

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 478}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MAGGIONI, COSTAMAGNA, BOFFARDI INES

Presentata il 30 settembre 1976

Costituzione di un corpo speciale di polizia giudiziaria alle dirette dipendenze del procuratore generale presso la Corte di cassazione

ONOREVOLI COLLEGHI! — Da tempo si sente la necessità della istituzione di un corpo speciale di polizia, adibito alle inchieste di delicata ed importante natura, onde reprimere quei delitti che più gravemente intaccano la solidità morale del regime della Repubblica, inquinando l'amministrazione della cosa pubblica e corrompendo in ogni senso la nostra gioventù.

Tale istituzione comporta un corpo che abbia, in un certo modo, gli stessi compiti, e lo stesso funzionamento del FBI che tanto buona prova ha dato negli USA, adatto alle nostre particolarissime condizioni. È necessario anche che un tale corpo speciale cominci modestamente la sua opera, per poi, dopo una esperienza, articolare una legge più ampia e completa fatto tesoro dell'esperienza fatta.

Della necessità di esso, è opinione generale. Un corpo che non dipenda dalla autorità politica tramite il Governo, un corpo che sia una garanzia, in ogni ora e con qualsiasi maggioranza politica del paese, che il bene comune non sia minacciato, la verità e la giustizia sempre tutelate.

Su questa via si pose il Parlamento quando provvide nel 1955 alle modifiche del

codice di procedura penale adeguandolo all'articolo 109 della Costituzione per il quale l'autorità giudiziaria dispone della polizia giudiziaria.

La polizia giudiziaria non è però un unico corpo di polizia, comprende diversi corpi che hanno ben precisi compiti istituzionali e i cui componenti hanno soltanto in determinati casi, precisati dai singoli regolamenti, funzioni e qualifiche di polizia giudiziaria.

Non vi è dunque una legge specifica sulla polizia giudiziaria che ne stabilisca i compiti, gli organici, le funzioni e le norme di servizio.

Il codice di procedura penale del 1930 nel libro secondo o « dell'istruzione » tratta - capo I del titolo I - le funzioni della polizia giudiziaria, la sua subordinazione; stabilisce la qualità di ufficiali e di agenti di polizia giudiziaria, ne delinea le funzioni, gli atti principali e stabilisce le sanzioni.

Secondo l'articolo 221 del codice di procedura penale sono ufficiali di polizia giudiziaria:

1) i funzionari di pubblica sicurezza ai quali gli ordinamenti di polizia riconoscono tale qualità e cioè sino al grado di commissario capo incluso (vi sono inclusi i viceque-

stori e gli ispettori generali di pubblica sicurezza — testo unico 31 agosto 1907, n. 690, e successive modificazioni);

2) gli ufficiali e i sottufficiali dei carabinieri, del corpo degli agenti di pubblica sicurezza, della guardia di finanza, i graduati del corpo degli agenti di custodia, gli appuntati dei carabinieri limitatamente al periodo in cui hanno l'effettivo comando di una stazione (articolo unico del decreto legislativo luogotenenziale 11 gennaio 1945, n. 30).

Non sono organi di polizia giudiziaria gli ufficiali generali dei carabinieri, della guardia di finanza e della pubblica sicurezza (modifiche al codice di procedura penale — legge 18 giugno 1955, n. 517);

3) il sindaco nei comuni ove non esiste alcuno dei predetti ufficiali di polizia giudiziaria.

Sono agenti di polizia giudiziaria i carabinieri, le guardie di pubblica sicurezza, le guardie di finanza, gli agenti di custodia, le guardie delle province e dei comuni.

