

Sussistenza o meno in capo al Procuratore della Repubblica dell'obbligo di ottemperare alla richiesta del Procuratore generale della Corte di appello di fornire il nominativo di ufficiale di p.g. ai fini disciplinari.

(Risposta a quesito del 10 ottobre 2007)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 10 ottobre 2007, ha approvato la seguente delibera:

«1. Il 14 giugno 2006 il Comitato di Presidenza trasmetteva alla Sesta Commissione la nota del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di ... contenente un quesito inteso a conoscere "se è necessario ottemperare alla richiesta del Procuratore generale diretta a conoscere i nominativi degli ufficiali di p.g. che svolgono indagini nell'ambito di procedimenti pendenti al dichiarato fine di intraprendere iniziative disciplinari nei confronti degli stessi".

La predetta era sorta a seguito della trasmissione al Procuratore della Repubblica di ... di una nota datata 29 marzo 2006 con la quale il Procuratore generale presso la Corte di appello di ..., al dichiarato scopo di valutare l'eventuale ricorrenza di profili di responsabilità disciplinare nei riguardi di appartenenti alla polizia giudiziaria del locale circondario, chiedeva al Procuratore della Repubblica di ... - unitamente ad altre informazioni - di segnalargli i nominativi degli "ufficiali di polizia giudiziaria che hanno svolto le indagini, autonomamente o per delega del P.M." nell'ambito di taluni procedimenti giudiziari, alcuni dei quali ancora pendenti.

A fronte di tale richiesta il Procuratore della Repubblica di ..., con successiva nota del 5 giugno 2006, aveva ritenuto opportuno formulare al Consiglio superiore della magistratura l'indicato quesito, in particolare argomentando che il potere di impulso del procedimento disciplinare a carico del personale di polizia giudiziaria - per inadempimenti correlati allo svolgimento della loro attività investigativa -, spettante al Procuratore generale ex art. 17 disp. att. c.p.p., deve necessariamente essere contemperato con quanto previsto dalla normativa codicistica di rito, che riconosce in via esclusiva al P.M. di primo grado il potere di direzione delle indagini preliminari e della conseguente disposizione diretta, al fine, della polizia giudiziaria. A dire del Procuratore di ..., quindi, il Procuratore generale non avrebbe mai la possibilità di dare impulso al procedimento disciplinare in maniera autonoma, effettuando un sindacato ispettivo sulla svolgimento attività di indagine della polizia giudiziaria, ma potrebbe agire solo a seguito di segnalazione ricevuta dal Procuratore della Repubblica, altrimenti venendosi a determinare una situazione in cui, pur in carenza di un'espressa (ed indispensabile) previsione normativa, il Procuratore generale, operando in un procedimento prettamente amministrativo quale quello disciplinare, verrebbe ad esercitare un'indebita azione ispettiva su atti investigativi riguardanti procedimenti pendenti. In tal maniera, peraltro, si verificherebbe un'alterazione del riparto di competenze previsto dal codice in materia di conduzione delle indagini.

Concludeva, quindi, il Procuratore di ... affermando che la richiesta dei nominativi degli ufficiali di p.g. che avevano svolto indagini in taluni procedimenti pendenti, al dichiarato fine di intraprendere iniziative di natura disciplinare, senza specifica indicazione delle presumibili manchevolezze perpetrate, verrebbe a concretizzare una ipotesi di sviamento, in cui il previsto potere verrebbe ad essere esercitato per fini diversi da quelli stabiliti per legge.

Avverso tali ultime affermazioni aveva risposto il Procuratore generale presso la Corte di appello di ..., il quale, attraverso una successiva missiva del 13 giugno 2006, aveva rappresentato l'assoluta correttezza formale della propria originaria richiesta, in particolar modo evidenziando come la richiesta di indicazione dei nominativi degli ufficiali di polizia giudiziaria fosse stata accompagnata da una querela proposta da un Ufficiale dei Carabinieri, nel corso della quale erano state evidenziate talune condotte abusive poste in essere da rappresentanti della polizia giudiziaria di Con altri allegati alla suddetta nota, peraltro, il Procuratore generale di ... aveva attestato ulteriori episodi e situazioni che confermavano la sussistenza di una situazione di grave conflittualità ormai da tempo ricorrente nell'ambito della locale polizia giudiziaria. Tutto ciò aveva

indotto il medesimo Procuratore generale istante ad avanzare la sua richiesta, al precipuo scopo di accertare *“se sia vero che appartenenti alla polizia giudiziaria di ... hanno violato o meno disposizioni di legge nell'esercizio della loro funzione (art. 16 co. 1 disp. att. c.p.p.), allo scopo di promuovere l'azione disciplinare, come impone al Procuratore generale (senza diritti di veto del Procuratore della Repubblica) l'art. 17 co. 1 disp. att. c.p.p.”*.

