CAMERA DEI DEPUTATI N. 3465

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PISANU, PARENTI, DONATO BRUNO, GIULIANO, GAZZILLI, MAROTTA, VITALI, TARDITI, MAIOLO, SAPONARA, LEONE, MANCUSO

Modifiche al codice di procedura penale in tema di ruolo del giudice per le indagini preliminari e di durata delle indagini preliminari

Presentata il 20 marzo 1997

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il modello accusatorio, scelto dal legislatore come base del codice di procedura penale, risponde all'acquisita consapevolezza dell'importanza della sfera giuridica dei diritti fondamentali del cittadino, che devono essere garantiti anche nei confronti dell'autorità. Corrisponde, inoltre, ad un necessario adeguamento del legislatore ordinario ai princìpi costituzionali, ed al recupero giuridico e culturale della centralità delle garanzie individuali.

Esso, inoltre, dà come acquisito il principio secondo cui le disfunzioni e la disorganizzazione della macchina giudiziaria non debbano ripercuotersi sull'imputato.

Il codice di procedura penale colloca al centro dell'intero *iter* processuale il dibattimento, momento di formazione della prova, e riconosce come propri princìpi fondamentali il contraddittorio fra le parti e la parità fra accusa e difesa.

Preliminare al dibattimento è la fase investigativa, preordinata all'acquisizione ed alla raccolta delle fonti di prova. Tale fase è caratterizzata dalla presenza di un soggetto cui ancora non è stato imputato alcun reato, ma nei confronti del quale si procede ad indagini che tendono all'accertamento dei fatti oggetto di notizia di reato e della loro rilevanza penale.

La cronaca giudiziaria dei primi anni di applicazione del codice di procedura pe-

nale ha posto l'accento proprio sulla fase delle indagini preliminari, fase in cui appaiono affievolite le garanzie che assistono l'indagato.

Si è, in realtà, evidenziato l'eccessivo potere del pubblico ministero, vero e proprio « signore della prova » nella fase predibattimentale e le carenze dei controlli sul suo operato.

Occorre, pertanto, un effettivo recupero della funzione e del ruolo della giurisdizione nella fase di indagine attraverso la rivalutazione della figura del giudice per le indagini preliminari.

D'altra parte è stata vanificata la rigida disciplina dei termini previsti per la durata delle indagini, con il conseguente consolidarsi del pieno arbitrio del pubblico ministero sui tempi di indagine.

Si è cioè verificata una vera e propria gestione arbitraria della notizia di reato, sia per i tempi, sia per l'utilizzazione, essendo stato spesso utilizzato un singolo procedimento per la ricerca indiscriminata di notizie di reati relative a fatti diversi da quelli oggetto di indagini, in modo da creare una sorta di « varco processuale » per procedere ad accertamenti volti ad ottenere un abnorme monitoraggio dell'intera attività di una persona fin dal momento della sua nascita.

Ruolo del GIP.

Nella prospettiva di riforma del processo penale è emersa la necessità di una ridisegnazione, all'interno del processo, dei ruoli del giudice e del pubblico ministero, tendendo in tale modo ad eliminare le disfunzioni che contraddistinguevano il sistema precedente: da ciò l'esigenza di una netta separazione della funzione accusatoria-probatoria da quella giurisdizionale.

Il legislatore del 1987 ha, pertanto, operato in tale direzione tentando di riportare il pubblico ministero al suo « ruolo di parte » cui spetta la direzione delle indagini preliminari e, contemporaneamente, creando una nuova figura di giudice che opera durante la fase di indagini preliminari, senza però esserne il titolare.

L'articolo 328 del codice di procedura penale fissa le modalità e le circostanze di esercizio del ruolo assegnato al giudice per le indagini preliminari, stabilendo la tipicità degli interventi del giudice per le indagini preliminari nella fase investigativa; interventi che devono presupporre specifica richiesta del pubblico ministero o delle parti private a ciò legittimate.

Il giudice per le indagini preliminari, pertanto, viene identificato come un organo destinato a funzionare in singole e specifiche situazioni senza però attribuzione effettiva di compiti di vigilanza delle indagini svolte dal pubblico ministero. È proprio questa impostazione che contiene in sé i germi di una disfunzione capace di vanificare il ruolo di controllo che dovrebbe, al contrario, caratterizzare la figura di tale organo. Il giudice per le indagini preliminari, infatti, si trova costretto ad assumere le decisioni più delicate sulla base del materiale raccolto e selezionato dal pubblico ministero, con la conseguenza di ridursi, come autorevolmente affermato in dottrina, ad un mero « organo di facciata » o come ugualmente sottolineato « ad una sorta di alibi per asserire che i poteri del nuovo pubblico ministero sono controllati già a sufficienza all'interno del procedimento ».

Occorre, pertanto, procedere ad una effettiva rivalutazione della funzione giurisdizionale nella fase delle indagini preliminari, aumentando i controlli endoprocessuali sull'operato del pubblico ministero.