Sono inoltre ufficiali od agenti di polizia giudiziaria nei limiti del servizio a cui sono destinate e secondo le attribuzioni ad esse conferite dalle leggi e dai regolamenti, tutte le altre persone incaricate di ricercare ed accertare determinate specie di reati. Tra queste persone ad esempio sono ufficiali di polizia giudiziaria:

gli ufficiali e i sottufficiali del corpo dei vigili del fuoco nell'esercizio delle loro funzioni (legge 27 dicembre 1941, n. 1750);

gli agenti consolari all'estero (codice di procedura penale, articolo 6, e codice della navigazione, articolo 235);

i comandanti, gli ufficiali e i funzionari di porto, i direttori e i delegati degli aeroporti, i delegati dei campi di fortuna, rispetto ai reati preveduti dal codice della navigazione commessi nel porto, nell'aeroporto, nel corso della navigazione e rispetto ai reati comuni commessi in tali luoghi se in questi mancano ufficiali di pubblica sicurezza (codice della navigazione, articolo 235);

i comandanti delle navi e degli aeromobili rispetto ai reati commessi a bordo in corso di navigazione e i comandanti delle navi da guerra per gli atti che compiono su richiesta dell'autorità consolare, o, in caso di urgenza di propria iniziativa (codice della navigazione articolo 235);

i funzionari doganali per le violazioni della legge doganale e delle altre leggi la cui applicazione è demandata alle dogane (arti-

colo 132 della legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424);

gli ispettori compartimentali e i ricevitori del monopolio di Stato in relazione al contrabbando dei tabacchi e del sale e alle contravvenzioni previste dalla legge sui monopoli (articoli 7 e 19 del regio decreto 14 giugno 1941, n. 577);

gli ispettori e gli ingegneri ferroviari (testo unico 9 maggio 1912, n. 1447);

gli impiegati ed agenti postali (decreto ministeriale 14 agosto 1943);

i cancellieri, rispetto alle contravvenzioni previste dalla legge sul bollo e di registro concernente gli atti di ufficio (decreto ministeriale 8 maggio 1924, n. 745).

Sono agenti di polizia giudiziaria:

i vigili del fuoco nell'esercizio delle loro funzioni;

i sottufficiali e il personale militare dipendenti dalla capitaneria di porto, i funzionari e gli agenti degli aerodromi e i componenti dell'equipaggio in seguito alla richiesta di cooperazione da parte degli ufficiali di polizia giudiziaria; gli agenti degli uffici di porto o di aerodromo in servizio di ronda (articolo 235 del codice della navigazione);

le guardie giurate e gli agenti di enti ed associazioni giuridicamente riconosciuti nei limiti delle attribuzioni loro riconosciute dalla legge (ad esempio guardie campestri, guardiacaccia, ecc.);

il privato che esercita la facoltà di arresto ai sensi dell'articolo 242 del codice di procedura penale.

L'articolo 223 del codice di procedura penale tratta degli ausiliari della polizia giudiziaria cioè delle persone che, munite di particolare esperienza tecnica, coadiuvano gli ufficiali giudiziari, che a loro si rivolgono quando nell'espletamento delle loro funzioni ritengono necessario ed opportuno eseguire determinati accertamenti tecnici.

Gli ausiliari non possono rifiutarsi di prestare la propria opera.

Le principali funzioni della polizia giudiziaria sono elencate nell'articolo 219 del codice di procedura penale che testualmente recita: « La polizia giudiziaria deve anche di propria iniziativa prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, assicurarne le prove e raccogliere quant'altro possa servire all'applicazione della legge penale ».

Il codice di procedura penale, con le modifiche apportate dalla legge 18 giugno 1955, n. 517, attribuisce con gli articoli 222, 228, 231 e 232, agli organi esecutivi della polizia giudiziaria molte altre funzioni, alcune delle quali sono attuate su iniziativa degli stessi organi, altre su delega o comando dell'autorità giudiziaria.

Funzioni di iniziativa sono:

l'accertamento dei reati e le operazioni relative;

la raccolta « di quei dati che possono stabilire la pericolosità dell'imputato e a determinare il grado e la forma »;

i provvedimenti inerenti alla tutela della libertà personale (articolo 228 del codice di procedura penale).

