grave compromissione dell'ordinato e regolare svolgimento dell'attività di investigazione e di repressione; anomalia, questa, contro cui risultano inefficaci gli unici strumenti attualmente previsti dal codice (articoli 54 e 54-bis: contrasti negativi e positivi tra uffici del pubblico ministero) poichè, nella ipotesi considerata, non vi è un contrasto in atto tra uffici del pubblico ministero che rivendichino, ovvero contestino, la competenza in ordine allo stesso fatto-reato.

DISEGNO DI LEGGE

1.

1. L'articolo 347 del codice di procedura penale è modificato come segue:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Acquisita, anche di propria iniziativa, la notizia di reato la polizia giudiziaria riferisce al pubblico ministero, per iscritto, appena possibile, gli elementi essenziali del fatto e gli altri elementi raccolti, indicando le fonti di prova e le attività compiute, delle quali trasmette la relativa documentazione.»;

b) nel comma 2-*bis*, le parole «quarantotto ore» sono sostituite dalle seguenti: «settantadue ore»;

c) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Se si tratta di taluno dei delitti indicati nell'articolo 407, comma 2, lettera a), numeri da 1) a 6), e, in ogni caso, quando sussistono ragioni di urgenza, la comunicazione della notizia di reato è data, anche in forma orale, non oltre ventiquattro ore. Alla comunicazione orale deve seguire senza ritardo quella scritta, con le indicazioni e la documentazione previste dai commi 1 e 2».

Art. 2.

1. Nel comma 3 dell'articolo 348 del codice di procedura penale, il primo periodo è sostituito dal seguente: «Dopo l'intervento del pubblico ministero, la polizia giudiziaria compie gli atti urgenti ed indifferibili e quelli ad essa specificamente delegati a norma dell'articolo 370 e tutte le attività di indagine che, anche nell'ambito delle diret-

tive impartite, sono necessarie per accertare i reati, ovvero sono richieste da elementi successivamente emersi».

Art. 3.

1. Il comma 3 dell'articolo 353 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

«3. Se si tratta di lettere, pieghi, pacchi, valori, telegrammi o altri oggetti di corrispondenza per i quali è consentito il sequestro a norma dell'articolo 254, gli ufficiali di polizia giudiziaria, in caso di urgenza, ordinano a chi è preposto al servizio postale di sospendere l'inoltro, dandone comunicazione al pubblico ministero entro quarantotto ore. Se entro le quarantotto ore successive alla comunicazione il pubblico ministero non dispone il sequestro, gli oggetti di corrispondenza sono inoltrati».

Art. 4.

1. Dopo l'articolo 54-ter del codice di procedura penale è inserito il seguente:

«Art. 54-quater. - (*Indagini preliminari da parte di pubblico ministero territorialmente non competente*). - 1. Al di fuori dei casi di contrasti positivi tra uffici del pubblico ministero previsti dall'articolo 54-bis, quando un pubblico ministero, nell'ambito di indagini di sua competenza, svolge altri atti di indagine relativi ad uno o più reati di competenza territoriale di uno o più giudici diversi da quello presso cui egli esercita le funzioni, ne informa il procuratore generale presso la Corte d'appello, il quale, richiamati gli atti relativi, determina quale o quali uffici del pubblico ministero dello stesso distretto devono procedere, dandone comunicazione agli stessi. Se il procuratore generale presso la Corte d'appello ritiene che i reati rientrino nella competenza di uno o più giudici appartenenti ad altri distretti, in-

veste della decisione il procuratore generale presso la Corte di cassazione. Si applica la disposizione del comma 3 dell'articolo 54».

