

# SP

SISTEMA  
PENALE

FASCICOLO

6/2024

**COMITATO EDITORIALE** Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Masera, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti.

**COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI)** Andrea Abbagnano Trione, Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Enrico Mario Ambrosetti, Ennio Amodio, Gastone Andreatza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Enrico Basile, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Francesca Biondi, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Carlo Bonzano, Matilde Brancaccio, Carlo Bray, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Gaia Caneschi, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Carlotta Conti, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Jacopo Della Torre, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Stefano Finocchiaro, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Alessandra Galluccio, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Giorgio Lattanzi, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Adelmo Manna, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Francesco Mazzacuva, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Lorenzo Picotti, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Bartolomeo Romano, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scarioina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Nicola Triggiani, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Maria Chiara Ubiali, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia.

**REDAZIONE** Francesco Lazzeri, Giulia Mentasti (coordinatori), Enrico Andolfatto, Silvia Bernardi, Pietro Chiaraviglio, Beatrice Fragasso, Cecilia Pagella, Emmanuele Penco, Gabriele Ponteprino, Tommaso Trincherà.

*Sistema penale (SP)* è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili). La licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

**Peer review** I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

**Modalità di citazione** Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2023, p. 5 ss.

## COSTITUZIONE E POLIZIA GIUDIZIARIA; SOLO SUBORDINAZIONE ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA?

di Raffaele Cantone

*L'articolo intende individuare gli eventuali principi che la Costituzione riserva alla polizia giudiziaria. Vi è, infatti, in quest'ultima un unico articolo che la cita esplicitamente, l'art. 109, nato, però, con l'obiettivo di rafforzare le garanzie della magistratura e per lungo tempo considerato anche una norma poco utile ed ambigua. Di recente, però, questo articolo sembra essere stato valorizzato grazie ad alcune decisioni della Corte costituzionale che ne hanno ribadito il ruolo di necessario presidio a tutela delle prerogative della magistratura ma indirettamente hanno fissato alcune coordinate destinate ad attribuire garanzie, sia pur limitate, di indipendenza e di autonomia anche per la polizia giudiziaria.*

SOMMARIO: 1. La polizia giudiziaria nella Costituzione; un'unica menzione nell'art. 109. – 2. L'innesto in Costituzione dell'art. 109; ragioni e significato. – 3. La prima attuazione del principio costituzionale; l'intervento legislativo del 1955 e le pronunce della Corte costituzionale. – 4. La polizia giudiziaria nel codice di rito vigente. – 5. Il diverso approccio della Corte costituzionale. – 6. Uno statuto costituzionale specifico per la polizia giudiziaria.

### 1. La polizia giudiziaria nella Costituzione; un'unica menzione nell'art. 109.

Polizia giudiziaria (p.g.) è un'espressione non esplicitamente definita né nel codice di procedura penale né, a quanto è dato sapere, in altre norme primarie o secondarie.

Il suo significato è, però, pacificamente individuato dalla dottrina per differenziazione rispetto ad altri due, in particolare quelli di polizia amministrativa e di sicurezza, di cui pure mancano specifiche definizioni<sup>1</sup>.

Se la polizia amministrativa viene ritenuta quella cui è attribuito il compito di garantire l'osservanza delle leggi e dei regolamenti amministrativi, in esecuzione delle funzioni proprie del potere esecutivo e la polizia di sicurezza quella cui compete la prevenzione dei reati e più in generale la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, a questa di interesse, infine, spetta di intervenire quando un reato è stato commesso, al fine di assicurare e raccogliere le fonti di prova e di individuare gli autori di esso<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> In termini analoghi, D. MANZIONE, voce *Polizia giudiziaria*, in *Enc dir.*, agg. VI, 2002, 857 secondo cui l'individuazione del concetto avviene per "giustapposizione" rispetto a quello di polizia di sicurezza.

<sup>2</sup> Così, *ex plurimis*, B. BRUNO, voce *Polizia giudiziaria*, in *Enc dir.*, XXXIV, 1985, 158 e R. CANTONE, E. CONTIERI, *La polizia giudiziaria. Atti e attività*, Roma, Laurus 2021, 18.

Secondo una parte dottrina, la polizia amministrativa, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, è da considerarsi, per le funzioni che è chiamata a svolgere, integralmente assorbita all'interno della pubblica amministrazione, senza quindi che si possa riconoscerne un'autonomia rispetto a quest'ultima<sup>3</sup>.

Ne deriva che la proposta distinzione resta valida soprattutto fra quella di sicurezza che, nel suo compito di prevenzione svolge un ruolo, per certi versi, proiettato al futuro, e quella giudiziaria che, in quanto funzionale ad un'attività repressiva, si occupa di ciò che è già avvenuto e si rivolge, quindi, al passato.

La polizia giudiziaria svolge un ruolo fondamentale nel processo penale a cominciare dal suo avvio, competendo (anche e soprattutto) ad essa l'acquisizione del suo punto di innesco, e cioè della notizia di reato<sup>4</sup>.

Su di essa grava l'onere principale di svolgere le indagini e, quindi, di raccogliere le prove; tale attività viene svolta sotto il coordinamento e la direzione del pubblico ministero, ma queste ultime due situazioni sono concrete ed effettive soprattutto nelle investigazioni più significative, mentre nelle vicende routinarie (che sono numericamente la maggioranza), la p.g., in particolar modo con l'attuale testo degli artt. 347 e 348 c.p.p.<sup>5</sup>, si muove con grande autonomia.

Di fatto, raccoglie il materiale probatorio che il p.m. poi vaglia se idoneo o meno a giustificare l'esercizio dell'azione penale.

Nell'attuale codice di procedura penale, a differenza di quello precedente, alla p.g. viene anche riconosciuta formalmente la qualifica di "soggetto processuale", alla pari con tutti gli altri (giudice, pubblico ministero, imputato, parte civile etc), essendole dedicato un titolo, il titolo III, del libro I, esplicitamente rubricato "soggetti".

Malgrado questo ruolo centrale nella dinamica processuale, scarsa attenzione sembra esserle stata dedicata dalla Costituzione<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> In questo senso, A. CHIAPPETTI, voce *Polizia (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, 1985, 131.

<sup>4</sup> Alla polizia giudiziaria spetta il compito di acquisire la notizia di reato, compito esplicitamente riconosciuto dall'art. 219 del codice di rito del 1930 e dall'art. 55 di quello attuale. In questo, però, il compito è condiviso con il pubblico ministero a cui pure spetta, ex art. 330 c.p.p., la possibilità di ricercare la notizia di reato. Nel senso che quest'ultima debba considerarsi il punto di partenza del procedimento penale *ex plurimis*, A. NAPPI, *Guida al codice di procedura penale*, Milano, Giuffrè, 1997, secondo cui con l'acquisizione della *notitia criminis* si aprono le indagini preliminari, in quanto questa deve essere immediatamente iscritta nel registro citato dall'art. 335 c.p.p.

<sup>5</sup> Gli artt. 347 e 348 c.p.p. nella formulazione originaria del codice limitavano la possibilità di attività autonome della polizia giudiziaria, la quale era obbligata a depositare la notizia di reato entro quarantotto ore dalla sua acquisizione e non poteva agire successivamente al di fuori delle direttive imposte dal p.m. Con le modifiche intervenute già pochi anni dopo l'entrata in vigore del codice, è stato eliminato il termine delle 48 ore sostituito dalla più generica previsione "senza ritardo" e si è esplicitamente previsto che la polizia giudiziaria possa svolgere attività di iniziativa anche dopo la comunicazione della notizia di reato. Sull'argomento, sia consentito il rinvio a R. CANTONE, *I poteri della polizia giudiziaria prima e dopo l'intervento del pubblico ministero*, in *Cass. pen.*, 2000, 3085.