Possono essere invece demandate alla polizia giudiziaria su delega o comando dell'autorità giudiziaria:

l'esecuzione degli ordini del pubblico ministero, del pretore o del giudice istruttore, relativi a particolari indagini;

l'esecuzione di atti di sommaria istruzione delegati dal pubblico ministero o dal pretore durante l'istruzione sommaria e di atti delegati dal giudice istruttore durante l'istruzione formale;

l'esecuzione degli organi e dei mandati di cattura, di accompagnamento e di comparizione emessi dal pubblico ministero, dal giudice istruttore e dal pretore.

Capo della polizia giudiziaria e suo dirigente è per l'articolo 220 del codice di procedura penale il procuratore generale presso la corte di appello in ciascun distretto di corte d'appello e il procuratore della Repubblica presso il tribunale in ogni circondario di tribunale.

I funzionari della polizia giudiziaria sono alle dipendenze del pubblico ministero per quanto concerne le funzioni di polizia giudiziaria, mentre per quanto riguarda i rapporti gerarchici dipendono dai rispettivi corpi di appartenenza.

Infatti così stabiliva l'articolo 220 del codice di procedura penale del 1930.

Allo scopo di rendere più stretto ed efficiente il vincolo di dipendenza e subordinazione tra la polizia e l'ufficio del pubblico ministero e in parziale adempimento della norma costituzionale di cui all'articolo 109 della Costituzione già citato, l'articolo 220 del codice di procedura penale è stato mo-

dificato dalla legge 18 giugno 1955, n. 517, nel modo seguente:

« Gli ufficiali e gli agenti della polizia giudiziaria esercitano le loro attribuzioni alle dipendenze e sotto la direzione del procuratore generale presso la corte d'appello o del procuratore della Repubblica. Essi devono eseguire gli ordini del giudice istruttore e del pretore. In ogni sede giudiziaria l'ufficiale di polizia giudiziaria più elevato in grado è responsabile, presso il procuratore generale, il procuratore della Repubblica ed il pretore, dell'opera degli ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria da lui dipendenti e non può essere allontanato dalla sede, né privato dell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria senza il consenso del procuratore generale. Qualsiasi promozione degli ufficiali non può essere disposta senza parere favorevole del procuratore generale, salvo che l'ufficiale o l'agente abbia cessato dalle funzioni di polizia giudiziaria da almeno due anni ».

Dall'esame di questo articolo si desume chiaramente che:

a) non essendo il procuratore generale presso la Corte di cassazione organo di polizia giudiziaria non vi è un solo capo di polizia giudiziaria ma tanti quante sono le corti di appello;

b) presso ogni corte d'appello l'ufficiale più elevato in grado che eserciti funzioni di polizia giudiziaria, dei corpi di polizia (carabinieri, pubblica sicurezza, guardia di finanza) dipende e risponde al procuratore generale, al procuratore della Repubblica e al pretore degli ufficiali e degli agenti da lui dipendenti;

c) manca pertanto un capo.

Per attuare e quindi rendere esecutivo il disposto dell'articolo 220 del codice di procedura penale, con decreto presidenziale 25 ottobre 1955, n. 392, si è provveduto alla costituzione di speciali nuclei di polizia giudiziaria nelle varie sedi giudiziarie.

Infatti è stato stabilito che entro il 31 dicembre 1955 le questure e i comandi dei carabinieri e della guardia di finanza comunichino al procuratore generale presso la corte d'appello per ogni capoluogo di corte d'appello, di tribunale e di pretura, il nome e il grado degli ufficiali di polizia giudiziaria di ciascuno dei tre corpi, il nome e il grado dell'ufficiale di polizia che nelle diverse sedi esplica le funzioni di ciascun servizio di polizia giudiziaria.

Al procuratore generale, al procuratore della Repubblica e al pretore devono essere

comunicati il nome e il grado degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria che esercitano le funzioni di polizia giudiziaria alla dipendenza dei rispettivi dirigenti.

