

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 267

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MOLTENI, FEDRIGA, GRIMOLDI, GUIDESI, INVERNIZZI

Modifiche al codice di procedura penale in materia di funzioni del pubblico ministero e della polizia giudiziaria nonché di svolgimento delle indagini preliminari

Presentata il 23 marzo 2018

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge modifica alcune norme del codice di procedura penale che possono costituire il presupposto per una riforma di sistema, per modificare il ruolo del pubblico ministero, il suo rapporto con la polizia giudiziaria e il suo rapporto con il territorio per quanto riguarda la competenza e la durata delle indagini.

Si ritiene che queste modifiche siano prioritarie anche per le conseguenze che possono avere sull'esercizio dell'azione penale che, pur restando obbligatoria, per le motivazioni a cui si ispirarono i Costituenti, deve essere regolata nel suo esercizio.

La finalità della proposta di legge è quella di rafforzare la risposta delle istituzioni alle aggressioni della criminalità. Appare urgente rafforzare la figura del pub-

blico ministero come *dominus* della ricerca della verità, ma al tempo stesso restituire alla polizia giudiziaria una piena autonomia di azione. Per questa ragione occorre liberare il pubblico ministero dall'incombenza della ricerca della *notitia criminis*, che offusca la sua figura di magistrato se si invoca ricorrentemente la cultura della giurisdizione, per restituirlo alla sua naturale funzione di promotore imparziale dell'azione penale.

Appare evidente che un pubblico ministero che va alla ricerca di notizie di reato perde quella capacità di valutazione obiettiva delle risultanze delle indagini che garantisce contro eventuali degenerazioni indagatorie.

Al riguardo sembra quanto mai opportuno, da una parte, valorizzare la figura del pubblico ministero come *dominus* del mo-

mento indagatorio di ricerca della verità nel quadro processuale penale, di cui egli è « parte », e, dall'altra, utilizzare al meglio la potenzialità investigativa della polizia giudiziaria, restituendo alla stessa una piena autonomia di azione nella fase delle indagini preliminari funzionali alla prospettazione di una notizia di reato idonea a determinare l'avvio del processo penale.

In sostanza, bisogna affrancare il pubblico ministero dalle inutili e gravose incombenze investigative legate alla ricerca della notizia del reato che, oggi, hanno finito per offuscare quella primaria funzione di promotore imparziale dell'applicazione della legge che prende avvio soltanto quando esiste una notizia di reato, sufficientemente chiara e definita.

Al fine quindi di evitare il collasso del rito accusatorio, e con esso dell'intero sistema della giustizia penale, da una parte, e di conferire nuovo vigore e unitarietà di indirizzo alle strategie anticrimine, dall'altra, occorre restituire alla polizia giudiziaria un ruolo di preminenza nelle fasi delle indagini preliminari preprocessuali; un'esclusività di competenza nello svolgimento delle attività di investigazione « pura » necessaria alla possibile « confezione » e presentazione al pubblico ministero di una notizia che presenti caratteri di concretezza e specificità.

In effetti, l'efficacia dell'azione investigativa preprocessuale dipende dal fatto che essa sia svolta in piena autonomia dalla polizia ed è garantita dalla capacità di acquisire e sviluppare una profonda conoscenza delle diverse realtà criminali che solo gli apparati di polizia possono possedere.

L'acquisizione della *notitia criminis* costituisce, sotto il profilo logico-istituzionale, una naturale estrinsecazione dell'attività di polizia, anche in considerazione del carattere dinamico della stessa, che richiede una costante e organizzata presenza sul territorio tradizionalmente assicurata dalle Forze di polizia.

In tale prospettiva, per dare ordine al sistema complessivo di sicurezza, appare altresì fondamentale recuperare il criterio della territorialità delle competenze del pub-

blico ministero, favorendo le sinergie tra le procure anche attraverso la già prevista azione di coordinamento a opera della Direzione nazionale antimafia sul fronte del contrasto al crimine organizzato.

Si ritiene quindi necessario riformulare alcune norme del codice di procedura penale, restituendo alla polizia giudiziaria l'obbligo di ricercare la notizia di reato per darle una configurazione precisa con le risultanze delle opportune indagini, così da rimettere al pubblico ministero la valutazione sulla sua fondatezza.

Questo è indispensabile per restituire al pubblico ministero la sua caratteristica di magistrato inserito, come si dice correntemente, a pieno titolo nella cultura della giurisdizione, ed evitare che la polizia giudiziaria sia in qualche modo « sotto tutela » da parte del pubblico ministero.

È ovvio che saranno necessarie ulteriori modifiche anche per le norme in materia di istituzione delle sezioni di polizia giudiziaria, ma si è preferito presentare un progetto di legge essenziale e snello, capace di rispondere comunque alle esigenze urgenti delineate rinviando ad altro intervento le ulteriori conseguenziali modifiche.

