

I nuovi rapporti tra pubblico ministero e polizia giudiziaria

Partecipo a questo incontro, per il quale ringrazio ancora Emilio Dolcini, ben consapevole della mia impreparazione nel diritto processuale penale, se non per quanto s'impura nella pratica professionale, sempre in limiti assai angusti. Tanto meno sono un esperto di diritto costituzionale, settore invece cruciale rispetto a una riflessione imposta dalla progettata «riforma della giustizia», che dovrebbe anzitutto incidere sul testo della Costituzione, modificandone alcuni articoli.

Fatte queste premesse (che prego il lettore di tenere nel debito conto), limito il mio breve intervento a un tema specifico, solo apparentemente minore, che ritengo invece assai importante: e lo tratterò guardandolo, in particolare, sotto l'angolo visuale che mi è più consono, quello del diritto penale dell'economia.

Intendo riferirmi all'innovazione che si vorrebbe introdurre per modificare, in termini profondi e sostanziali, i rapporti tra pubblico ministero e polizia giudiziaria.

Nel disegno di legge costituzionale n. 4275, del 7 aprile 2011, all'art. 10 è infatti prevista la modifica dell'articolo 109 della Costituzione.

L'articolo 109 in vigore (nel testo originario della Carta, mai mutato dal 1948) prevede che «L'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria». Diversamente, la modifica contenuta nella proposta di legge costituzionale vorrebbe sostituire il testo ora citato con il seguente: «Il giudice e il pubblico ministero dispongono della polizia giudiziaria secondo le modalità stabilite dalla legge».

La modifica è radicale, anche trascurando, in questa sede, la distinzione tra “giudice” e “pubblico ministero”, che trova le sue radici in modifiche ordinamentali di ben più ampia portata, che spaziano dalla separazione delle carriere, di cui all'articolo 4 («La legge assicura la separazione delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri»), alla previsione di un «Consiglio superiore della magistratura giudicante» distinto dal «Consiglio superiore della magistratura requirente».

L'innovazione che si vorrebbe apportare con il nuovo articolo 109 Cost. si manifesta nel sostanziale *svuotamento* della norma costituzionale, poiché l'effettiva disponibilità della polizia giudiziaria passerebbe dall'essere sancita in termini netti e perentori («direttamente»), a quanto disposto dalla legge ordinaria, con un mandato in bianco al legislatore (appunto) ordinario, che potrebbe a suo piacimento prima introdurre e poi modificare la disciplina.

È subito evidente, peraltro, che l'attribuire al legislatore di tracciare il regime di disponibilità della polizia giudiziaria è il segno manifesto di una volontà *restrittiva* rispetto all'attuale rapporto tra autorità giudiziaria e polizia giudiziaria, poiché la legge non potrebbe certo ri-affermare l'attuale principio, di diretta dipendenza funzionale, bensì ritagliare casi e modi in uno spazio sostanzialmente vuoto, libero da ipoteche o principi superiori.

Nella relazione che accompagna il disegno di legge n. 4275, dopo aver ripercorso alcuni passaggi dei lavori preparatori della Costituzione, si afferma che la modifica dell'articolo 109 «deve essere coordinata con le altre» modifiche: «l'imparzialità dell'azione giudiziaria, in particolare delle investigazioni e delle indagini penali...; l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, in particolare dell'ufficio del pubblico ministero; l'obbligatorietà dell'azione penale». L'enunciazione di questi principi, apparentemente

citati per giustificare e quasi ribadire obiettivi di imparzialità e autonomia della Magistratura, conclude con una singolare contrapposizione. Da un lato si afferma che «il rapporto tra polizia giudiziaria e autorità giudiziaria è un rapporto di stretta dipendenza funzionale», dall'altro che «sul piano amministrativo e su quello organizzativo, non può essere di subordinazione della polizia giudiziaria alla magistratura».

Si tratta di una conclusione, quest'ultima, che ha poco o nulla a che vedere con i rapporti effettivi tra polizia e magistratura, poiché nessuno ha mai dubitato della dipendenza gerarchica della polizia giudiziaria dal potere esecutivo. Il problema sta nella natura del rapporto funzionale. E la definizione di questo si vorrebbe lasciarla alla legislazione ordinaria, in assoluta libertà.