Ciò deve avere luogo attraverso il recupero della funzione del giudice per le indagini preliminari e del rafforzamento del suo ruolo di controllo attraverso un allargamento delle funzioni.

L'articolo 1 della presente proposta di legge, con l'introduzione del comma 1-*ter* all'articolo 328 del codice di procedura penale, è volto in tal senso: si prevede, infatti, che le parti private legittimate a norma del comma 1 dell'articolo 328 possano chiedere al giudice per le indagini preliminari la verifica della legittimità dell'operato del pubblico ministero, nella conduzione delle indagini, con specifico rife-

rimento a uno o più fatti. Ove il giudice per le indagini preliminari riscontri che il pubblico ministero abbia violato norme di legge, adotta i provvedimenti conseguenti ordinandogli di conformarsi alle norme violate.

Al giudice per le indagini preliminari è inoltre concessa, con l'introduzione del comma 1-*quater* all'articolo 328, la facoltà di procedere ad una qualificazione del fatto-reato diversa da quella operata dal pubblico ministero. Attualmente, nel procedere all'iscrizione del nome di una persona nel registro degli indagati, il pubblico ministero formula per il fatto oggetto di indagini una qualificazione giuridica che può mutare, nel corso delle indagini stesse, ove emergano nuovi elementi. Con l'odierna proposta di legge si amplia di fatto il ruolo del giudice per le indagini preliminari al quale è attribuito il potere di procedere ad una qualificazione giuridica del fatto diversa rispetto a quella determinata dal pubblico ministero. Il pubblico ministero è, pertanto, chiamato all'accertamento dei fatti e della loro penale rilevanza, ma il giudice per le indagini preliminari non è più legato alle conclusioni del pubblico ministero potendo esercitare il proprio controllo sulla qualificazione del fatto.

Il comma 1-*quinquies* del medesimo articolo 328 conferisce al giudice per le indagini preliminari un potere di impulso per le indagini, potere in ogni caso non autonomo, ma condizionato alla richiesta delle parti legittimate. Il pubblico ministero ha l'obbligo, a norma dell'articolo 358, di svolgere accertamenti su fatti e circostanze a favore delle persone sottoposte alle indagini. L'indagato, con specifica e dettagliata richiesta al giudice per le indagini preliminari, può chiedere a quest'ultimo l'emissione di un provvedimento che imponga al pubblico ministero di procedere agli accertamenti di cui al citato articolo 358.

Attraverso il potenziamento del ruolo del giudice per le indagini preliminari si recupera la necessaria terzietà della funzione giurisdizionale.

Durata delle indagini preliminari.

Il codice di procedura penale, in applicazione dell'articolo 48 della legge delega, fissa un termine perentorio per la conclusione delle indagini preliminari. L'introduzione di rigide scadenze temporali per l'espletamento della fase preliminare di indagine ha la funzione di garanzia per il diritto della persona indagata ad un procedimento in tempi ragionevoli, poiché « formandosi la prova in dibattimento, l'eccessiva distanza temporale tra i fatti e la formazione delle prove rende questa incerta ed opaca ».

La fase delle indagini preliminari è segnata da un momento iniziale, determinato dall'acquisizione da parte della polizia giudiziaria o del pubblico ministero della notizia di reato, e da uno finale entro il quale le stesse devono necessariamente chiudersi. Al fine di permettere il controllo del rispetto della durata massima delle indagini la data di acquisizione della notizia di reato va documentata mediante la sua iscrizione in un apposito registro tenuto presso l'ufficio del pubblico ministero.

Nell'odierna cronaca giudiziaria la perentorietà dei termini fissati dal legislatore in merito alla durata delle indagini preliminari è stata spesso elusa. Ciò è avvenuto attraverso la ritardata iscrizione della notizia di reato nel registro apposito, nonostante il pubblico ministero avesse svolto attività di indagine già dal momento dell'individuazione dei soggetti contro cui procedere.

Evidente il nocumento alle garanzie individuali determinato da questa prassi. Si è così sostanzialmente aggirato il disposto legislativo e la volontà del legislatore. Attraverso l'utilizzazione di una serie di *escamotage*, che hanno posto nel nulla i divieti del codice, i pubblici ministeri hanno di fatto indagato al di fuori dei limiti temporali e delle fasi processualmente previste.

Le ipotesi di riforma previste con la presente proposta di legge tendono, attraverso la specificazione della formulazione normativa, a ripristinare l'enunciato prin-

cipio di certezza temporale del periodo d'indagine.

L'articolo 2 sostituisce l'articolo 330 del codice di procedura penale.

Il comma 1 prevede che il pubblico ministero prenda le notizie dei reati dalla polizia giudiziaria oppure attraverso le modalità previste negli articoli successivi.