L'articolo 1 modifica il comma 1 dell'articolo 50 del codice di procedura penale, specificando che la richiesta di rinvio a giudizio che il pubblico ministero ritiene di formulare a compimento delle indagini deve essere relativa a un'imputazione non generica e che trova fondamento nei risultati delle indagini. La norma trova il suo logico corollario nelle modifiche apportate all'articolo 125 delle disposizioni di attuazione del codice.

L'articolo 2 sopprime parzialmente il comma 1 dell'articolo 56 del codice di procedura penale, nella parte che si riferisce alle sezioni di polizia giudiziaria come una sorta di appendice della procura della Repubblica, con ciò rispondendo a quella che fu l'impostazione degli estensori del codice del 1988, ma che non risponde — anzi, a nostro avviso, viola — il dettato dell'articolo 109 della Costituzione, il quale, sancendo che l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria, non intendeva certamente sottoporre questa al

pubblico ministero (e solo a questo), ma solo impedire intermediazioni tra l'autorità giudiziaria e il settore della Polizia di Stato istituzionalmente delegata alle indagini.

L'articolo 3 abroga gli articoli 58 e 59 del codice di procedura penale, che formalizzano la subordinazione della polizia giudiziaria al pubblico ministero: l'abrogazione, ai fini descritti nella prima parte di questa relazione, appare assolutamente necessaria.

L'articolo 4 modifica parzialmente la lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 178 del codice di procedura penale, introducendo tra le cause di nullità generale l'inosservanza, da parte del pubblico ministero, della propria competenza per materia e per territorio. Sono fin troppo noti per doverli richiamare i numerosi episodi degli ultimi anni che hanno visto pubblici ministeri indagare per mesi e anni in ogni parte di Italia, per ogni fatto e con spese a volte enormi, anche quando un esame appena meno che superficiale avrebbe dovuto indurre quegli stessi pubblici ministeri a rimettere gli atti ai colleghi competenti. Ci sembra che l'unica soluzione per porre un freno a tale situazione non possa che essere la declaratoria di nullità di tali attività, cui sarebbe bene che seguisse l'azione disciplinare da parte del Consiglio superiore della magistratura.

L'articolo 5 modifica l'articolo 191 del codice di procedura penale, facendo derivare anche dalla violazione delle norme sulla competenza territoriale la sanzione dell'inutilizzabilità, in diretta conseguenza anche della modifica dell'articolo 178. Si è ritenuto di limitare la sanzione alla violazione della competenza territoriale, escludendo la competenza per materia poiché per questa il codice detta già norme del tutto autonome. Si è limitata l'efficacia della sanzione ai casi in cui l'incompetenza si sia evidenziata o vi sia stata un'eccezione accolta dal giudice ovvero, nel caso di rigetto da parte dell'autorità giudiziaria, vi sia stata un'impugnazione accolta, poiché non è sembrato opportuno colpire anche quei casi in cui l'incompetenza territoriale, pur esistendo, sia di difficile identificazione. Al contrario, la soluzione appare

necessaria e opportuna se la conseguenza è pacifica (e solo per gli atti compiuti dal maturarsi della evidenza) o se c'è stata una eccezione respinta (e solo per gli atti compiuti dopo la proposizione dell'eccezione).

L'articolo 6 riformula l'articolo 327 del codice di procedura penale, chiarendo che il pubblico ministero assume la direzione delle indagini solo dopo che la notizia di reato e la relazione della polizia giudiziaria sulle indagini compiute sono state rimesse alla sua attenzione.

L'articolo 7, a corollario di quanto previsto nell'articolo 6, qualifica meglio il potere-dovere della polizia giudiziaria relativamente alla notizia di reato e al compimento delle relative indagini, qualificando anche la notizia di reato in sé con la precisazione che la stessa è relativa ad una notizia che da subito appaia seria e credibile, evitando così che vengano compiute attività istruttorie anche su « notizie » palesemente impossibili ovvero chiaramente dettate solo da intenti speculativi o, in realtà, tendenti a scopi diversi.

L'articolo 8 modifica l'articolo 335 del codice di procedura penale, sopprimendo la possibilità, per il pubblico ministero, di acquisire autonomamente la notizia di reato. Come si è detto all'inizio, è stata proprio questa possibilità a trasformare, nell'immaginario collettivo, il pubblico ministero, da magistrato che deve vagliare la fondatezza delle notizie di reato corroborate dalle risultanze delle necessarie indagini, in un investigatore poliziotto.

L'articolo 9 introduce nell'articolo 347 del codice di procedura penale il termine di novanta giorni per il compimento delle indagini da parte della polizia giudiziaria, trascorso il quale questa deve trasmettere gli atti al pubblico ministero per le sue valutazioni. Si è ritenuto di introdurre un termine abbastanza breve, per non consentire un'eccessiva durata delle indagini, giacché è ben noto che le prove che non si raccolgono subito sono molto difficili da ricercare.