<sup>6</sup> Secondo A. CHIAPPETTI, voce *Polizia (dir. pubbl.)*, cit., 131 la Costituzione ha volutamente evitato di affrontare direttamente la sistemazione dei principi organizzatori dell'attività di polizia.

Quest'ultima, in particolare, ignora completamente la polizia di sicurezza, preferendo far riferimento all'atecnico e generico concetto di "autorità di pubblica sicurezza"<sup>7</sup> e cita, invece, la polizia giudiziaria nell'art. 109<sup>8</sup>.

Si tratta di una disposizione fra le più laconiche fra quelle in essa presenti (è costituita, infatti, da sole otto parole: "l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria"), voluta dai Costituenti, come si dirà poco più avanti, per completare e rafforzare il quadro delle garanzie della magistratura e, in special modo, del pubblico ministero ed è, comunque, stata poco valorizzata dalla dottrina<sup>9</sup> e, per lungo tempo, anche dalla Corte costituzionale.

Quanto detto non significa assenza di una qualsivoglia regolamentazione costituzionale per la polizia; quest'ultima nel suo insieme, sia essa di sicurezza che giudiziaria, è comunque parte della pubblica amministrazione<sup>10</sup> e come tale è certamente presidiata dagli artt. 97 e 98 della Carta<sup>11</sup>, che impongono, fra l'altro, l'organizzazione secondo disposizioni di legge ed in modo che sia garantito il buon andamento e l'imparzialità (comma 2 dell'art. 97), la necessità del concorso per l'accesso (comma 3 dell'art. 97), l'esclusività del servizio (comma 1 dell'art. 98), la possibilità di imporre limiti all'iscrizione ai partiti politici (comma 3 dell'art. 98).

Può essere di interesse, però, provare a verificare se e quali eventualmente sono le conseguenze sul piano costituzionale del riferimento contenuto nell'art. 109 che possano distinguerla, anche sotto questo profilo, dalla polizia di sicurezza.

L'indagine ha una sua ragion d'essere anche alla luce di un diverso approccio della Consulta rispetto all'articolo da ultimo citato, maturatosi dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

---

<sup>7</sup> Nell'art 13, comma 3 la Costituzione utilizza il riferimento all'«autorità di pubblica sicurezza» per prevedere la possibilità di limitazioni provvisorie della libertà personale, presumibilmente con l'intento di far riferimento più genericamente alle forze di polizia; nel senso che l'espressione è stata utilizzata dalla norma costituzionale in senso lato e atecnico, così da farvi rientrare tutti gli organi anche di polizia giudiziaria nell'esercizio delle loro tipiche funzioni *post delictum*, V. GREVI, voce *Libertà personale dell'imputato*, in *Enc dir.*, XXIV, 1974, 345.

<sup>8</sup> Anche nell'art. 21, comma 4, della Costituzione è ulteriormente citato il sintagma "polizia giudiziaria"; in questo caso, il riferimento ad essa è strumentale alla garanzia della libertà di stampa; nel prevedere, infatti, che la stampa periodica possa essere sequestrata in via di urgenza da "ufficiali di polizia giudiziaria", esclude che il sequestro possa essere compiuto dalla polizia di sicurezza al di fuori di un'indagine penale.

<sup>9</sup> *Ex plurimis*, G. CONSO, V. GREVI, *Compendio di procedura penale*, Padova, Cedam, 2008, 89, secondo cui l'art. 109 è "una norma alquanto debole"; in termini analoghi, W. ZAGREBELSKY, *Art. 109*, in G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1992, 39 per il quale "l'articolo commentato non riflette una scelta, ma piuttosto la rinvia al legislatore ordinario".

<sup>10</sup> Nessun dubbio circa l'essere le due forme di polizia parte della più ampia pubblica amministrazione; in questo senso, anche con specifico riferimento alla polizia giudiziaria, A. CHIAPPETTI, voce *Polizia (dir. pubbl.)*, cit., 135; *contra*, isolatamente in passato, O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in V.E ORLANDO, *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, Milano, S.E.L., 1904, 315 che aveva ritenuto che lo stretto legame tra p.g. e attività giurisdizionale giustificasse l'inserimento della prima fra gli organi giudiziari.

<sup>11</sup> In questo senso, A CHIAPPETTI, voce *Polizia (dir. pubbl.)*, cit., 132 e S. VUOTO, *Art. 109*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, III, 2006, 2077.

## 2. L'innesto in Costituzione dell'art. 109; ragioni e significato.

Il rapporto fra autorità giudiziaria e polizia giudiziaria, prima della Costituzione, era trattato dal solo codice di rito<sup>12</sup>, nulla prevedendo lo Statuto albertino.

Nel codice era stabilito, in particolare, che la p.g. fosse una partizione delle forze di polizia esistenti ed operasse sotto la direzione e alle dipendenze del Procuratore Generale e del Procuratore della Repubblica, sia pure mantenendo fermi i rapporti gerarchici con le amministrazioni di appartenenza (art. 220) e che, nei confronti dei suoi appartenenti, il Procuratore Generale potesse esercitare, in caso di violazioni di legge e/o di inosservanza degli ordini, poteri disciplinari (art. 229).

La declinazione pratica delle norme citate era, però, stata assolutamente insoddisfacente; nel dibattito in Assemblea Costituente vennero, proprio in questa prospettiva, ricordati molti casi di provvedimenti giudiziari anche rilevanti (persino mandati di cattura) rimasti ineseguiti o eseguiti con grave ritardo, senza che vi fossero state conseguenze di nessun tipo per gli inadempimenti<sup>13</sup>.

Dai deputati dell'Assemblea era considerato unanimemente necessario fissare nella prima costituzione repubblicana dei punti fermi in materia; nel momento in cui si ponevano le basi di un sistema democratico che garantiva l'indipendenza della magistratura, bisognava assicurare l'efficace esecuzione dei provvedimenti da essa adottati; il *vulnus* all'autonomia poteva, infatti, manifestarsi anche se non soprattutto in questa fase.

Se nessuno, quindi, dubitava dell'indispensabilità di una norma, le posizioni si divaricavano su come costruirla.

Il primo testo della Commissione dei 75 era stato formulato nel senso che "l'autorità giudiziaria può disporre direttamente dell'opera della polizia giudiziaria".

Ritenendo, invece, necessaria un'opzione di campo più netta, alcuni componenti dell'Assemblea lanciarono l'idea dell'istituzione di un corpo speciale di p.g. alle dipendenze esclusive della magistratura o quantomeno di introdurre forme di dipendenza di essa anche sul piano amministrativo e burocratico, considerando questa la soluzione ideale per impedire, anche in astratto, qualsivoglia ingerenza, sia pure indiretta, del potere politico nell'attività giudiziaria e, in particolare, di quella inquirente.

Queste proposte non incontrarono il favore della maggioranza che fece leva anche sul rischio che la creazione di una nuova forza di polizia incidesse sulla non florida situazione finanziaria del Paese<sup>14</sup> e si giunse, nell'Assemblea plenaria, ad un compromesso.