Per comprendere meglio il significato concreto della progettata modifica costituzionale, è sufficiente considerare quanto è oggi disponibile nell'elaborazione dei progetti di modifica del codice di procedura penale: ovviamente essi possono subire modifiche in corso d'opera, come l'esperienza insegna, ma il loro esame è in ogni caso significativo per capire quale sarebbe lo sviluppo coerente rispetto alla modifica dell'articolo 109 Cost. In altri termini, cosa in sostanza vorrebbe davvero l'attuale legislatore, sotto la copertura del novellato art. 109 Cost.

Troviamo nel disegno di legge S 1440 del 6 febbraio 2009, che ampiamente rimaneggia il codice di procedura penale, anche la modifica dell'articolo 330 c.p.p. Vi si legge l'abbozzo di una disciplina che ridimensiona e riduce il potere del pubblico ministero nei confronti della polizia giudiziaria, delineando un rapporto radicalmente diverso rispetto all'attuale.

Secondo il disegno, l'articolo 330 del codice di procedura penale dovrebbe essere modificato, al primo comma, nei termini seguenti: «La polizia giudiziaria prende di propria iniziativa e riceve notizia dei reati. Il pubblico ministero riceve le notizie di reato presentate o trasmesse a norma degli articoli seguenti». Si aggiunge poi la soppressione del potere d'iniziativa del pubblico ministero nell'acquisizione delle notizie di reato.

Considerando anche la progettata modifica all'articolo 348 c.p.p., esce un quadro sufficientemente preciso e, aggiungo, assai preoccupante. Sarebbe riservata alla polizia giudiziaria, in via esclusiva, la ricerca delle notizie di reato: diverrebbe l'unico organo a prendere e ricercare di propria iniziativa le medesime. Per contro, il pubblico ministero potrebbe soltanto riceverle e molto espressivamente le relazioni di accompagnamento alle modifiche di legge ordinaria dichiarano apertamente che «il pubblico ministero diventerà mero *recettore* delle notizie di reato presentate o trasmessa da altri» (corsivo aggiunto).

Detto in altri termini, o sotto altra visuale, fino a quando il pubblico ministero non avrà ricevuto la notizia di reato acquisita dalla polizia giudiziaria, egli non potrà compiere alcune attività d'indagine, né personalmente, né avvalendosi della polizia giudiziaria medesima.

Inoltre si prevede che solo le sezioni di polizia giudiziaria istituite presso le Procure della Repubblica operino alle *dipendenze* e sotto la *direzione* dell'autorità giudiziaria, mentre per tutti gli altri organi dei servizi di polizia giudiziaria resta unicamente la *direzione*.

Per una valutazione più chiara della portata delle progettate modifiche, occorre tener conto anche della sensibilissima attenuazione dei poteri della magistratura su un nodo che si è rivelato nel tempo di grande delicatezza, ossia quello dei trasferimenti del personale della sezione di polizia giudiziaria, rispetto al quale si azzera, nella sostanza, il potere della autorità giudiziaria. Per contro si assiste ad un forte e sostanziale accrescimento dei poteri autonomi della polizia giudiziaria, che spaziano dalla possibilità di procedere all'interrogatorio delle persone in custodia cautelare (gravissimo regresso), al tendenziale accentramento delle indagini tecnico-scientifiche ai servizi di investigazione della polizia giudiziaria.

Il ruolo di quest'ultima, e di conseguenza la sua capacità di incidere e decidere sullo

svolgimento delle indagini, è enfatizzato nell'ambito dei reati a citazione diretta (art. 550 c.p.p.): reati, attualmente, tutt'altro che bagattellari, considerato che il raggio di operatività è determinato dal massimo edittale della pena alla reclusione «non superiore nel massimo a quattro anni», limite superato nelle previsioni espresse nel secondo comma.

Dall'angolo prospettico che mi sono assegnato - quello del diritto penale dell'economia - rilevo che cadono in pratica nella previsione molti reati economici, che prevedono come tetto massimo, appunto, quello dei quattro anni; oppure, nel campo dei reati tributari, il delitto di dichiarazione infedele (art. 3 d. lsg. n. 74 del 2000). Il fatto che non si registrino usualmente casi di reati economici a citazione diretta dipende solo dal fatto che essi sono ormai di regola contestati o nel quadro dei reati di bancarotta, o in concorso con altre figure criminose punite più severamente.