2. Con parere n. 331/2007 del 31 luglio 2007, richiesto dalla commissione, l'Ufficio studi e documentazione, ha ripercorso la disciplina normativa che regola il procedimento disciplinare a carico di appartenenti alla polizia giudiziaria, con specifico riguardo al ruolo del Procuratore della Repubblica del circondario nel quale svolga il proprio servizio l'agente o ufficiale di polizia giudiziaria.

In via generale viene in rilievo il disposto degli artt. 16-19 delle norme di attuazione del codice di procedura penale, così come introdotte dal D.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, che espressamente regolamentano le ipotesi in cui l'avvenuta violazione di norme relative all'esercizio delle specifiche funzioni da parte di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria - secondo la previsione di cui all'art. 16, comma 1, disp. att. c.p.p. - viene a determinare l'instaurazione di un procedimento disciplinare tipizzato, svolgentesi secondo il modello camerale di cui all'art. 127 c.p.p..

La relativa azione disciplinare viene avviata dal Procuratore generale presso la Corte di appello del distretto nel quale l'ufficiale o l'agente di polizia giudiziaria presta servizio, informando subito dopo l'amministrazione di appartenenza dell'incolpato dell'avvenuta promozione dell'azione disciplinare (art. 17, comma 1, disp. att. c.p.p.). Contestato per iscritto l'addebito disciplinare, nelle modalità indicate dall'art. 17, comma 2, disp. att. c.p.p. il successivo giudizio e l'eventuale irrogazione delle infrazioni previste dall'art. 16 disp. att. c.p.p. appartengono alla competenza di una Commissione composta da un Presidente di sezione della Corte di appello che la presiede e da un magistrato di tribunale, nominati ogni due anni dal Consiglio giudiziario, oltre che da un ufficiale di polizia giudiziaria, scelto secondo il corpo di appartenenza e le modalità indicate dall'art. 17, comma 3, disp. att. c.p.p.. L'accusa è sostenuta dal Procuratore generale presso la Corte di appello o da un suo sostituto, mentre l'incolpato ha diritto all'assistenza di un difensore, anche di ufficio (comma 4).

3. Ricostruiti i tratti fondamentali tipizzanti la procedura disciplinare di accertamento delle violazioni nella fase iniziale, poste in essere da ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, delle disposizioni di legge relative all'esercizio delle loro funzioni, appare importante sottolineare come durante i lavori preparatori alla formulazione dell'art. 17 D.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, fosse stato proposto che titolare dell'azione disciplinare fosse anche il Procuratore della Repubblica, unitamente al Procuratore generale presso la Corte di appello o comunque che il secondo potesse attivarsi solo dopo avere sentito il primo.

Tale ultima proposta, tuttavia, era stata disattesa dal legislatore in quanto, come testualmente chiarito dal Governo nelle Osservazioni al testo definitivo, *“non si è ritenuto di accogliere la proposta della commissione parlamentare circa la necessità di sentire il procuratore della Repubblica, poiché la previsione è apparsa superflua, essendo del tutto normale che il procuratore generale, prima di promuovere l'azione disciplinare, assume le opportune informazioni presso il capo dell'ufficio al quale appartiene il soggetto interessato”*.

Dunque, il potere di promuovere l'azione disciplinare spetta unicamente al Procuratore generale presso la Corte di appello, in ciò ponendosi in coerenza con una lunga tradizione giuridica, oltre che in sistematico coordinamento con un sistema processuale che, ancora nella nuova formulazione, rimette al Procuratore generale degli specifici poteri di controllo sull'organizzazione della polizia giudiziaria.

Ciò, tuttavia, non comporta, dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di rito, che i rapporti genericamente intercorrenti tra il Procuratore generale presso la Corte di appello ed il Procuratore della Repubblica siano da considerarsi caratterizzati dalla ricorrenza di un potere gerarchico in

favore del primo - con conseguente prevalenza, in caso di contrasto, delle determinazioni assunte dall'ufficio superiore -, e ciò sia con riguardo ai rapporti di natura giudiziaria che con riferimento a quelli correlati all'amministrazione della giurisdizione, residuando in favore del Procuratore generale - oltre ad un limitato potere di autosostituzione nei casi di inerzia o di omissione tassativamente previsti, attraverso lo strumento dell'avocazione - il solo potere di sorveglianza sui magistrati required previsto dall'art. 16 R.d.lgs. 31 marzo 1946, n. 511, espressamente finalizzato all'accertamento di eventuali illeciti disciplinari posti in essere nell'espletamento di condotte correlate ai loro doveri di ufficio ed alle relative modalità di esplicazione.