L'articolo 10 modifica l'articolo 358 del codice di procedura penale, introducendo, in maniera del tutto coerente con le altre modifiche, l'obbligo del pubblico ministero

di trasmettere (sotto il vecchio codice si diceva « per indagini e rapporto ») le notizie di reato eventualmente da egli stesso direttamente acquisite.

L'articolo 11 modifica parzialmente il comma 2 dell'articolo 405 del codice di procedura penale, precisando che il termine per il rinvio a giudizio decorre non da quando il nome dell'indagato sia stato iscritto nel registro, ma da quando tale nome è arrivato a conoscenza del pubblico ministero e ciò per evitare surrettizie proroghe non autorizzate di indagini.

L'articolo 12 modifica l'articolo 125 delle disposizioni di attuazione del codice di

procedura penale, introducendo l'obbligo del pubblico ministero di richiedere l'archiviazione quando l'accusa appaia del tutto infondata ovvero le indagini non appaiono sufficienti a ottenere la condanna dell'imputato in giudizio. Si è ritenuta necessaria tale modifica sia per ribadire il diritto del cittadino indagato (contro il quale non siano state raggiunte prove sufficienti) di non subire neanche l'onta dell'udienza preliminare, sia per combattere quelle sacche di inefficienza, pigrizia o malcostume per cui si chiede il rinvio a giudizio per non richiedere l'archiviazione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il comma 1 dell'articolo 50 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« 1. Il pubblico ministero esercita l'azione penale quando non sussistono i presupposti per la richiesta di archiviazione, presentando al giudice competente la richiesta di rinvio a giudizio per la relativa imputazione fondata sulle risultanze istruttorie ».

ART. 2.

1. All'articolo 56, comma 1, del codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'alinea, le parole: « alla dipendenza e sotto la direzione dell'autorità giudiziaria » sono soppresse;

b) alla lettera b), le parole da: « istituite presso ogni procura » fino alla fine della lettera sono soppresse.

ART. 3.

1. Gli articoli 58 e 59 del codice di procedura penale sono abrogati.

ART. 4.

1. Alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 178 del codice di procedura penale sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « nonché la sua competenza per materia e per territorio ».

ART. 5.

1. Il comma 1 dell'articolo 191 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« 1. Le prove acquisite in violazione dei divieti stabiliti dalla legge, nonché quelle acquisite in violazione delle norme sulla competenza territoriale dopo che la stessa si sia evidenziata o dopo che via sia stata un'eccezione in merito accolta dal giudice o in sede di impugnazione, non possono essere utilizzate ».

ART. 6.

1. L'articolo 327 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« ART. 327 – (*Direzione delle indagini preliminari*). – 1. Dopo la comunicazione della notizia di reato e lo svolgimento delle prime indagini su iniziativa della polizia giudiziaria, il pubblico ministero competente assume la direzione delle indagini e dispone della stessa polizia giudiziaria ».

ART. 7.

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

« ART. 330 – (*Acquisizione delle notizie di reato*). – 1. La polizia giudiziaria prende notizia dei reati di propria iniziativa e riceve quelle presentate o trasmesse a norma del presente titolo.

2. Il pubblico ministero che riceve notizia di un reato provvede a iscriverla in apposito registro e ne cura l'immediata trasmissione alla polizia giudiziaria per le opportune indagini.

3. La notizia di reato è costituita da un'informazione documentata ricevuta dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria sugli estremi materiali di un reato.

4. All'acquisizione dell'informazione di cui al comma 3 deve essere apposta data certa corrispondente al giorno di effettivo deposito nella segreteria del pubblico mi-

nistero alla quale per la prima volta essa è trasmessa ».

ART. 8.

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

ART. 9.

1. Al comma 1 dell'articolo 347 del codice di procedura penale, le parole: « senza ritardo » sono sostituite dalle seguenti: « entro novanta giorni ».

ART. 10.

1. L'articolo 358 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« ART. 358. — (*Notizia di reato ricevuta dal pubblico ministero*). — 1. Il pubblico ministero che abbia ricevuto direttamente una notizia di reato la trasmette prontamente alla polizia giudiziaria perché adempia a quanto indicato nell'articolo 347 ».

ART. 11.

1. Al comma 2 dell'articolo 405 del codice di procedura penale, le parole: « è iscritto nel registro delle notizie di reato » sono sostituite dalle seguenti: « è pervenuto alla sua conoscenza nelle forme di cui all'articolo 330 ».

ART. 12.

1. L'articolo 125 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, è sostituito dal seguente:

« ART. 125. — (*Richiesta di archiviazione*). — 1. Il pubblico ministero deve presentare al giudice richiesta di archiviazione quando, sulla base delle risultanze istruttorie, la

notizia di reato appaia infondata ovvero quando gli elementi acquisiti non sono sufficienti a sostenere l'accusa in giudizio ».

ART. 13.

1. La presente legge entra in vigore trenta giorni dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