---

<sup>12</sup> La disciplina del codice del 1930 non era molto dissimile da quella dei due precedenti testi adottati dopo l'unificazione; il codice del 1865 configurava una dipendenza funzionale degli ufficiali ed agenti di p.g. dal procuratore generale e dal procuratore del Re; il successivo codice del 1913 comportò per la p.g. un collegamento più stretto con la funzione giurisdizionale, anche in conseguenza del processo di distacco del p.m. dal potere esecutivo e della tendenziale equiparazione del primo alla magistratura giudicante.

<sup>13</sup> Lo ricorda W. ZAGREBELSKY, *Art. 109*, cit., 37 evidenziando come in Assemblea vennero menzionate prassi di ritardi o omissioni di mandati di cattura e sentenze irrevocabili "in base ad istruzioni piovute il più delle volte dall'alto".

<sup>14</sup> In particolare, l'on. Leone pur auspicando che l'Italia si trovasse presto «in condizioni, anche sotto l'aspetto

Venne soppresso il riferimento “all’opera” e si collegò il verbo “disporre” alla polizia giudiziaria, per rimarcare in modo più netto il legame che si intendeva instaurare; contestualmente, venne votato un (non cogente) ordine del giorno con cui si auspicava la creazione di un corpo specializzato alle dipendenze dirette dell’autorità giudiziaria<sup>15</sup>.

Il testo approvato non stravolgeva, quindi l’assetto preesistente e finiva per assecondare anche le aspirazioni degli stessi corpi di polizia, decisamente contrari all’idea di perdere il controllo sulla polizia giudiziaria.

Il precetto costituzionale varato è certamente esile e nel suo contenuto anche generico, lasciando quindi al legislatore ordinario le scelte non solo sull’individuazione di chi debba ricoprire le funzioni di p.g. ma anche sul *quid consistam* della dipendenza e sul *quomodo* in cui essa deve esplicarsi.

Pur concordandosi con i tanti commentatori che hanno tacciato la norma di eccessiva ambiguità<sup>16</sup>, va, però, d’altro canto evidenziato come l’eventuale accoglimento della posizione espressa dalla minoranza dell’Assemblea Costituente in ordine alla creazione di un organismo *ad hoc* avrebbe potuto creare problemi ulteriori, sul piano soprattutto degli equilibri negli stessi rapporti fra i poteri dello Stato.

Avrebbe di fatto attribuito alla magistratura la politica della repressione dei reati, un potere che, oltre ad essere difficilmente gestibile in relazione alla natura diffusa del sistema giudiziario, avrebbe reso gli organi giudiziari anche “politicamente” responsabili delle scelte fatte, in contrasto con l’indipendenza di essi rispetto agli altri poteri dello Stato, riconosciuta dalla Costituzione medesima<sup>17</sup>.

La dipendenza organica della polizia dai rispettivi ministeri, invece, mantiene intatta in capo al governo questa responsabilità, anche sul piano squisitamente politico.

Le pur giuste critiche alla disposizione non giustificano, però, letture eccessivamente sminuenti, in quanto ad essa va riconosciuta comunque un’indiscutibile valenza sotto più profili.

In primo luogo, essa completa e rende effettivi altri capisaldi del sistema costituzionale, quelli dell’indipendenza della magistratura di cui all’art. 104, comma 1 e dell’obbligatorietà dell’azione penale di cui all’art. 112; questi principi necessitano ontologicamente che gli ordini provenienti dagli organi giudiziari debbano essere eseguiti da un organo da essi dipendente<sup>18</sup>.

economico, da poter istituire un corpo di polizia giudiziario autonomo, come tale soltanto alle dipendenze dell’autorità giudiziaria, senza le interferenze di nessun altro organo amministrativo»; per più precisi riferimenti ai lavori preparatori, A. CERRI, voce *Polizia Giudiziaria (dir pubbl)*, in *Enc. Giur.*, XXXIII, 1994, 1.

<sup>15</sup> L’ordine del giorno prevedeva «L’Assemblea costituente fa voti per la creazione di un corpo specializzato di polizia alle dirette dipendenze dell’autorità giudiziaria». Sull’istituto dell’ordine del giorno e sul valore politico e non giuridico, R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2013, 240.

<sup>16</sup> Nel senso che il contenuto dell’art. 109 si caratterizzerebbe come una “formula ambigua”, G. NEPPI MODONA, *Art. 112*, in G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1987, 53.

<sup>17</sup> A questa conclusione, S. VUOTO, *Art. 109*, cit., 2078 secondo cui spetta all’esecutivo perseguire la politica della repressione attraverso la ricerca della notizia di reato e la relativa trasmissione di questa al pubblico ministero; in termini analoghi, anche D. MANZIONE, voce *Polizia giudiziaria*, cit., 869.

<sup>18</sup> Nella dottrina costituzionalistica è pacifico il rapporto fra l’art. 109 e gli art. 104 e 112; *ex plurimis*, S.

La disposizione, poi, letta alla luce degli accennati lavori preparatori, fissa un *minimum* invalicabile al di sotto del quale il legislatore ordinario non potrebbe mai andare, quello cioè di garantire la dipendenza diretta cd funzionale, riferita al momento in cui la p.g. è chiamata a svolgere le sue precipue funzioni.

In questo senso, l'utilizzo nel precetto dell'avverbio "direttamente" esclude ogni possibile mediazione rispetto alla possibilità di disporre della p.g.; è un passo in avanti rispetto alla disposizione del codice di rito del 1930 che faceva, invece, espressamente salve "le disposizioni che nei rispettivi ordinamenti ... regolano i rapporti interni di dipendenza gerarchica" e colora di certa incostituzionalità qualunque eventuale intervento normativo dovesse frapporre direttamente o indirettamente ostacoli.

Il testo letterale non esclude, invece, che il legame possa essere strutturato in termini di maggiore forza, introducendo, ad esempio, vincoli anche sul piano burocratico ed organizzativo<sup>19</sup> fino, persino, a prevedere l'istituzione di un corpo *ad hoc*<sup>20</sup>.

Infine, l'attribuzione esplicita del potere di disposizione non solo al Procuratore Generale e a quello della Repubblica, come era stabilito nelle abrogate norme processuali, ma all'"autorità giudiziaria", rende la p.g. dipendente da tutti gli organi giudiziari, sia dalla magistratura inquirente che da quella giudicante, con la conseguenza che essa è tenuta ad eseguire gli ordini che non solo vengono dai p.m. ma anche dai giudici<sup>21</sup>.

---

CATALANO, *Art. 109*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, *La costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino 2018, 294; alle stesse conclusioni, G. CONSO - V. GREVI, *Compendio di procedura penale*, cit., 89 G. CONSO - V. GREVI, *Compendio di procedura penale*, cit., 89, D. GROSSO, voce *Polizia giudiziaria*, (*dir. proc. pen.*), in *Enc Giur.*, XXXIII, 1990, 2 e M. GIALUZ, *Art. 112*, in S. BARTOLE, R BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam. 2008, 1013.

<sup>19</sup> Parte della dottrina ritiene, anzi, che la disponibilità della polizia giudiziaria da parte della polizia giudiziaria debba comportare necessariamente la possibilità di incidere sullo status personale dei soggetti ad essa appartenenti; così, D. GROSSO, voce *Polizia giudiziaria*, (*dir. proc. pen.*), cit., 2

<sup>20</sup> Così, W. ZAGREBELSKY, *Art. 109*, cit., 40 secondo cui l'approvazione dell'ordine del giorno da parte dell'Assemblea dimostra che i costituenti pur non avendo voluto prevedere l'istituzione di un nuovo corpo di polizia non abbiano affatto escluso che questo fatto potesse accadere e non fosse affatto contrario alla norma.

