

RISOLUZIONI

1R) Fasc. 65/RI/2016 - Proposta ex art. 10, comma 2, legge n. 195 del 1958 al Ministro della giustizia finalizzata ad una modifica normativa dell'art. 18, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, nella parte in cui prevede che *“al fine di rafforzare gli interventi di razionalizzazione volti ad evitare duplicazioni e sovrapposizioni, anche mediante un efficace e omogeneo coordinamento informativo, 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”*.

(relatore Consigliere **APRILE**, Consigliere **ARDITURO**, Consigliere **FORTELEONI**)

La Commissione propone al *Plenum* di adottare la seguente delibera:

“Il Consiglio, esaminata la documentazione della pratica in oggetto, rileva quanto segue.

1. Premessa. L'art. 18, 5° comma, del D.Lgs. n. 177/2016, titolato *“Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato*, recita testualmente:

5. In prima applicazione, i provvedimenti e i protocolli di cui agli articoli 2, comma 1, 3, comma 2, 4, commi 2 e 3, e 5, commi 2 e 3, sono adottati entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e trovano applicazione dal 1° gennaio 2017. Entro il medesimo termine, al fine di rafforzare gli interventi di razionalizzazione volti ad evitare duplicazioni e sovrapposizioni, anche mediante un efficace e omogeneo coordinamento informativo, 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.

La norma è stata introdotta in attuazione della delega in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, contenuta nell'art. 8, 1° comma, lett. a), della L. n. 124 del 7 agosto 2015 che così recita:

Art. 8 – Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per modificare la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali. I decreti legislativi sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) con riferimento all'amministrazione centrale e a quella periferica: riduzione degli uffici e del personale anche dirigenziale destinati ad attività strumentali, fatte salve le esigenze connesse ad eventuali processi di reinternalizzazione di servizi, e correlativo rafforzamento degli uffici che erogano prestazioni ai cittadini e alle imprese; preferenza in ogni caso, salva la dimostrata impossibilità, per la gestione unitaria dei servizi strumentali, attraverso la costituzione di uffici comuni e previa l'eventuale collocazione delle sedi in edifici comuni o contigui; riordino, accorpamento o soppressione degli uffici e organismi al fine di eliminare duplicazioni o sovrapposizioni di strutture o funzioni, adottare i provvedimenti conseguenti alla ricognizione di cui all'articolo 17, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e completare l'attuazione dell'articolo 20 dello stesso decreto-legge n. 90 del 2014, secondo principi di semplificazione, efficienza, contenimento della spesa e riduzione degli organi; razionalizzazione e potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia anche in funzione di una migliore cooperazione sul territorio al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e di favorire la gestione associata dei servizi strumentali; istituzione del numero unico europeo 112 su tutto il territorio nazionale con centrali operative da realizzare in ambito regionale, secondo le modalità definite con i protocolli d'intesa adottati ai sensi dell'articolo 75 bis, comma 3, del codice di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259; riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, conseguente alla riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia, fatte salve le competenze del medesimo Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi da attribuire al Corpo nazionale dei vigili del fuoco con le connesse risorse e ferme restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare e della sicurezza agroalimentare e la salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire, assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale; conseguenti modificazioni agli ordinamenti del personale delle Forze di polizia di cui all'articolo 16 della legge 1° aprile

1981, n. 121, in aderenza al nuovo assetto funzionale e organizzativo, anche attraverso:
omissis.

La norma, che nel periodo immediatamente successivo alla sua entrata in vigore - verosimilmente anche per la sua collocazione - non aveva destato attenzione, è stata poi oggetto di segnalazioni critiche pervenute al Csm ad opera di procuratori della Repubblica e procuratori generali, che hanno interessato della questione anche la procura generale presso la Corte di Cassazione, nell'ambito delle attività di ricognizione e monitoraggio previste dall'art 6 d.lgs. 160/2006.

Segnalazioni viepiù preoccupate a seguito delle emanazione delle prime direttive ad opera del Capo della Polizia intervenute con circolare dell'8 ottobre 2016.

2. Le questioni interpretative prospettatesi in sede di prima applicazione della norma.

La norma, nella sua attuale formulazione, pone una serie di questioni interpretative di rilievo anche costituzionale, come evidenziato nel parere che l'Ufficio Studi ha reso su richiesta della sesta commissione.