Nell'indagare, in questi sommari cenni, la progettata modifica dei rapporti tra pubblico ministero e polizia giudiziaria non mi soffermo sulle aporie e sui corto-circuiti che si verrebbero a determinare in altri settori: a mo' di esempio si potrebbe pensare al settore delle indagini in materia di criminalità organizzata o nel delicatissimo settore delle misure di prevenzione, ove si sono avuti, negli ultimi anni, importanti sviluppi normativi, ancora alla ricerca di un profilo razionale e di un punto di equilibrio tra le diverse "ragioni" in gioco.

Tuttavia, anche limitandosi a questi sommari cenni, mi sembra che la "riforma orlata", per citare un Maestro, sia di una delle più insidiose di tutte quelle finora avanzate. Avrebbe, tra l'altro, il pregio - se si ragiona con indifferenza ai risultati - di essere a costo bassissimo, anzi probabilmente si potrebbe tradurre in un risparmio di spese e comunque, inizialmente, richiederebbe solo un'opera di riorganizzazione. Modificare i rapporti di tipo funzionale tra Polizia Giudiziaria e Pubblico Ministero non costa nulla, in termini di risorse: soprattutto dal momento che il legislatore non mostra di curarsi se all'interno della prima vi siano le professionalità e le strutture adeguate al nuovo assetto. L'attività della ricerca della notizia di reato, se non vuol essere puramente declamata, esige una sensibilità alle dinamiche economiche o finanziarie (per rimanere nel mio campo) per individuare punti nevralgici, o frammentarie o ambigue emersioni di fenomeni più gravi, sensibilità che non si improvvisa.

La prospettiva più facile da prevedere è quella dell'azione investigativa solo a rimorchio di denunce o esposti, di privati o di autorità: ma si potrebbe ribattere, sulla scorta di esperienze recenti a tutti note, che le denunce dei privati sono rare nel campo economico, nel quale le vittime si riconoscono tali con difficoltà e per lo più quando il peggio è avvenuto. Né si può dire che le autorità di vigilanza si siano dimostrate più reattive e pronte, nei recenti "scandali" finanziari. Il punto meriterebbe di essere approfondito (non in questa sede), poiché, se la riforma andasse in porto, si attuerebbe - nei fatti - un inedito scenario delle indagini in questo campo, che vedrebbero l'avvio, normalmente morbido e sprovvisto di poteri incisivi, da parte delle Autorità di Vigilanza, e poi, normalmente dopo qualche tempo, l'invio di una denuncia o di una relazione.

I punti cruciali, negativamente cruciali, della progettata riforma mi sembrano due. Spicca, già a una prima lettura, la sottrazione al Pubblico Ministero del potere di acquisire direttamente le notizie di reato, in autonomia, e avvalendosi, per la ricerca, appunto della polizia giudiziaria. Appare non meno grave che l'organo requirente non possa disporre in modo autonomo delle risorse necessarie per lo svolgimento delle indagini, quand'anche fosse a lui giunta la notizia di reato. Anzi, come è già stato rilevato da alcuni commentatori, si rischia di creare un doppio piano di indagine, uno seguito dal Pubblico Ministero e uno coltivato separatamente dalla Polizia Giudiziaria. Con un evidente spreco di risorse che si tradurrebbe fatalmente nell'aggravamento dell'inefficienza complessiva, poiché attorno allo stesso oggetto si svilupperebbero inchieste parallele.

Come ho già anticipato, la vagheggiata rinascita di un'indagine poliziesca (senza alcun intento denigratorio) nel campo della criminalità economica appare preoccupante, specie in un quadro di bassissima effettività delle norme di settore, di modestissima

efficienza applicativa e, per contro, di impegnative e dispendiose attività di indagine. Ho accennato al vizio iniziale, alla rinuncia alle professionalità indispensabili per “trovare” la notizia di reato. Naturalmente si possono immaginare le repliche. La Polizia Giudiziaria potrebbe dotarsi di strutture adeguate, formare competenze idonee a fronteggiare i nuovi compiti. Trascuro di considerare - tanto è banale - che tutto questo non si realizza in tempi brevi, soprattutto senza un piano e, in ogni caso, richiede risorse ingenti.