<sup>21</sup> Durante i lavori dell'Assemblea costituente venne esplicitamente avanzata la proposta di sostituire l'espressione "autorità giudiziaria con quella di "pubblico ministero" ma essa venne respinta, proprio con l'obiettivo di non limitare il rapporto di dipendenza; sul punto, F. BIONDI, *Art. 109*, in S. BARTOLE, R BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam. 2008, 109. Nel codice di procedura penale vigente il principio è ribadito nell'art. 55 comma 2, c.p.p., norma riferita alle funzioni della polizia giudiziaria, in cui è esplicitamente stabilito che "svolge ogni indagine e attività disposta o delegata dall'autorità giudiziaria". Sulla possibilità anche per il giudice civile di delegare alla polizia giudiziaria specifici accertamenti, Cass. civ., sez. VI, 28 marzo 2019, n. 8744, CED n. 653606 relativamente ad indagini affidate alla polizia tributaria sul reddito di uno dei coniugi, per determinare l'assegno divorzile.



### 3. La prima attuazione del principio costituzionale; l'intervento legislativo del 1955 e le pronunce della Corte costituzionale.

Ci vollero quasi dieci anni dall'entrata in vigore della Costituzione per un primo intervento del legislatore ordinario di adeguamento delle norme processuali vigenti. La legge 18 giugno 1955 n. 517, varata dal Parlamento proprio con l'obiettivo di adeguare il codice di rito ai nuovi principi costituzionali, modificò numerose disposizioni processuali, fra cui anche quelle sul rapporto fra p.g. ed autorità giudiziaria.

In particolare, pur confermando l'assetto precedente che prevedeva che, all'interno dei corpi di polizia esistenti, fossero individuati coloro che si occupavano di polizia giudiziaria (art. 221), interpolò alcune disposizioni (in particolare, gli artt. 220 e 229 c.p.p.).

Attribuì al Procuratore generale un nuovo potere, attraverso il quale gli era consentito anche di incidere anche sulla carriera del personale di polizia giudiziaria (art. 220)<sup>22</sup> e rafforzò il potere disciplinare di quell'organo inquirente, stabilendo che potesse irrogare anche la sospensione dal servizio (art. 229).

Erano novità minime che avevano l'obiettivo soltanto di rendere più saldo il rapporto di dipendenza della polizia giudiziaria dalla magistratura.

Senonchè, dopo pochi mesi, con un decreto presidenziale (d.P.R. 25 ottobre 1995, n. 932) che avrebbe dovuto solo recare norme attuative e transitorie della legge appena varata<sup>23</sup>, venne da un lato istituito presso gli uffici giudiziari il "servizio di polizia giudiziaria" (i cd nuclei), formato da personale della pubblica sicurezza, dei carabinieri e della guardia di finanza, dall'altro, però, vennero di fatto rimaneggiati i poteri del Procuratore Generale, stabilendosi che essi erano esercitabili nei confronti dei soli appartenenti ai nuclei.

Questi ultimi, secondo il provvedimento governativo, avrebbero dovuto quindi garantire il rapporto diretto ed immediato della p.g. con l'autorità giudiziaria, richiesto dalla norma costituzionale.

Il decreto nulla prevedeva su quale dovesse essere l'organico di questi organismi né come dovevano essere scelti i componenti, lasciando la determinazione di questi aspetti ai corpi di appartenenza dei designandi.

In concreto, accadde che i nuclei che si crearono furono non solo molto esigui dal punto di vista numerico ma ad essi non fu nemmeno assegnato personale di qualità<sup>24</sup>; la maggior parte delle indagini continuò, quindi, ad essere delegata agli uffici di p.g.

---

<sup>22</sup> In particolare, si stabilì che, senza il consenso del Procuratore generale, l'ufficiale più elevato in grado non poteva essere allontanato dalla sede, nè privato dell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria; inoltre, qualsiasi promozione degli ufficiali e degli agenti di p.g. non poteva essere disposta senza il suo parere favorevole, salvo che il soggetto avesse cessato le funzioni di p.g. da almeno due anni.

<sup>23</sup> Il d.P.R. era stato emanato in virtù della delega contenuta nell'art. 20 della l. 517 del 1955 che testualmente affermava: "il Governo è autorizzato ad emanare entro il termine di centoventi giorni dalla pubblicazione della presente legge le norme di attuazione e transitorie e di coordinamento della legge stessa con il codice di procedura penale e con le altre leggi."

<sup>24</sup> Così, F. CORDERO, *Procedura penale*, Milano Giuffrè 1991, 208.

inquadri nelle amministrazioni di appartenenza (squadre mobili, nuclei operativi, etc), nei confronti dei quali, però, il Procuratore generale non poteva esercitare i nuovi poteri.

Il d.P.R. quindi, rappresentò, anche secondo gran parte dei commentatori, una vera e propria controriforma che finì per annacquare almeno parzialmente le pur non rivoluzionarie innovazioni contenute nella legge<sup>25</sup>.

Alla timida prima attuazione del precetto costituzionale da parte del legislatore fece solo parzialmente da contraltare la Corte costituzionale che fu, del resto, chiamata a pronunciarsi, vigente il vecchio codice di rito, solo in tre occasioni<sup>26</sup>, in due delle quali la norma primaria sembra anche essere stata evocata in modo non pertinente.

Nel primo caso, l'eccezione di incostituzionalità riguardò l'art. 16 c.p.p. che consentiva al Ministro della Giustizia la facoltà di sottrarre gli ufficiali e gli agenti di p.g. alle conseguenze di reati da loro commessi in servizio.

Si trattava di un ingiustificabile privilegio rispetto al principio di pari trattamento di tutti i cittadini dinanzi alla legge propugnato dalla nuova carta costituzionale e la Corte non mancò di espungerlo, ritenendo che l'articolo del codice di rito contrastasse con l'art. 28 della Costituzione, che prevede la diretta responsabilità di tutti i dipendenti pubblici secondo le leggi penali, civili ed amministrative.

Non ravvisò, invece, (correttamente) alcun contrasto con l'art. 109, anche se colse l'occasione per affermare che esso "pone la polizia giudiziaria di fronte all'autorità giudiziaria in un rapporto di subordinazione meramente funzionale, che non determina collisione alcuna con l'organico rapporto di dipendenza burocratica e disciplinare in cui i suoi organi si trovano col potere esecutivo"<sup>27</sup>.

Nella seconda ipotesi, invece, era stata ipotizzata l'illegittimità costituzionale dell'art. 349 c.p.p. nella parte in cui non consentiva al giudice di obbligare gli ufficiali ed agenti di p.g. a rivelare i nomi dei confidenti che avevano fornito loro le notizie.

Il giudice *a quo* aveva ritenuto che questa disposizione inficiasse il rapporto di diretta dipendenza della polizia dalla magistratura, ma la Corte esclude questo profilo, ritenendo l'art. 109 estraneo alla materia delle prove.

Anche in questo caso, sia pure incidentalmente, affermò che esso "a prescindere dalle sue possibili implicazioni di carattere organizzativo... ha comunque e per intanto il preciso e univoco significato di istituire un rapporto di dipendenza funzionale della polizia giudiziaria dalla autorità giudiziaria, escludendo interferenze di altri poteri nella condotta delle indagini, in modo che la direzione ne risulti effettivamente riservata alla autonoma iniziativa dell'autorità giudiziaria medesima"<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Secondo D. GROSSO, voce *Polizia giudiziaria*, cit., 4 con il d.P.R. si assiste ad uno "sconcertante ridimensionamento" dell'impianto normativo delineato dalla legge.