Il primo rilievo emerge dal confronto fra la legge delega e la norma inserita nel testo del citato decreto legislativo, in quanto nella delega conferita dal Parlamento non risulta enunciato, tra i criteri cui avrebbe dovuto attenersi il potere esecutivo nell'elaborazione dell'atto di normazione delegata, quello cui risulta di fatto ispirata la disposizione dell'art. 18, 5° comma, del D.Lgs. n. 177/2016. La presenza nella norma di delega del riferimento alla *“razionalizzazione e potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia anche in funzione di una migliore cooperazione sul territorio al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e di favorire la gestione associata dei servizi strumentali (art. 8 col lett.a)* non appare idonea a sostenere la norma delegata, per come formulata e per il suo contenuto che incide direttamente sulla attività investigativa.

Nessun cenno infatti nei lavori parlamentari della L. n. 124/2015 in ordine alla possibilità che fosse prevista dall'Esecutivo una comunicazione in via gerarchica di tal genere a carico degli organi di P.G. precedenti. Come ricostruito dall'ufficio studi emerge invece dal resoconto dei lavori della Prima¹ e della Quarta² Commissione riunite della Camera dei Deputati del 12/07/2016 che l'anzidetto organismo consultivo, nel licenziare, a maggioranza,

¹ Commissione Affari Costituzionali, Interni e Presidenza del Consiglio.

² Commissione Difesa.

il parere favorevole sullo schema di decreto legislativo, presentato dal Governo, recante disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo Forestale dello Stato, rese una serie di osservazioni, elencate segnatamente in calce all'atto consultivo, alle lettere da a) a k), tra le quali quella di cui sub lett. c), in cui si evidenziava la *"... opportunità di garantire un coordinamento anche informativo al fine di evitare duplicazioni o sovrapposizioni..."* e *"... di applicare la previsione di cui all'art. 237 del T.U.O.M. (Testo Unico delle disposizioni in materia di ordinamento militare) a tutte le Forze di polizia di cui al presente decreto"*. Dunque, risulta evidente che l'introduzione della comunicazione ai vertici gerarchici della notizia relativa all'inoltro all'A.G. dell'informativa di reato è ascrivibile a un'iniziativa dell'Esecutivo, assunta, in sede di presentazione del decreto legislativo, a seguito delle osservazioni formulate, a maggioranza, delle citate Commissioni riunite, nell'esercizio della propria attività consultiva prevista ex art. 96 ter del regolamento della Camera dei Deputati.

L'introduzione, in sede di presentazione del testo normativo di genesi governativa, di una comunicazione di tal genere, determina tuttavia un primo dubbio, giacché la disposizione in esame non sembra essere conseguenza diretta ed obbligata dei criteri e dei principi indicati nella legge delega.

Al riguardo, va evidenziato che, come sostenuto dalla Corte Costituzionale nella nota sentenza n. 272 in data 06/12/2012, dichiarativa dell'incostituzionalità dell'art. 5, 1° comma, del D.Lgs. n. 28/2010, che configurava come obbligatoria la mediazione finalizzata alla conciliazione, *"Il controllo della conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, l'uno relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro relativo alla norma delegata da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi"*.

La Consulta ha affermato quindi che *"Il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata..."*, precisando che *"La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega..."* e aggiungendo che *"... pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (ex plurimis: sentenze n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, nn. 340 e 170 del 2007)"*.

Ha chiarito infine, con riguardo ai requisiti che devono fungere da cerniera tra i due atti normativi, che “... *i principi e i criteri direttivi della legge di delegazione devono essere interpretati sia tenendo conto delle finalità ispiratrici della delega, sia verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega (sentenza n. 341 del 2007, ordinanza n. 228 del 2005)*”.

Orbene, alla stregua di quanto autorevolmente affermato dalla Corte, si rileva che nella citata legge delega, tra i criteri e i principi direttivi enunciati all’art. 8, 1° comma, lett. a), non risulta esplicitata la previsione di una comunicazione alla propria “scala gerarchica” – da effettuarsi a cura dei responsabili di ciascun presidio di polizia – delle notizie relative all’inoltro all’A.G. delle informative di reato in concreto acquisite.