Vi è un dato, che la moderna riflessione criminologica, formatasi alla scuola di Sutherland, ha ormai acquisito. Ovvero che la criminalità economica, intesa come fenomeno di devianza rispetto alle regole del mercato capitalistico, è molto di frequente strettamente connessa a patologie di altro genere e che riguardano il corretto funzionamento delle istituzioni, a tutti i livelli. Intendo dire che la violazione delle regole realizzata dai *white collar criminals* non è, il più delle volte, racchiusa negli - pur ampi - confini dell'agire prettamente economico, ma si estende a erodere la legalità dell'azione della Pubblica Amministrazione, prevalentemente per asservirla ai propri interessi.

Per essere più precisi, sia pure in questa stringatissima sintesi, il malcostume economico, oggi (e forse sempre), ha intrecciato solidi legami con l'illegalità istituzionale e, in un *continuum* sempre più preoccupante, con la stessa criminalità organizzata. L'agire imprenditoriale può scatenare dinamiche offensive non solo rispetto alle regole capitalistiche (reati societari, abusi di mercato) e alle pretese statali di controllo (ad es. sicurezza sul lavoro o percezione dei tributi, punti entrambi dolentissimi). Si estende oltre, per investire l'imparzialità della Pubblica Amministrazione (ad es. in tema di appalti e commesse), per giungere a servirsi della stessa criminalità organizzata (ad es. in tema di rifiuti) o a raggiungere con essa una sorta di convivenza, tale da consentirne la sempre maggiore infiltrazione.

I poteri economici da sempre godono di formidabili ripari nei confronti della criminalizzazione: il *double standard* non è un'invenzione di alcuni studiosi, è concretissima realtà. Solo un potere giudiziario autonomo e indipendente può tentare di fronteggiarlo, ancor più a fatica quando l'agire criminoso dei colletti bianchi si colloca, protagonista o servente, in fenomeni di devianza all'interno delle istituzioni.

In questo quadro, sorge vivissima la preoccupazione di una sostanziale sterilizzazione delle attività di contrasto, nel momento in cui si vagheggia la drastica limitazione dei poteri del Pubblico Ministero con il contemporaneo affidamento del grosso delle indagini alla Polizia Giudiziaria. Un corpo al cui *impiego* e *impegno* dovrebbero presiedere solo ragioni affidate al potere esecutivo, secondo l'antica formula del controllo sui controllori.

Mi rendo naturalmente conto che lo spunto di riflessione qui offerto è manchevole, sia in profondità (non possibile in questa sede), sia per i necessari collegamenti con altre parti della riforma che si vorrebbe introdurre. Ad esempio, ben più potrebbe ottenere, di negativo, in questa direzione, la rivisitazione in chiave di discrezionalità dell'azione penale. Si dice sempre che questa dovrebbe modularsi in base all'ambigua, vuota formula dell'*allarme sociale*: allora i reati economici ben potrebbero essere sospinti ai margini o in fondo alla lista delle priorità.

Tuttavia, anche restando nell'angolo visuale più ristretto che qui si è scelto, costituisce un segnale preoccupante la discrezionalità - affidata all'esecutivo - del come e del quanto impiegare le risorse alle indagini sulla criminalità, piuttosto che ad altri settori ai quali l'opinione pubblica può essere emotivamente più partecipe o resa sensibile (ad es. la sicurezza).

Si profila, in altri termini, la creazione, con mezzi diversi, di un ulteriore potente filtro alla *criminalizzazione secondaria* dei reati dei colletti bianchi, specie quando essi toccano o anche solo lambiscono poteri, in senso lato, politici o possono invocarne la protezione, secondo moduli di comportamento ampiamente studiati e visti funzionare in pratica.

Aggiungo poi che la previsione di un tendenziale monopolio delle indagini

tecnico-scientifiche a favore della Polizia Giudiziaria, che sarà difficile eludere a causa delle ben note ristrettezze di risorse economiche disponibili, introduce un altro elemento inquinante. Vuoi perché, riprendendo un tema già affacciato, le indagini in materia economica e finanziaria richiedono un tasso sempre più elevato di professionalità ed esperienza; vuoi perché non sembra affatto azzardato immaginare le possibilità di condizionamenti, tanto nei modi e contenuti, quanto nei tempi.

Un pubblico ministero disarmato, quale vorrebbe la riforma, non si presenta davvero in grado di fronteggiare, con un minimo di credibilità, la criminalità economica odierna.

Forse è (anche) questo che si vuole.