<sup>26</sup> Dato ritenuto sintomatico dello "scarso appeal della norma costituzionale presso i giudici di merito"; così, sia consentito il rinvio, R. CANTONE, *Dipendenza della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria*, in L. DELLI PRISCOLI (a cura di), *La costituzione vivente*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2022, 163.

<sup>27</sup> C. cost., 9 giugno 1963, n. 94, in *Giust. Cost.*, 1963, 782 con nota di V. CRISAFULLI, *Incompatibilità dell'autorizzazione a procedere ex art. 16 c.p.p. con l'art. 28 della Costituzione*.

<sup>28</sup> C. cost., 28 novembre 1968, n. 114.

Molto più significativa fu la terza occasione di intervento perché la Consulta venne chiamata in causa proprio sulla riforma del 1955<sup>29</sup>.

I giudici rimettenti, due pretori, partirono dall'assunto che i "nuclei" a loro disposizione, molto ridotti nel numero, non erano in condizione di effettuare gli accertamenti loro delegati e ciò era considerata la conseguenza delle norme introdotte dal d.P.R. n. 932 del 1955 che avevano limitato solo a questi organismi la disponibilità diretta, in tal modo paventando un contrasto proprio con l'art.109.

Contestarono, inoltre, le disposizioni del citato decreto anche per violazione dell'art. 76 Cost, sul presupposto che il governo avesse ecceduto rispetto alla delega legislativa.

Nel respingere entrambe le doglianze, il Giudice delle leggi preliminarmente evidenziò come l'istituzione dei nuclei non impedisse, comunque, di giovare dell'opera degli appartenenti alla polizia, svolgenti funzioni di p.g., anche non facenti parte dei nuclei.

Partendo, poi, dal dibattito svoltosi nell'Assemblea costituente rimarcò come l'art. 109 non imponesse affatto un rapporto di "disponibilità" da parte dell'autorità giudiziaria esteso a tutti gli appartenenti alla polizia giudiziaria; la scelta del decreto del 1955 di limitare i poteri disciplinari del Procuratore generale ai soli nuclei era di conseguenza pienamente legittima.

Non ritenne configurabile la violazione dell'art. 76 Cost, affermando, senza particolarmente approfondirsi sul punto, che le norme censurate si erano mantenute negli stretti limiti del potere di attuazione e di coordinamento, conferito dalla norma di delega. In chiusura, auspicò che il legislatore si facesse carico di rinforzare i nuclei dal punto di vista numerico e qualitativo<sup>30</sup>.

Anche in questo caso, la Corte in motivazione, ribadendo le precedenti affermazioni, confermò come punto fermo che l'art. 109 garantisce soltanto il rapporto di dipendenza funzionale della p.g. dall'autorità giudiziaria, non risultando, invece, da esso vincolate le modalità con cui il legislatore detta eventuali indicazioni sull'organizzazione della polizia medesima.

#### **4. La polizia giudiziaria nel codice di rito vigente.**

Nel 1989 è entrato in vigore l'attuale codice di procedura penale, adottato a seguito di legge di delega (legge 16 febbraio 1987, n. 81) che contiene anche un criterio direttivo specifico riferito ai rapporti della p.g. con l'autorità giudiziaria e che ripete quasi pedissequamente il testo della norma costituzionale.

---

<sup>29</sup> C. cost., 9 giugno 1971 n. 122, in *Giust. cost.*, 1971, 1180.

<sup>30</sup> La sentenza è stata particolarmente criticata in dottrina; secondo W. ZAGREBELSKY, *Art. 109*, cit., 54 essa trova il suo fondamento in ragioni attinenti considerazioni generali e di opportunità più che su argomenti interpretativi; nel senso che la decisione aveva mancato di coraggio ed aveva finito, invece, per adeguarsi alla scelta restauratrice del decreto governativo, sia consentito il rinvio a R. CANTONE, *Dipendenza della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria*, cit., 1637.

Il punto 29 dell'art. 2 fissa, infatti, quale principio cui attenersi, la "diretta disponibilità della polizia giudiziaria rispetto all'autorità giudiziaria".

Nei lavori preparatori si legge che in tal modo si vuol dare effettiva attuazione alla norma costituzionale, superando anche "le disfunzioni organizzative e strutturali", manifestatesi in precedenza nei rapporti fra polizia e autorità giudiziaria<sup>31</sup>.

Il testo varato dal Governo, nel rispetto delle indicazioni parlamentari, è certamente innovativo rispetto al passato.

In particolare, a dimostrazione dell'attenzione per il tema, dedica, come si è già anticipato, un titolo *ad hoc* alla polizia giudiziaria, il terzo del libro I, che si apre con l'art. 55 che specifica le funzioni di quest'ultima<sup>32</sup>.

Il successivo art. 56, intitolato "servizi e sezioni di polizia giudiziaria", indica poi i soggetti chiamati a svolgere tali funzioni e cioè i "servizi" previsti dalla legge (lett. a), le "sezioni" istituite presso ogni Procura della Repubblica (lett. b) e, infine, gli ufficiali e gli agenti di p.g. appartenenti ad altri organi, cui la legge fa obbligo di compiere le indagini (lett. c).

La novità che risalta immediatamente è quella relativa alle "sezioni"<sup>33</sup>, entità che appaiono lontane parenti dei "nuclei" della riforma del 1955; ad esse vengono dedicate più disposizioni, spalmate in modo non sempre razionale nel codice o nelle norme di attuazione, che ne tratteggiano, però, con sufficiente precisione, composizione ed organizzazione.

Sono istituite presso ogni ufficio di procura (art. 58 c.p.p.)<sup>34</sup>, costituite da personale della Polizia di stato, dei Carabinieri e della Guardia di finanza, determinato numericamente secondo criteri specificamente indicati (art. 6 disp. att.)<sup>35</sup> e scelto, a seguito di interpellato, con provvedimento congiunto del Procuratore Generale e del Procuratore della Repubblica (art. 8 disp. att.); lo stato giuridico e la carriera del personale sono disciplinati dagli ordinamenti di appartenenza ma la compilazione della documentazione caratteristica spetta al Procuratore della Repubblica (art. 10 disp. att.); gli appartenenti ad esse non possono essere distolti dalle funzioni, se non per disposizione del Procuratore (art. 59 c.p.p.), mentre i trasferimenti possono essere disposti solo su proposta motivata di quest'ultimo o su iniziativa delle amministrazioni di appartenenza, ma previo nulla osta del Procuratore medesimo (art. 11 disp. att.).

---

<sup>31</sup> Così, *Rel. prog. prel. c.p.p.*, p. 25.

<sup>32</sup> L'articolo è strutturato in tre commi, il primo dei quali così recita: "la polizia giudiziaria deve, anche di propria iniziativa, prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale"; il secondo comma stabilisce: «svolge ogni indagine ed attività disposta o delegata dall'autorità giudiziaria», il terzo infine afferma: «le funzioni indicate nei commi 1 e 2 sono svolte dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria».

<sup>33</sup> A conclusioni analoghe, F. CORDERO, *Procedura penale*, cit., 203, secondo cui l'autentica novità recata dal nuovo codice sono le sezioni di polizia giudiziaria.

<sup>34</sup> L'art. 58 c.p.p. prevede (comma 1) che la Procura generale possa disporre di tutte le sezioni istituite nel distretto e che (comma 3) l'autorità giudiziaria possa avvalersi direttamente del personale delle sezioni e di ogni servizio o altro organo di polizia giudiziaria.