Sul punto la norma richiamata, che pure per altri aspetti si rivela non poco dettagliata, è del tutto silente, non potendosi intendere come delega all’introduzione di una previsione di tal genere, per l’assoluta eterogeneità delle materie, l’enunciazione, nel novero dei criteri cui avrebbe dovuto concretamente conformarsi il legislatore delegato, di quello di “... *razionalizzazione e potenziamento dell’efficacia delle funzioni di polizia anche in funzione di una migliore cooperazione sul territorio al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e di favorire la gestione associata dei servizi strumentali*”, contenuta nel richiamato art. 8, 1° comma, lett. a), della L. n. 124/2015, trattandosi di una norma che si riferisce ad un ambito del tutto diverso.

La previsione sopra riportata non sembra sufficiente a giustificare l’introduzione della disposizione in esame, ne a tal fine può rivelarsi utile il richiamo alla ratio ispiratrice della delega, tutta evidentemente rivolta ad assolvere ad esigenze di semplificazione e razionalizzazione di uffici, servizi ed impiego di personale, ovvero ad un riordino settoriale delle funzioni di polizia di tutela dell’ambiente, del territorio e del mare con la conseguente riorganizzazione del corpo forestale dello stato.

D’altro canto, il rilievo critico attiene a un profilo di grande rilevanza, ove solo si consideri che con l’art. 18, 5° comma, del D.Lgs. n. 177/2016 si è introdotta, a carico dei responsabili di ciascun presidio di polizia, una comunicazione in via gerarchica dell’avvenuto inoltro della *notitia criminis* all’A.G., che potrebbe collidere con talune delle regole fondamentali che disciplinano il sistema processual penalistico vigente, come proiezione di precisi precetti costituzionali in ordine al principio di obbligatorietà dell’azione penale ed allo statuto del pubblico ministero e della polizia giudiziaria.

In via immediata, la prevista comunicazione in via gerarchica, di cui si è fatto obbligo agli indicati responsabili dei presidi di polizia, impatta fortemente con il principio sotteso al disposto dell'art. 329 c.p.p., in tema di segreto investigativo, a termini del quale: *“1. Gli atti d'indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari”*.³

Si osserva infatti che l'espressione *“... indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale”*, utilizzata dal legislatore delegato nella parte finale del 5° comma dell'art. 18 del D.Lgs. n. 177/2016, è stata intesa come introduttiva, nei confronti dei soli responsabili dei presidi di polizia tenuti alla menzionata comunicazione, di una deroga all'obbligo del segreto investigativo⁴.

Non sfugge la disarmonia della norma introdotta con uno dei cardini del sistema processuale penale italiano, il segreto investigativo, nonché con principi costituzionali contenuti negli artt. dell'art. 112 e 109 Cost.

Al riguardo appare utile richiamare quanto sostenuto da questo Consiglio nella delibera in data 23/07/2009, avente a oggetto il parere reso, ai sensi dell'art. 10 della L. n. 195/58, sul D.D.L. n. 1440/S *“Disposizioni in materia di procedimento penale, ordinamento giudiziario ed equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo”*, in cui si è affermato, per quanto qui interessa, che *“... non sfugge... il nesso strumentale sussistente tra il principio di obbligatorietà dell'azione penale, sancito dall'art. 112 Cost., e la direttiva della disponibilità diretta della polizia giudiziaria in favore dell'autorità giudiziaria...”*; si è asserito altresì che *“Il principio espresso dall'art. 112 garantisce tra*

³La norma così prosegue:

2. *Quando è necessario per la prosecuzione delle indagini, il pubblico ministero può, in deroga a quanto previsto dall'articolo 114, consentire, con decreto motivato, la pubblicazione di singoli atti o di parti di essi. In tal caso, gli atti pubblicati sono depositati presso la segreteria del pubblico ministero.*

3. *Anche quando gli atti non sono più coperti dal segreto a norma del comma 1, il pubblico ministero, in caso di necessità per la prosecuzione delle indagini, può disporre con decreto motivato:*

a) *l'obbligo del segreto per singoli atti, quando l'imputato lo consente o quando la conoscenza dell'atto può ostacolare le indagini riguardanti altre persone;*

b) *il divieto di pubblicare il contenuto di singoli atti o notizie specifiche relative a determinate operazioni.”*

