

# 1



## Ruolo e compiti della polizia giudiziaria

SOMMARIO

1. Funzioni di polizia giudiziaria. – 2. Attività di iniziativa. – 3. Attività delegata. – 3.1. Notificazioni.

### 1. *Funzioni di polizia giudiziaria*

Il nuovo codice di procedura penale ha inserito le norme che contemplano, in via generale, i compiti della polizia giudiziaria, nel libro primo, dedicato ai soggetti processuali. La scelta del legislatore non è stata casuale, bensì dettata dall'esigenza di inserire organicamente la polizia giudiziaria nella dinamica procedimentale e processuale, rimarcando lo stretto legame tra le funzioni da essa espletate e l'accertamento della verità processuale.

Il comma 1 dell'art. 55 c.p.p. recita:

*Normativa*



«La polizia giudiziaria deve, anche di propria iniziativa, prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale».

Alla luce del dettato normativo i compiti della polizia giudiziaria possono sintetizzarsi in una attività informativa, investigativa e repressiva.

Per quanto concerne il primo profilo, viene in rilievo l'acquisizione delle *notitiae criminis* (notizie di reato). La polizia giudiziaria ha il dovere di recepire le notizie di reato provenienti dai terzi. Si pensi alle denunce, alle querele ed ai correlativi obblighi di documentazione dei fatti rappresentati e di formalizzazione delle istanze punitive (art. 330 ss. c.p.p.). Ha altresì il dovere di acquisire di propria iniziativa le notizie di reato.

L'attività investigativa si sostanzia nell'acquisizione di elementi prova a sostegno di una o più ipotesi di reato formulate e nella assicurazione delle fonti di prova. Come chiarito dalla Suprema Corte,

Giurisprudenza 

«dal combinato disposto degli artt. 55 e 348 c.p.p., si evince il principio dell'atipicità degli atti di indagine della polizia giudiziaria, alla quale compete il potere-dovere di compiere di propria iniziativa, finché non abbia ricevuto dal Pubblico Ministero direttive di carattere generale o deleghe per singole attività investigative, tutte le indagini che ritiene necessarie ai fini dell'accertamento del reato e dell'individuazione dei colpevoli e quindi anche quegli atti ricognitivi che quest'ultima finalità sono diretti a conseguire, quali l'individuazione di persone o di cose, ancorché non espressamente indicati nell'elencazione contenuta nell'art. 348 predetto, che deve considerarsi meramente esemplificativa»

Cass. 8 aprile 1997, n. 2655, in *CED Cassazione*.

In applicazione di tale principio la Cassazione ha rigettato il ricorso avverso l'ordinanza del Tribunale del riesame, con cui è stata dedotta l'inutilizzabilità, ai fini cautelari, degli atti di individuazione compiuti dalla polizia giudiziaria.

Analogamente in altro arresto il giudice di legittimità ha ribadito che:

Giurisprudenza 

«L'individuazione di cose operata su iniziativa della polizia giudiziaria non è viziata da nullità, in quanto rientra tra le funzioni attribuite alla stessa, di raccolta di quanto possa servire all'applicazione della legge penale»

Cass. 21 novembre 1990, n. 6394, in *CED Cassazione*.

Lo strumento più efficace di cui dispone la polizia giudiziaria per assicurare le fonti di prova è sicuramente il sequestro probatorio, istituito

che sarà approfondito nei capitoli successivi. Naturalmente non è sempre necessario procedere al sequestro delle cose pertinenti al reato. Il giudice di legittimità ha chiarito che:

Giurisprudenza 

«Esso va disposto .... ogni qualvolta la cosa che ne costituisce l'oggetto appartenga a terzi, essendo il suo effetto tipico la perdita, per il proprietario o possessore, della disponibilità del bene da sequestrare. Qualora invece si tratti semplicemente di apprendere e conservare cose pertinenti al reato che non sono di proprietà altrui ovvero si tratti di conservare cose spontaneamente consegnate da altri, che non ne pretenda la restituzione, non è necessario procedere al sequestro, non occorrendo porre su di esse un vincolo di indisponibilità in contrasto con l'altrui proprietà o possesso: in tali ipotesi la polizia giudiziaria ... procede all'apprensione e conservazione delle cose pertinenti ai reati in piena libertà di forme purché idonee allo scopo e previa verbalizzazione delle relative attività»

Cass. 4 maggio 1994, n. 6252, in *CED Cassazione*.

La polizia giudiziaria ha infine il compito di impedire che i reati vengano portati ad ulteriori conseguenze (attività repressiva). In questo contesto si colloca la misura cautelare reale del sequestro preventivo. Il comma 3 *bis* dell'art. 321 c.p.p. attribuisce agli ufficiali di polizia giudiziaria la facoltà di procedere al sequestro preventivo del corpo di reato e delle cose a questo pertinenti. Il relativo verbale di sequestro deve essere trasmesso al P.M., il quale valuterà se disporre la restituzione di quanto sequestrato o mantenere la misura cautelare, richiedendo conseguentemente al g.i.p. la convalida del sequestro.