Il comma 2 prevede che il pubblico ministero possa procedere alla raccolta di prove o a conservare le tracce del reato prima dell'iscrizione nel registro degli indagati, solo in casi di necessità ed urgenza.

Gli atti compiuti al di fuori dei casi di estrema necessità ed urgenza, a norma del comma 3, prima dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato, non possono essere verbalizzati né utilizzati.

L'articolo 3 prevede, consequenzialmente rispetto a quanto disposto dall'articolo 2 della presente proposta di legge, la soppressione, nella dizione nel comma 1 dell'articolo 335, delle parole: « o che ha acquisito di propria iniziativa ».

L'articolo 4, che introduce i commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'articolo 335 del codice di procedura penale, prevede che, nel caso in cui il pubblico ministero, procedendo nell'attività investigativa relativa ad una indagine in corso acquisisce una notizia relativa a fatti o persone diverse da quelli oggetto del procedimento procede immediatamente all'iscrizione autonoma nel registro degli indagati.

L'inutilizzabilità degli atti acquisiti costituisce, a norma del comma 2-*ter,* la sanzione per l'inosservanza della disposizione precedente.

Gli articoli 5 e 6, che riformano gli articoli 405 e 407 del codice di procedura penale prevedono che i termini di durata delle indagini preliminari decorrano dall'effettiva acquisizione da parte del pubblico ministero della notizia di reato, e che lo stesso pubblico ministero alla scadenza del termine di durata delle indagini preliminari debba formulare le proprie conclusioni.

La violazione di tali norme produce, a norma del comma 2-*bis* dell'articolo 407 del codice di procedura penale, introdotto dall'articolo 6 della presente proposta di legge, l'inutilizzabilità degli atti di indagini compiuti.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Dopo il comma 1-*bis* dell'articolo 328 del codice di procedura penale sono aggiunti i seguenti:

« 1-*ter*. La persona sottoposta ad indagini e la persona offesa dal reato possono chiedere, con specifico riferimento ad uno o più fatti, al giudice per le indagini preliminari di verificare che il pubblico ministero abbia osservato le norme di legge che ne regolano l'operato. Il giudice adotta i provvedimenti conseguenti e ordina al pubblico ministero di conformarsi alla norma eventualmente violata.

1-*quater*. Il giudice per le indagini preliminari può modificare la qualificazione giuridica del fatto formulata dal pubblico ministero.

1-*quinquies*. Su specifica e dettagliata richiesta della persona sottoposta ad indagini il giudice per le indagini preliminari ordina al pubblico ministero di svolgere gli accertamenti indicati nell'ultima parte dell'articolo 358 ».

ART. 2.

1. L'articolo 330 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« ART. 330. – *(Acquisizione delle notizie di reato)*. — *1*. Il pubblico ministero prende notizia dei reati dalla polizia giudiziaria e riceve le notizie di reato presentate o trasmesse a norma degli articoli seguenti.

2. Il pubblico ministero, prima di provvedere all'iscrizione nel registro delle notizie di reato a norma dell'articolo 335, quando vi è necessità ed urgenza di raccogliere le prove del reato o di conservarne le tracce, può procedere direttamente ov-

vero per mezzo di ufficiali di polizia giudiziaria, osservate in ogni caso le disposizioni degli articoli 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357 e 369.

3. Al di fuori dei casi indicati nel comma 2 gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria prima dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato a norma dell'articolo 335 non possono essere utilizzati né verbalizzati ».

ART. 3.

1. Al comma 1 dell'articolo 335 del codice di procedura penale, le parole: « o che ha acquisito di propria iniziativa » sono soppresse.

ART. 4.

1. All'articolo 335 del codice di procedura penale, dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:

« 2-*bis*. Quando il pubblico ministero acquisisce una notizia di reato, a norma dell'articolo 330, relativa a persone o fatti diversi da quelli oggetto delle indagini, procede immediatamente ad una autonoma iscrizione nel registro di cui al comma 1.

2-*ter*. Gli atti di indagine compiuti in relazione a persone o fatti diversi da quelli oggetto del procedimento sono inutilizzabili se non sono state osservate le disposizioni di cui ai commi 1 e 2-*bis* ».

ART. 5.

1. Il comma 2 dell'articolo 405 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« *2.* Il pubblico ministero richiede il rinvio a giudizio entro sei mesi dalla data in cui è tenuto all'iscrizione del nome della persona alla quale è attribuito il reato nel registro delle notizie di reato. Il termine è

di un anno se si procede per taluno dei delitti indicati nell'articolo 407, comma 2, lettera *a)* ».

ART. 6.

1. All'articolo 407 del codice di procedura penale, dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

« 2-*bis*. Qualora il pubblico ministero non abbia esercitato l'azione penale o richiesto l'archiviazione nel termine stabilito dalla legge o prorogato dal giudice, gli atti di indagine non possono essere utilizzati ».

DDL13-3465
Lire 500