<sup>35</sup> In numero, cioè, non inferiore al doppio di quello dei magistrati in servizio presso la Procura della Repubblica determinati con decreto del ministero della Giustizia.

Le sezioni, che non sono certo il corpo *ad hoc* auspicato dall'ordine del giorno dei Costituenti, perché gli appartenenti ad esse restano comunque legati in via amministrativa ai corpi di provenienza, prevedono comunque un legame forte, di natura burocratica e fiduciaria, con gli uffici inquirenti e sono destinate a svolgere esclusivamente funzioni di polizia giudiziaria<sup>36</sup>.

I servizi (e cioè, le squadre mobili, i nuclei operativi, ma anche, la direzione investigativa antimafia ed i servizi centrali ed interprovinciali della polizia di stato, dell'arma dei carabinieri e della guardia di finanza istituiti dalla legge con il compito di occuparsi di criminalità organizzata o di materie specifiche), invece, restano incardinati nei corpi di appartenenza ma le norme del codice, comunque, prevedono una dipendenza organizzativa, sia pure più tenue, dall'ufficio inquirente.

L'ufficiale ad essi preposto è responsabile nei confronti del Procuratore della Repubblica (art. 59 c.p.p.) e non può essere allontanato dalla sede senza il consenso del Procuratore Generale e del Procuratore della Repubblica, tranne che l'allontanamento si renda necessario per ragioni di progressione di carriera (art. 14 disp. att.); per i dirigenti dei servizi è richiesto anche il parere favorevole degli stessi organi giudiziari da ultimo citati per le promozioni (art. 15 disp. att.).

Dal punto di vista disciplinare, invece, tutti gli appartenenti alla p.g., a prescindere dall'entità in cui operano, possono essere assoggettati a sanzioni disciplinari se omettono di riferire la notizia di reato nel termine previsto o omettono o ritardano l'esecuzione di un ordine o lo eseguono in parte o negligenemente o violano ogni altra disposizione di legge (art. 16 disp. att.), attraverso un procedimento promosso dal Procuratore Generale e la cui decisione è affidata ad una commissione mista, composta da due magistrati e da un ufficiale di p.g. (art.17 disp. att.).

L'impianto normativo, sommariamente ricostruito, offre una fotografia della polizia giudiziaria che mantiene non pochi aspetti di problematicità; rispetto al passato è certamente rafforzato il rapporto di dipendenza funzionale con l'autorità giudiziaria, ma resta comunque molto saldo il cordone ombelicale con gli apparati di provenienza, solo parzialmente indebolito per i componenti delle sezioni.

Secondo una felice intuizione<sup>37</sup>, l'immagine che la rappresenta è quello di un corpo che, come Arlecchino, è "servo di due padroni".

Va anche detto, a bilanciare le affermazioni fatte, che sarebbe stato davvero difficile immaginare scelte più radicali, quali, ad esempio, la costituzione di un corpo del tutto autonomo di polizia giudiziaria.

Questa opzione si sarebbe scontrata oltre che con l'esigenza, già sopra evidenziata, di non mettere in discussione i delicati equilibri fra i poteri dello Stato, anche con oggettive valutazioni di opportunità; una polizia giudiziaria sganciata da quella di sicurezza avrebbe perso il circuito virtuoso di carattere informativo che si realizza dall'appartenenza ad un unico corpo che svolge entrambe le funzioni<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> In termini analoghi, *ex plurimis*, G. CONSO - V. GREVI, *Compendio di procedura penale*, cit., 91 secondo cui nelle sezioni si coglie «il grado massimo di dipendenza organizzativa e funzionale dall'autorità giudiziaria».

<sup>37</sup> L'affermazione è di D. MANZIONE, voce *Polizia giudiziaria*, cit., 858..

<sup>38</sup> Per questa considerazione, *ex plurimis*, A. CERRI, voce *Polizia Giudiziaria (dir. pubbl.)*, cit., 4.

Bisogna anche ammettere che nella prassi non sono stati nemmeno adeguatamente valorizzati gli aspetti di novità che la normativa codicistica pure ha recato.

Le sezioni, che avrebbero potuto e dovuto essere il braccio operativo delle procure e destinate quindi a poter svolgere le indagini più delicate, hanno visto in tante occasioni distolto parte del loro personale dai compiti investigativi per far fronte alle oggettive carenze delle strutture di supporto amministrativo degli uffici giudiziari.

E questo ha contribuito da un lato a non far affluire in esse il personale migliore, preoccupato di non riuscire così ad ottenere i giusti riconoscimenti di carriera, e dall'altro a lasciare ai servizi il carico più ponderoso, in termini quantitativi e qualitativi, delle funzioni di cui all'art. 55 c.p.p.

I servizi, a loro volta, sono stati strutturati con legame di minore intensità rispetto all'autorità giudiziaria, la quale, però, ha comunque conseguito poteri di rilievo - come, ad esempio, i pareri, i nulla osta sui trasferimenti e sulle promozioni di chi le dirige - che avrebbero potuto comunque rinsaldare in concreto la dipendenza funzionale, se, come troppe volte accade, non fossero stati esercitati con la logica di meri adempimenti burocratici e ripetitivi<sup>39</sup>.

## 5. Il diverso approccio della Corte costituzionale.

Dopo l'entrata in vigore del codice del 1989, accanto ad alcune pronunce della Consulta meno significative in cui pure risulta evocato come parametro di riferimento l'art. 109<sup>40</sup>, meritano, invece, di essere specificamente attenzionati due arresti, intervenuti a distanza di oltre quindici anni l'uno dall'altro.

Il primo tratto comune di entrambi, che ne segnala già la novità, è che essi non conseguono ad eccezioni di legittimità costituzionale ma a conflitti di attribuzioni sollevati da Procure della Repubblica, nei confronti rispettivamente di un atto dell'amministrazione centrale e di una norma di legge.

Per comprendere la prima vicenda, esaminata dalla Corte nel 2001, è necessaria una sintetica premessa, essendo la situazione sottostante alquanto intricata.

---

<sup>39</sup> In questi stessi termini, già R. CANTONE, *Dipendenza della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria*, cit., 1639.

<sup>40</sup> Nella vigenza dell'attuale codice di rito, in altre due ulteriori occasioni, a quanto risulta, sono state proposte eccezioni di legittimità costituzionale, utilizzando, fra gli altri, anche il parametro dell'art. 109 Cost. In entrambi i casi, però, la Consulta non si è nemmeno particolarmente diffusa sulla norma in esame; in particolare, Corte cost. 16 dicembre 1998, n. 412 ha dichiarato la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, sollevate con riferimento agli artt. 3, 24, comma 2, 77, 109 e 112 Cost., dell'art. 160, comma 2, c.p. nella parte in cui non prevede che interrompa il corso della prescrizione l'ordinanza del gip con la quale si respinge la richiesta di archiviazione e si restituiscono gli atti al p.m. per il compimento di nuove investigazioni e a C. cost. 19 novembre 2004 n. 349 che ha dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, sollevate con riferimento agli artt. 3, 24, 76, 109 e 111 Cost., degli artt. 11, 14 e 15 del d.lgs 28 agosto 2000, n. 274 e dell'art. 415-bis del c.p.p. nella parte in cui prevedono che le indagini preliminari in materia di reati di competenza del giudice di pace siano svolte dalla polizia giudiziaria, senza essere vincolata dal controllo dell'autorità giudiziaria.