In attuazione di queste disposizioni i vari corpi di polizia hanno costituito dei piccoli nuclei di polizia giudiziaria alcuni dei quali come ad esempio nell'Arma dei carabinieri, creati *ex novo*, ed altri segnalando un certo numero di ufficiali ed agenti che nei rispettivi uffici e comandi già svolgevano funzioni di polizia giudiziaria e che quindi proseguono nella loro normale attività salvo a svolgere quei particolari incarichi che venissero loro di volta in volta dall'autorità giudiziaria.

In sostanza, anche se, con i provvedimenti del 1955 si è voluto rendere più stretto ed efficiente il vincolo di dipendenza e di subordinazione tra la polizia giudiziaria e l'ufficio di pubblico ministero, tanto che il nuovo articolo 220 del codice di procedura penale non ha riportato quella parte del vecchio articolo che stabiliva che gli ufficiali e gli agenti di pubblica sicurezza esercitavano le loro attribuzioni sotto la direzione e la dipendenza del procuratore generale: « Osservate le disposizioni che nei rispettivi ordinamenti ne regolano i rapporti interni di dipendenza gerarchica », non esiste ancora un unico organo di polizia giudiziaria alle dipendenze dirette ed esclusive della magistratura.

Le norme vigenti, hanno disposto la creazione dei singoli nuclei dei vari corpi di polizia per i quali i vincoli di subordinazione e di dipendenza dell'autorità giudiziaria sono più stretti, ma non esclusivi in quanto, in sostanza, gli appartenenti alla polizia giudiziaria e particolarmente quelli dei nuclei, dipendono ora da più organi.

Su questa che è la legislazione vigente, la presente proposta di legge non intende menomamente interferire. La polizia giudiziaria come è stata prevista dalle norme del codice di procedura penale, non sarà menomamente toccata, continuerà le sue funzioni, avrà la sua gerarchia.

Con la presente proposta di legge si intende invece creare una polizia giudiziaria speciale accentrata, la quale ha un solo capo unico, una sola dipendenza gerarchica unica, una sua autonomia particolare, una carriera propria, appunto per la sua altissima missione.

Le stesse funzioni che ad essa si vogliono demandare, sono di origine strettamente investigativo, tendenti cioè ad accertare fatti e circostanze nei casi delicati e più sospetti specie riguardanti la corruzione, l'illecito ar-

ricchimento, l'immoralità, le evasioni fiscali, i delitti e le violazioni doganali, il traffico di stupefacenti, la falsificazione di moneta, la malavita, lo spionaggio. Naturalmente tutta l'organizzazione interna e la specificazione esatta delle funzioni, dei mezzi per esercitarle, delle sfere di competenza e di collaborazione con tutti gli altri organi di polizia e dell'esercito, dovranno essere codificate da un regolamento cui la proposta di legge fa esplicito riferimento.

I funzionari di questo corpo debbono avere coscienza chiarissima, cultura ed intelligenza aperta, volontà decisa a servire lo Stato.

Ecco perché ad essi si dà un altro grado gerarchico all'inizio della carriera, ecco perché per le promozioni vengono sganciati da ogni normale procedura, ecco perché sono circondati dalla più assoluta fiducia e dalla più ampia autonomia.

Soltanto così questi funzionari e funzionarie potranno svolgere la loro delicata missione, soltanto così il corpo potrà dare garanzia che là dove l'autorità giudiziaria non può giungere con le sue richieste, esso potrà riuscire.

La necessità che siano costanti e cordiali i rapporti con gli altri corpi di polizia, specie con la polizia scientifica e con quella internazionale non è esposta nella proposta, ma è presupposto essenziale della stessa.

Non deve essere riguardato dagli altri corpi, questo nuovo corpo, come una sovrastruttura; si tratta di un corpo con una organizzazione nuova, richiesto dalle nuove esigenze. Il corpo di polizia giudiziaria che fu istituito nel 1955 è stato il primo gradino per giungere a questa nuova realizzazione.