⁴ D'altro canto, della problematicità della norma si erano avveduti anche i componenti delle Commissioni riunite della Camera dei Deputati, che ebbero a formulare sullo schema del decreto legislativo di cui trattasi il parere con osservazioni cui in precedenza si è fatto cenno, riscontrandosi nel dibattito svoltosi nella seduta del 12/07/2016 sia interventi finalizzati a espungere dal testo l'osservazione *sub lett. c)*, introduttiva della comunicazione alla “scala gerarchica”, sia interventi volti a minimizzare la portata effettiva di detta comunicazione.

l'altro, secondo l'unanime insegnamento dottrinale, l'indipendenza funzionale del pubblico ministero da ogni altro potere e in particolare dal potere esecutivo... ”; si è osservato ancora che “... è chiaro che, nonostante l'indipendenza di status del P.M. e il correlato obbligo di procedere di fronte a ogni notizia di reato, il principio di obbligatorietà dell'azione penale potrebbe essere sostanzialmente eluso dalla concreta organizzazione della polizia giudiziaria, perché quest'ultima – in quanto principale fonte di cognizione delle notitiae criminis, fondamentale strumento di indagine e organo esecutivo dei provvedimenti giudiziari in materia penale – rappresenta la “chiave di volta” dell'intero sistema dell'azione penale... ”; si è precisato poi che “è ... evidente che ... «per quanto efficiente un sistema repressivo penale possa risultare, è del tutto normale che gran parte dei reati commessi (..) rimangano impuniti e che la determinazione dei reati che debbano restare impuniti dipenda, oltre che dal caso e dalla capacità degli autori di non farsi scoprire, soprattutto dalle scelte di politica giudiziaria compiute dagli organi di polizia giudiziaria e da chi li dirige», pertanto chi gestisce la polizia giudiziaria può condizionarne l'iniziativa determinando un rafforzamento della sua dipendenza dal potere esecutivo...” e si è aggiunto infine che “Gli organi di polizia giudiziaria,... nelle loro diverse articolazioni, integrano strutture gerarchicamente dipendenti dal Governo, ragion per cui essi stessi non sono assistiti dalle garanzie di autonomia e indipendenza che caratterizzano, invece, gli uffici del pubblico ministero”.

Dal canto suo, la Corte Costituzionale, sin dalla remota sentenza n. 94/63, ha affermato che l'art. 109 della Costituzione, che conferisce all'Autorità giudiziaria il potere di disporre direttamente della polizia giudiziaria, trova la sua piena giustificazione nelle superiori esigenze della funzione requirente e giudiziaria e nella necessità di garantire alla magistratura la più sicura e autonoma disponibilità dei mezzi d'indagine. Declinazione costituzionale, questa, meglio specificata sempre dalla Corte nella sentenza n. 114/68, ove si precisa che “... l'art. 109, a prescindere dalle sue possibili implicazioni di carattere organizzativo, delle quali molto si è discusso e tuttora si discute, ma che qui non rilevano, ha comunque e per intanto il preciso e univoco significato (sul quale questa Corte si è soffermata nella sentenza del 6 giugno 1963, n. 94) di istituire un rapporto di dipendenza funzionale della polizia giudiziaria dall'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”.

Tale sommaria delineazione della pregressa produzione consiliare e del formante giurisprudenziale costituzionale dimostra l'eterodossia della disposizione in esame rispetto all'assetto costituzionale della polizia giudiziaria, che intravede un rapporto di dipendenza

funzionale della stessa dall'Autorità giudiziaria, con chiara esclusione di possibili interferenze di altri poteri nella conduzione delle indagini. Ne consegue che la comunicazione in via gerarchica delle informazioni, prevista dalla legge senza alcun filtro o controllo del p.m. precedente, rivolte fra l'altro anche a soggetti che non rivestono la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria e che, per la loro posizione apicale, vedono particolarmente stretto il rapporto di dipendenza organica dalle articolazioni del potere esecutivo, (appare non essere) in linea con le prerogative riconosciute al pubblico ministero nell'esercizio dell'attività d'indagine, giacché le stesse sono portate a conoscenza di soggetti esterni al perimetro dell'indagine stessa, e non per determinazione autonoma del magistrato (come pure può accadere per le necessità organizzative o logistiche delle indagini), ma per vincolo di legge, con il rischio che né consegue di possibili interferenze nell'esercizio dell'azione penale.