Nel 1998 l'allora Ministro dell'interno aveva emanato un decreto, noto come "Direttiva Napolitano"<sup>41</sup>, relativo ai servizi di polizia giudiziaria della Polizia di Stato, dei Carabinieri e della Guardia di finanza, istituiti dall'art. 12 dal d.l. n. 152 del 1991, n. 152, conv. in l. 203 del 1991, n. 203 (in particolare SCO, ROS e SCICO), articolati in organismi centrali ed interprovinciali.

Con l'art. 1 di quell'atto aveva escluso che i servizi centrali potessero svolgere attività di indagine, così avvenuto fino a quel momento, giustificando la scelta con esigenze di razionalizzare le risorse, anche se alcuni media l'avevano letto come finalizzato ad impedire indagini delicate da parte di uno dei servizi centrali.

Nel 2000, mutato il Ministro dell'interno, veniva adottato un nuovo decreto, noto come "direttiva Bianco", che faceva parziale retromarcia; riattribuiva il ruolo di p.g. anche agli organismi centrali, ma prevedeva che essi potessero essere destinatari di deleghe di indagini, se inoltrate tramite i responsabili degli organi interprovinciali, informando i vertici delle forze di polizia e tenendo conto delle indicazioni sul punto offerte dal Procuratore Nazionale antimafia<sup>42</sup>.

Nei confronti del decreto, la Procura della Repubblica di Napoli proponeva conflitto di attribuzione ritenendo lese le prerogative costituzionali di cui all'art. 109, in quanto il procedimento previsto per investire i servizi centrali limitava la disponibilità diretta di un organo di p.g. da parte dell'ufficio inquirente.

La Corte, dopo aver deliberato in senso positivo l'ammissibilità del conflitto<sup>43</sup>, nel merito poi lo dichiarava inammissibile, sulla scorta però di una lettura costituzionalmente orientata della norma poco sopra citata della direttiva, che la rendeva, in concreto, assolutamente inefficace<sup>44</sup>.

Secondo i giudici, infatti, il d.m. "nella parte in cui disciplina [...] l'attività dei servizi [...] quali strutture di polizia giudiziaria [...] finisce per configurarsi come l'indicazione di una possibile via collaborativa, ma non interpretativa né esclusiva"<sup>45</sup>. Il principio, anche se implicito, ricavabile dall'affermazione è inequivocabile; un provvedimento amministrativo, pur giustificato da esigenze di razionalizzazione o riorganizzazione degli uffici, non può impedire né rendere più complicata l'investitura da parte dell'autorità giudiziaria di un organo a cui sono attribuite per legge funzioni di p.g.<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> Ci si riferisce al D.M. Interno 25 marzo 1998, n. 1070/M22.

<sup>42</sup> Si tratta del D.M. Interno, 4 marzo 2000, n. 1070/M/22 il cui art. 1 modificava l'art. 1, lett a), del già citato d.m. 25 marzo 1998.

<sup>43</sup> L'ammissibilità del conflitto era stata positivamente deliberata con ordinanza da C. cost. 21 novembre 2000, n. 521.

<sup>44</sup> Circostanza quest'ultima dimostrata anche dalla sostanziale desuetudine della norma, che proprio per essere stata degradata al rango di una mera indicazione collaborativa, non risulta più applicata in concreto.

<sup>45</sup> C. Cost., 17 maggio 2001, n. 345, in *Guida dir.*, 2001, 12,17, con nota di A. LAUDATI, *Il conflitto inesistente fra i poteri dei corpi speciali e quelli del p.m.*

<sup>46</sup> In termini analoghi, D. MANZIONE, voce *Polizia giudiziaria*, cit., 861 secondo cui allorché la scelta di attribuire ad un organismo le funzioni di polizia giudiziaria sia attribuita dalla legge appare difficile ipotizzare la legittimità di ulteriori mediazioni che non provengano dalla medesima forma normativa; alle stesse conclusioni, anche S. VUOTO, Artt. 109 cit., 2080.

Nel secondo caso, risalente al 2018, invece, è stata la Procura della Repubblica di Bari a proporre conflitto rispetto all'art. 18, comma 5 del d.lgs n. 217 del 2016, norma inserita in un provvedimento legislativo che riguardava altri temi (disponeva l'assorbimento del corpo forestale negli altri corpi di polizia) e che, sia pure attraverso un testo alquanto criptico, introduceva la regola che i vertici dei corpi di polizia potessero essere informati delle indagini in corso, senza autorizzazione del Procuratore della Repubblica<sup>47</sup>.

Il ricorso del Procuratore sosteneva che la norma intaccava il rapporto di dipendenza funzionale della polizia rispetto all'autorità giudiziaria garantito dall'art. 109<sup>48</sup>.

La Corte, dopo valutato positivamente l'ammissibilità del conflitto<sup>49</sup>, lo ha ritenuto, in questo caso, fondato ed ha dichiarato che "non spettava al governo della Repubblica adottare l'art. 18, comma 5", conseguentemente annullando la disposizione nella parte che introduceva la regola indicata<sup>50</sup>.

Non potendosi in questa sede dilungare su tutti gli argomenti utilizzati nella lunga motivazione della sentenza, può bastare qui di seguito riportare un solo stralcio significativo ai fini del discorso che si sta facendo.

I giudici della legge, in particolare, scrivono che "la comunicazione ai superiori gerarchici di informazioni di significato investigativo, indipendentemente da un vaglio preliminare affidato al prudente apprezzamento dell'autorità giudiziaria, carica di significati indebiti la stessa dipendenza burocratica degli appartenenti alla polizia giudiziaria, rispetto ai loro superiori, rischiando, per converso, di indebolirne la dipendenza funzionale rispetto al pubblico ministero, con elusione del delicato equilibrio scolpito nella disposizione costituzionale".

Il passaggio argomentativo disvela il diverso e nuovo approccio ermeneutico rispetto al precetto costituzionale, che già si coglieva, sia pure in modo meno netto, nell'altro arresto poco sopra riportato.

Pur confermandosi e ribadendosi la posizione già espressa in passato, secondo cui l'art. 109 garantisce soltanto la dipendenza funzionale della polizia giudiziaria all'autorità giudiziaria, quest'ultima, però, si colora di nuovi e inediti significati.

<sup>47</sup> La norma in particolare prevedeva che «il Capo della polizia – direttore generale della pubblica sicurezza e i vertici delle altre forze di polizia adottano apposite istruzioni attraverso cui i responsabili di ciascun presidio di polizia interessato, trasmettono alla propria scala gerarchica le notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale».

<sup>48</sup> La Procura di Bari aveva impugnato la norma anche per contrasto con l'art. 76 Cost (ma questa eccezione è stata ritenuta inammissibile perché non attiene ai poteri del ricorrente ma al corretto atteggiarsi del sistema delle fonti) e con l'art. 112 Cost (ma questo profilo è stato ritenuto assorbito in quello accolto relativo all'art. 109).

<sup>49</sup> Il conflitto è stato dichiarato ammissibile con ordinanza da C. Cost. 6 dicembre 2017, n. 273.

<sup>50</sup> C. cost., 6 dicembre 2018, n. 229, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 13 dicembre 2018, con nota di G. BATTARINO, *Autorità giudiziaria e polizia giudiziaria: ritorno alla costituzione*, in *Dir. pen. cont.*, 7 dicembre 2018, con nota di G. LEO, [La Corte costituzionale sulle prerogative del pubblico ministero alla diffusione di informazioni concernenti investigazioni in atto](#).