Naturalmente, il potere di sorveglianza del Procuratore generale presso la Corte di appello deve essere esercitato in maniera tale da rispettare altri e contrastanti valori di pari rilevanza, tra cui, in primis, la segretezza degli atti investigativi. A contemperare i due contrastanti interessi (il controllo ed il segreto) appare necessario, dunque, che ricorra una specifica ragione di controllo, che induca a pretendere la richiesta di visione degli atti, e che la stessa venga rappresentata, in maniera puntuale, dal Procuratore generale al Procuratore della Repubblica (cfr. delibera di questo Consiglio del 14 aprile 1993).

4. La risposta al quesito prospettato dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di ... deve presupporre la individuazione dell'effettiva natura del rapporto intercorrente tra il potere riconosciuto al Procuratore generale presso la Corte di appello di dare impulso al procedimento disciplinare a carico del personale di polizia giudiziaria, e quindi di svolgere le relative attività investigative, ed il potere di direzione delle indagini preliminari, con conseguente disposizione della polizia giudiziaria, spettante in via esclusiva al Procuratore della Repubblica ed in generale al P.M. di primo grado.

Come si è già osservato, dagli artt. 16-19 delle norme di attuazione del codice di procedura penale emerge la chiara volontà del legislatore di attribuire in via esclusiva il potere di esercizio dell'azione disciplinare al Procuratore generale presso la Corte di appello. In particolare la disposizione dell'art. 17, comma 1, disp. att. c.p.p., attribuisce al Procuratore generale un potere di impulso del tutto autonomo, svincolato da ogni possibile condizione o temperamento proveniente dal Procuratore della Repubblica. Come corollario del suo potere di impulso nel procedimento disciplinare è considerato del tutto normale che il Procuratore generale assuma ogni tipo di informazione - e dunque svolga la necessaria attività investigativa - presso i superiori dell'agente o ufficiale di polizia giudiziaria indagato, ed in primis presso il competente Procuratore della Repubblica, cui pertiene la diretta disposizione funzionale dello stesso ufficiale o agente.

Il Procuratore generale, quindi, agendo in maniera totalmente autonoma, può anche spingersi ad effettuare un sindacato ispettivo sulle attività di indagine della polizia giudiziaria, senza alcuna necessità di una preventiva segnalazione da parte del Procuratore della Repubblica e senza, per ciò, commettere ex se un'azione indebita o eccedente le competenze codicistiche in materia di conduzione delle indagini.

Tali poteri, però, non sono illimitati, incontrando un indispensabile e fondamentale temperamento.

E' necessario, infatti, che il Procuratore generale operi nel doveroso rispetto della segretezza degli atti investigativi, e che quindi avanzi le sue istanze - di acquisizione di informazioni (o di nominativi come nel caso in esame) ovvero di visione di atti di indagine - in presenza di una specifica ragione di controllo, doverosamente e puntualmente esplicitata al Procuratore della Repubblica.

Il Procuratore generale, in quanto titolare del potere di impulso nel procedimento disciplinare a carico di appartenenti alla polizia giudiziaria, può assumere ogni tipo di informazione presso il competente Procuratore della Repubblica, ma la necessità della tutela della segretezza degli atti investigativi impone la presenza di una ben precisa motivazione della ragione per cui viene esercitato il controllo da parte del Procuratore generale, che nella sua richiesta deve essere analiticamente indicata, sì da rendere possibile la valutazione della fondatezza della stessa -

esaminando, cioè, se la richiesta rientra nelle ipotesi che oggi possono ritenersi consentite -, non potendosi più ritenere sussistente, nell'attuale sistema normativo, un generalizzato potere del Procuratore generale di esaminare atti coperti dal segreto investigativo. In linea di principio una richiesta di indicazione di nominativi di ufficiali di polizia giudiziaria accompagnata da una querela rappresentativa di presunte condotte abusive poste in essere da rappresentanti della polizia giudiziaria appare sufficiente a soddisfare l'indicato obbligo di motivazione gravante a carico del Procuratore generale presso la Corte di appello.

Sulle informazioni acquisite presso il competente Procuratore della Repubblica, naturalmente, grava il dovere del rispetto del segreto di ufficio a carico del Procuratore generale.

Tutto ciò premesso il Consiglio

delibera

di rispondere al quesito nei termini di cui in motivazione.»