Onorevoli colleghi, ripresentiamo la proposta di legge avanzata nella precedente legislatura dal deputato Tozzi Condivi; della sua bontà ed urgenza è prova l'episodio di Milano del 1974 che ha avuto numeroso seguito anche negli anni scorsi.

Ricordiamo, infatti, come a Milano 50 magistrati dell'ufficio istruzione avevano rinvio alla Procura un centinaio di processi perché il questore di Milano aveva deciso di ritirare tutti i graduati di pubblica sicurezza distaccati presso i loro uffici perché sarebbero stati vincolati dal segreto istruttorio anche nei confronti dei superiori diretti. Questo episodio tanto grave ripete l'assoluta necessità di un corpo di polizia giudiziaria alla diretta dipendenza — ed esclusiva — della magistratura, come del resto è previsto dalla Costituzione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

È istituito un corpo speciale di polizia giudiziaria alla diretta dipendenza del procuratore generale presso la Corte di cassazione.

Il corpo ha un organico fisso di 100 posti.

Per esservi ammessi è necessario avere: un'età non inferiore ai 30 anni, un diploma di laurea, la piena idoneità fisica e aver superato un concorso bandito dal Ministero di grazia e giustizia con le modalità che saranno fissate in apposito regolamento. Della commissione preposta all'espletamento del concorso devono fare parte il procuratore generale presso la Corte di cassazione o un suo delegato che la presiede, il direttore generale della pubblica sicurezza o un suo delegato, il comandante generale dell'Arma dei carabinieri o un suo delegato.

I vincitori del concorso vengono inquadrati in detto corpo speciale con il coefficiente 900, con possibilità di carriera soltanto per merito, senza formalità di anzianità o di scatti. Il procuratore generale provvede alle promozioni ed alla disciplina del corpo avendo facoltà di nominare un capo di detto corpo al quale può delegare parte delle sue funzioni.

ART. 2.

Il corpo speciale di polizia giudiziaria affianca la polizia giudiziaria nelle sue normali operazioni, ma deve svolgere specialmente le particolari funzioni che ad esso di volta in volta affida il procuratore generale di propria iniziativa o su richiesta dell'autorità giudiziaria, attraverso i procuratori generali presso le corti di appello, o su richiesta del Governo.

I funzionari del corpo, hanno la più ampia autonomia ed il più ampio mandato.

Ogni pubblica autorità — se richiesta — deve mettersi a disposizione dei funzionari del corpo consentendo tutte le ispezioni e fornendo le informazioni.

I funzionari sono tenuti al più severo segreto d'ufficio e hanno l'obbligo di riferire soltanto al procuratore generale presso la cassazione o — per la sua delega — al capo della polizia giudiziaria.

Hanno a loro disposizione una macchina senza autista ed hanno diritto al rimborso di tutte le spese sostenute per l'esercizio delle loro funzioni senza l'obbligo di esibire ricevute.

ART. 3.

Sarà, immediatamente dopo la costituzione del corpo, istituita una scuola di addestramento e per i funzionari già prescelti e per quanti aspirano all'assunzione.

Inizialmente il concorso sarà bandito soltanto per 20 posti.

Con decreto del Ministro di grazia e giustizia su proposta del procuratore generale presso la cassazione sarà emanato il regolamento del corpo, del concorso e della scuola.

ART. 4.

I funzionari non hanno uniforme.

ART. 5.

Alla spesa per la prima applicazione della legge, prevista in 100 milioni, provvede il Ministero di grazia e giustizia con opportuna iscrizione in bilancio.

Il bilancio preventivo e consuntivo per il funzionamento del corso e del corpo saranno compilati dal procuratore generale presso la Corte di cassazione senza obbligo di presentare la documentazione delle spese per il funzionamento del corpo e senza controllo alcuno — per questa parte — e della ragioneria dello Stato e della Corte dei conti.

ART. 6.

Il concorso dovrà essere bandito entro 6 mesi dall'entrata in vigore della presente legge.