La Cassazione ha sottolineato che il potere di sequestro, mirato ad inibire il prodursi di ulteriori conseguenze connesse al reato, non può comunque esercitarsi

Giurisprudenza 

«al di fuori dei casi espressamente previsti dal codice di rito»

Cass. 18 giugno 1991, n. 9, in *CED Cassazione*.

La Cassazione ha assimilato al sequestro preventivo la diffida, con cui sovente la polizia giudiziaria intima ad un soggetto di astenersi dal porre in essere condotte penalmente rilevanti. In un arresto, il giudice di legittimità ha infatti ritenuto che:

Giurisprudenza



«La diffida, effettuata dalla polizia giudiziaria a norma dell'art. 55 c.p.p. nei confronti del proprietario di un fondo, dall'abbattere altri alberi o arbusti e di compiere altre azioni contrastanti con la normativa vigente, si configura quale sequestro parziale a carattere preventivo, poiché sottrae autoritativamente al titolare l'esercizio di alcune funzioni inerenti il diritto di proprietà ed è volta ad impedire l'aggravamento o la protrazione delle conseguenze del reato»

Cass. 3 dicembre 1993, n. 2639, in *CED Cassazione*.

Il principio sostenuto suscita però qualche perplessità. La diffida non crea un vincolo di indisponibilità sul bene, ma si traduce in un mero monito, sia pure promanante da un soggetto qualificato, che prescrive o vieta determinate condotte. Tale monito può anche comportare implicazioni sull'utilizzo del bene, ma non si traduce in un vincolo reale, sottraendo il bene alla disponibilità del reo. Si tratta in realtà di un atto atipico posto in essere dalla polizia giudiziaria, non espressamente contemplato dalle norme codicistiche e pertanto inidoneo a tradursi, di fatto, in una misura cautelare. In caso contrario sarebbe palese la violazione dell'art. 13, comma 1, Cost.

D'altra parte sempre la Suprema Corte ha sostenuto, in un altro arresto, che:

Giurisprudenza



«Allo scopo di impedire che un reato permanente venga portato ad ulteriori conseguenze ... possono essere utilizzati esclusivamente gli strumenti specificamente previsti dalle norme processuali penali»

Cass. 29 settembre 1994, n. 3974, in *CED Cassazione*.

In ossequio al principio enunciato, è stato ritenuto abnorme il provvedimento con cui il Pubblico Ministero, allo scopo di impedire la protrazione delle conseguenze del reato di cui all'art. 633 c.p., aveva ordinato lo sgombero dell'immobile abusivamente occupato.

## 2. Attività di iniziativa

Si distingue tra attività di iniziativa ed attività delegate. L'art. 55, comma 2, c.p.p. stabilisce che la polizia giudiziaria svolge ogni indagine e at-

tività disposta o delegata dall'autorità giudiziaria. Il comma 1 dello stesso articolo contempla invece attività svolte «*anche di propria iniziativa*», vale a dire al di fuori di una delega di indagini ricevuta dal P.M. e addirittura prima che l'autorità giudiziaria venga investita della notizia di reato.

In quest'ultimo ambito rientrano i poteri di perquisizione e sequestro, di cui agli artt. 352 e 354 c.p.p., ancorati comunque a presupposti rigorosamente delineati dal legislatore. I poteri di perquisizione, in particolare, vengono notevolmente dilatati in materia di sostanze stupefacenti (art. 103, D.P.R. n. 309/1990) e di armi (artt. 4, legge n. 152/1975 e 41, r.d. n. 773/1931). In ogni caso è sempre previsto il controllo dell'autorità giudiziaria, che provvede a convalidare o meno le perquisizioni ed i sequestri.

Nell'ottica di assicurazione delle fonti di prova (finalità tipica del sequestro probatorio), la polizia giudiziaria ha il dovere inoltre di curare

#### Normativa

«che le tracce e le cose pertinenti al reato siano conservate e che lo stato dei luoghi e delle cose non venga mutato prima dell'intervento del Pubblico Ministero»

art. 354 c.p.p.

Si tratta, come è agevole comprendere, di una attività posta in essere dalla polizia giudiziaria di propria iniziativa, in quanto prodromica al successivo intervento del P.M.

Proprio nell'ambito dell'attività diretta ad assicurare le fonti di prova, la Cassazione ha osservato che la polizia giudiziaria ha un potere autonomo, sia prima che dopo l'intervento del magistrato (Cass. 4 maggio 1994, n. 6252, in *CED Cassazione*). L'unico limite è rappresentato dal divieto di compiere

#### Giurisprudenza

«atti eventualmente in contrasto con le direttive del P.M.»