Per altro, ma non minore, verso non v'è dubbio che anche il menzionato obbligo del segreto investigativo sia strumentale all'attuazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, dell'efficacia della risposta giurisdizionale e dell'uguale soggezione dei cittadini alla legge.

3. Sforzi interpretativi di alcuni uffici giudiziari per superare dubbi e criticità.

Le soluzioni volte a rimuovere la norma attraverso la sollecitazione dell'intervento della Corte Costituzionale, oggetto di autonome valutazioni dei pubblici ministeri, richiedono l'attesa di tempi non compatibili con le conseguenze pressoché quotidiane dell'applicazione della norma vigente.

Sono state già registrate, nell'ambito delle prime valutazioni compiute dagli uffici giudiziari requirenti, interpretazioni che consentono di ridurre al massimo l'impatto critico della previsione con i citati principi costituzionali.

Sul punto si è rilevato che, tenendo conto del disposto dell'art. 109 Cost., della norma dell'art. 56, 1° comma, c.p.p., secondo cui "*Le funzioni di polizia giudiziaria sono svolte alle dipendenze e sotto la direzione dell'autorità giudiziaria*", e del citato art. 329 c.p.p. in materia di segreto investigativo:

- 1) La lettera della legge presuppone che la trasmissione delle notizie avvenga in ogni caso dopo il deposito (*l'inoltro*) dell'informativa presso il pubblico ministero, dunque dopo che lo stesso abbia avuto compiuta conoscenza del suo contenuto;

- 2) Il legislatore non dispone che venga trasmessa l'informativa, ma solo notizie relative al suo inoltro, il che consente di ritenere che le notizie debbano limitarsi ai dati esteriori dell'informativa stessa, le uniche utili al coordinamento informativo ad opera della scala gerarchica (es. numero di indagati, tipologia di reati, complessità delle indagini in relazione alle risorse da impiegare), e non quelle di contenuto prettamente investigativo (es. nome degli indagati, destinatari di attività di intercettazione in corso, contenuto di atti investigativi ecc...), salvo diversa e più estesa indicazione concordata con il pubblico ministero;
- 3) E' possibile per il p.m. disporre la tempistica con cui tali informazioni debbano essere trasmesse, e dunque l'eventuale differimento della comunicazione, per conciliare l'obbligo informativo con il segreto investigativo e la particolare delicatezza di un certo momento delle indagini, anche in relazione alle necessità di coordinamento con altre indagini dello stesso ufficio ovvero di altri uffici. Interpretazione questa pienamente compatibile con il dettato normativo, considerato che il legislatore delegato non ha utilizzato nell'impianto lessicale espressioni che obblighino a effettuare *nell'immediato* la comunicazione in via gerarchica;
- 4) Le notizie relative all'inoltro dell'informativa sembrano escludere la comunicazione costante e continua, in via gerarchica, di un flusso di informazioni relative ai cc.dd. seguiti che la polizia giudiziaria inoltra al pubblico ministero (annotazioni, richieste di intercettazioni o di proroghe delle stesse ecc..), dovendosi ragionevolmente limitare le notizie, come intese sub. 2, all'inoltro della c.n.r. ex art. 347 c.p.p. ed alla informativa finale all'esito delle attività delegate;
- 5) La norma non appare applicabile alle sezioni di polizia giudiziaria.

Si tratterebbe di una interpretazione sistematica laddove le norme richiamate, nell'enunciare i principi cui si conformano i rapporti tra Autorità Giudiziaria e forze di polizia, finiscono con l'orientare l'interpretazione da darsi alla novella, conservando pur sempre al Pubblico Ministero, soggetto cui è attribuita in via primaria la funzione investigativa, un ineludibile momento valutativo, logicamente esteso anche alla concreta operatività del segreto investigativo.