Nella valutazione, in concreto, del rispetto della “dipendenza funzionale” possono, infatti, essere presi in considerazione anche quegli eventuali interventi esterni, amministrativi o legislativi che siano, che formalmente riguardano l’organizzazione e l’apparato burocratico della polizia giudiziaria ma che, nella sostanza, possono intaccare, seppure in modo indiretto e mediato, anche il rapporto fra quest’ultima e l’autorità giudiziaria.

## 6. Uno statuto costituzionale specifico per la polizia giudiziaria.

La ricostruzione che precede consente di tirare le fila del discorso, sciogliendo la riserva sulla questione che si era posta nell’incipit di questo scritto.

In particolare, sembra potersi ragionevolmente ritenere che dall’articolo 109 della Costituzione è possibile individuare alcune regole relative all’organizzazione e all’attività della polizia giudiziaria (uno “statuto minimo specifico”), che vanno a completare quelle di cui agli artt. 97 e 98 della medesima Carta costituzionale, che valgono per tutte le pubbliche amministrazioni e, quindi, anche per tutte le forze di polizia.

Si tratta di una conclusione che, in sé, non può considerarsi, del resto, nemmeno un’assoluta novità; una parte della dottrina, infatti, era già in modo lungimirante in passato giunta a considerare indispensabili alcune specifiche garanzie per la polizia giudiziaria, sul presupposto che senza di esse avrebbero finito inevitabilmente per indebolirsi anche quelle che la Costituzione ha attribuito alla magistratura<sup>51</sup>.

La recente ed innovativa lettura della disposizione da parte della Consulta consente adesso di andare oltre le generiche affermazioni del passato; è possibile, infatti, oggi non solo provare a declinare in modo più specifico il contenuto di queste garanzie, ma anche prefigurare un eventuale ulteriore strumento giuridico per farle valere, seppure in casi limitati ed in presenza di specifici presupposti.

Accanto alla possibilità di sollevare l’eccezione di legittimità costituzionale, infatti, le prerogative previste dall’art. 109 consentono di attivare il conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato in tutti quei casi in cui, come si è visto nelle ipotesi poco sopra riportate, il rapporto di dipendenza diretta e non mediata sia messo in discussione da atti legislativi o amministrativi.

---

<sup>51</sup> Così, A CHIAPPETTI, voce *Polizia (dir. pubbl.)*, cit., 136 che, in modo particolarmente efficace, aveva evidenziato che l’evolversi del sistema normativo in senso maggiormente democratico, da cui deriva l’esigenza di una più ampia autonomia ed indipendenza del sistema giudiziario, impone che quest’ultimo non subisca influenze e inframmettenze anche in ordine al compimento di quelle attività svolte dalla polizia giudiziaria che possono incidere, condizionandolo anche in maniera rilevante, sul successivo svolgimento del processo penale; il medesimo autore aveva anche rilevato come la stretta contiguità e la strumentalità fra le funzioni giudiziarie e quelle di polizia giudiziaria dovessero incidere sia “sui moduli organizzativi che sulle regole di azione” della polizia giudiziaria; in termini più generici, anche S. VUOTO, *Art. 109*, cit., 2078 secondo cui l’art. 109 acquista un risalto particolare in quanto – sebbene strumentale all’adeguato espletamento dei compiti costituzionalmente riservati alla magistratura – conferisce un’importanza specifica ed immediata alla funzione di p.g.

Il riconoscimento di uno “statuto minimo” non può ritenersi, inoltre, precluso dalla circostanza che la polizia giudiziaria non è strutturata come un corpo autonomo, ma resta, anche con il nuovo codice di rito, un’entità che opera all’interno di apparati più ampi, quali sono le forze di polizia, che svolgono anche funzioni diverse, a cominciare da quelle in materia di tutela della sicurezza e dell’ordine pubblico.

Il riferimento specifico contenuto nella norma costituzionale di cui si discute ma anche l’impianto di regole codicistiche dimostra inequivocabilmente come la polizia giudiziaria, vista nel suo insieme, sia qualcosa di diverso e, quindi, di autonomo rispetto ai corpi nei quali è inserita.

La prima garanzia, quindi, che deve ritenersi attribuita alla polizia giudiziaria riguarda proprio i rapporti con gli apparati di provenienza.

L’inserimento burocratico ed amministrativo in questi ultimi la rende indiscutibilmente vincolata ad essi, per cui eventuali provvedimenti di riorganizzazione, disposti con legge o, comunque nei limiti dell’art. 97 Cost., con atti amministrativi, potranno certamente riverberarsi anche sugli uffici cui spettano per legge i compiti di cui all’art. 55 c.p.p..

Essi, però, incontrano un limite invalicabile; dovranno necessariamente essere calibrati in modo da rispettare la dipendenza funzionale rispetto all’autorità giudiziaria. Non potranno, quindi, in alcun modo, né direttamente né indirettamente, mettere in discussione quel rapporto “diretto” che deve esistere nel momento in cui l’autorità giudiziaria delega ai singoli uffici o ai singoli ufficiali o agenti di p.g. l’esecuzione di propri provvedimenti.

Rappresenterebbe, a titolo esemplificativo, una lesione della prerogativa costituzionale lo “svuotamento” di un ufficio di polizia giudiziaria, giustificato da ragioni organizzative, che lo renderebbe del tutto inidoneo a svolgere le sue funzioni. Allo stesso modo, riprendendo il caso esaminato dalla Corte costituzionale nel 2001, sarebbe illegittimo un provvedimento amministrativo che, pur giustificato da esigenze di razionalizzazione, sottrarrebbe ad un organismo destinato per legge a funzioni di polizia giudiziaria, la possibilità concreta di svolgerle o imporrebbe oneri aggiuntivi ingiustificati all’autorità giudiziaria per poterla attivare.

Accanto al riconoscimento di una sia pur limitata autonomia che riguarda gli uffici di polizia giudiziaria, dalla norma costituzionale sembrano derivare anche prerogative specifiche per i singoli appartenenti alle forze di polizia, quando svolgono attività di polizia giudiziaria.

Questi ultimi, infatti, devono, in quel contesto, ontologicamente godere di una sia pur limitata indipendenza.

L’esecuzione di ordini emessi dall’autorità giudiziari non solo consente loro ma anzi impone di non rispettare legittimamente quelli provenienti dai propri superiori gerarchici, se contrastanti con i primi.

Quegli ordini potranno essere considerati illegittimi, in quanto viziati da eccesso di potere, con le conseguenze che ne derivano.

Da quanto detto consegue, a titolo esemplificativo, che dovrà essere qualificata come illegittima un’azione disciplinare nei confronti di personale di polizia giudiziaria

che non abbia ottemperato ad una richiesta della propria gerarchia confliggente con specifiche direttive dell'autorità giudiziaria.

Ad identica conclusione deve giungersi anche nel caso di un'azione disciplinare nei confronti di un appartenente alla polizia giudiziaria che, in ottemperanza ad una specifica indicazione dell'autorità giudiziaria, non riferisca al proprio superiore diretto l'oggetto delle attività che gli sono state delegate.

Quelli indicate sono ovviamente garanzie certamente limitate che non è nemmeno certo sia particolarmente efficaci, ben potendo l'appartenenza agli apparati e soprattutto il rapporto gerarchico finire nelle situazioni concrete per prevalere rispetto ad esse, ma la loro affermazione rappresenta in ogni caso un indiscutibile passo in avanti per consentire al principio costituzionale di cui all'art. 109 di assolvere alla sua funzione di tutela mediata di altri e superiori valori di rango primario.

Editore

ASSOCIAZIONE  
**"PROGETTO GIUSTIZIA  
PENALE"**