Del resto la norma sembra trovare un precedente nel disposto di cui all'art. 237 del D.P.R. n. 90/2010⁵ (contenente il Testo Unico delle disposizioni regolamentari in materia di

⁵ Quello di seguito riportato il testo della norma in questione:
Art. 237 – Obblighi di polizia giudiziaria e doveri connessi con la dipendenza gerarchica.

ordinamento militare), norma di rango regolamentare che è stata costantemente interpretata dall'Arma dei Carabinieri in conformità ai principi cui si informa la materia del segreto investigativo, come emerge dalla lettura della "Guida per le segnalazioni", ivi stabilendosi che *"... le segnalazioni devono riportare gli elementi essenziali del fatto sulla base delle prescrizioni particolari di cui alla parte II della pubblicazione e con l'osservanza degli obblighi di cui al codice di procedura penale e delle relative norme di attuazione"* e aggiungendosi inoltre che l'anticipazione dei contenuti di operazioni di particolare rilievo può avvenire *"... escludendo qualsiasi aspetto di interesse prettamente investigativo"*. È significativo che il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, con nota del 13 marzo 2017, abbia espressamente confermato di voler interpretare la nuova norma del richiamato art. 18 co. 5 alla stregua delle specificazioni indicate nella Guida per le segnalazioni.

Si tratterebbe di una interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata della norma introdotta dall'art. 18, 5° comma, del D.Lgs. n. 177/2016, che miri a salvaguardare le esigenze di segreto delle indagini, mantenere in capo al pubblico ministero il dominio del coordinamento investigativo, ed allargare alla scala gerarchica, fino ai vertici delle forze di polizia, la sola conoscenza delle informazioni strettamente utili per ragioni di migliore cooperazione sul territorio e di coordinamento logistico per l'espletamento dei relativi compiti istituzionali e il cui concreto esercizio deve ragionevolmente avvenire tenendo conto delle esigenze di tutela del segreto investigativo, ovvero secondo modalità conformi a quanto stabilito a monte dal Pubblico Ministero nell'esercizio della propria funzione di coordinamento investigativo.

4. La proposta di modifica legislativa.

I segnalati dubbi, nonché la concreta possibilità che la norma possa essere diversamente interpretata sul territorio e nei diversi ambiti, con interpretazioni divergenti da parte degli uffici giudiziari fra loro e da parte delle forze di polizia fra loro (si veda per es. la diversità di approccio della Polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri), il possibile conflitto di fedeltà per i presidi di polizia posti di fronte ad eventuali ordini divergenti provenienti per un verso dall'autorità giudiziaria, a cui sono legati funzionalmente come organi di polizia giudiziaria, e per altro verso dai vertici dell'amministrazione di appartenenza, a cui sono legati da subordinazione organica, consigliano un intervento legislativo in grado di far

"Indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale, i comandi dell'Arma dei carabinieri competenti all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, danno notizia alla scala gerarchica della trasmissione, secondo le modalità stabilite con apposite istruzioni del Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri".

maggior chiarezza e, soprattutto, riportare la norma nell'alveo di un sistema che si caratterizza per l'autonomia della funzione investigativa coordinata dal pubblico ministero autonomo ed indipendente.

La proposta più semplice ed immediata è caratterizzata dalla sostituzione della locuzione "*indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale*", con la locuzione "*salvi (o compatibilmente con) gli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale*".

La presente proposta, in ogni caso offre al legislatore spunti utili per nuove formulazioni della norma che la rendano compatibile con l'assetto ordinamentale e costituzionale del pubblico ministero ed il regime di autonomia e segretezza delle indagini preliminari (con la possibilità per esempio di prevedere in ogni caso un potere del pubblico ministero di segretezza anche rispetto alla scala gerarchica della polizia giudiziaria, ovvero di autorizzazione all'inoltro e di determinazione delle notizie che in concreto possano essere trasmesse).

Tanto premesso, il Consiglio

delibera

di trasmettere la presente proposta al Ministro della giustizia perché adotti ogni iniziativa nell'ambito delle proprie attribuzioni per la modifica della norma introdotta dall'art. 18, 5° comma, del D.Lgs. n. 177/2016, nel senso della sostituzione della locuzione "*indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale*", con la locuzione "*salvi (o compatibilmente con) gli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale*", ed in ogni caso con una formulazione che la renda compatibile con l'assetto ordinamentale e costituzionale del pubblico ministero, il rapporto di dipendenza funzionale con esso della polizia giudiziaria ed il regime di autonomia e segretezza delle indagini preliminari."