Cass. 4 maggio 1994, n. 6252, in *CED Cassazione*.

Conformemente al principio enunciato, si è ritenuto che polizia giudiziaria, la quale abbia proceduto al sequestro di un immobile, constatata la rimozione dei sigilli, abbia il potere di sostituire, autonomamente, il custode precedentemente nominato,

Giurisprudenza



«profilandosi tale sostituzione come un intervento urgente al fine di assicurare la garanzia penale all'efficienza di una effettiva custodia»

Cass. 15 luglio 1993, n. 2418, in *CED Cassazione*.

Nell'ambito delle misure cautelari reali, si è già visto che la polizia giudiziaria può procedere autonomamente al sequestro preventivo del corpo di reato e delle cose ad esso pertinenti (art. 321, comma 3 *bis*, c.p.p.).

Anche l'arresto in flagranza di reato (artt. 380 e 381 c.p.p.) rientra nell'attività di iniziativa della polizia giudiziaria. Naturalmente, analogamente a quanto accade in materia di perquisizioni e sequestri, occorre pur sempre il successivo controllo giurisdizionale da parte del Pubblico Ministero, prima, e del giudice per le indagini preliminari, successivamente.

Si è discusso in passato se l'arresto in flagranza fosse atto di competenza esclusiva dell'autorità giudiziaria oppure competesse anche al Pubblico Ministero, quale capo della polizia giudiziaria. La Suprema Corte è intervenuta chiarendo che, nel caso di reati per i quali è previsto l'arresto in flagranza,

Giurisprudenza



«il Pubblico Ministero ha il potere di disporre l'arresto dell'autore dei medesimi: ciò si deve ritenere in base all'interpretazione sistematica degli artt. 55, comma 2 e 56, comma 1, c.p.p. che riconoscono al Pubblico Ministero un potere di sovraordinazione, di indirizzo e di direttiva della polizia giudiziaria anche in materia coercitiva; d'altro canto la concezione che verrebbe riservata alla polizia giudiziaria ed interdetto al Pubblico Ministero il potere di arresto in flagranza in virtù di una interpretazione restrittiva della direttiva n. 32 legge delega del 1987, trova smentita significativa nell'art. 476, comma 1, c.p.p. che prevede appunto una legittimazione in tal senso del Pubblico Ministero per i reati commessi in udienza»

Cass. 6 maggio 1994, n. 2095, in *CED Cassazione*.

Gli atti posti in essere dalla polizia giudiziaria, di propria iniziativa, devono sempre rispondere alle finalità descritte al comma 1 dell'art. 55 c.p.p.

Per quanto concerne, in particolare, l'attività investigativa ha chiarito la Suprema Corte che:

Giurisprudenza



«Dal combinato disposto degli artt. 55 e 348 c.p.p. si evince il principio dell'atipicità degli atti di indagine della polizia giudiziaria, alla quale compete pertanto il potere-dovere di compiere di propria iniziativa, finché non abbia ricevuto dal Pubblico Ministero direttive di carattere generale o deleghe per singole attività investigative, tutte le indagini che ritiene necessarie ai fini dell'accertamento del reato e dell'individuazione dei colpevoli»

Cass. 8 aprile 1997, n. 2655, in *CED Cassazione*.

Ne deriva la possibilità di compiere anche atti ricognitivi, quali l'individuazione di persone o di cose,

Giurisprudenza



«ancorché non espressamente indicati nell'elencazione contenuta nell'art. 348 predetto, che deve considerarsi meramente esemplificativa»

Cass. 8 aprile 1997, n. 2655, in *CED Cassazione*.

Con riferimento specifico invece all'attività repressiva, essenzialmente finalizzata ad impedire che un reato permanente venga portato ad ulteriori conseguenze, l'art. 55 c.p.p. non può comunque consentire l'adozione di qualsiasi provvedimento idoneo a realizzare le predette finalità, ma va interpretato nel senso di legittimare esclusivamente provvedimenti specifici e predeterminati, autorizzati o imposti dalle norme penali sostanziali o processuali. Si verte infatti in materia di provvedimenti restrittivi della libertà personale, assoggettati ai principi costituzionali di legalità e tipicità.

### 3. *Attività delegata*

Oltre agli atti posti in essere in piena autonomia, la polizia giudiziaria svolge anche attività su delega del Pubblico Ministero. Trasmessa la notizia di reato all'autorità giudiziaria, la direzione delle indagini compete a quest'ultima. A partire da questo momento la polizia giudiziaria si muove nel rispetto delle direttive promananti dal Pubblico Ministero.

Quest'ultimo può emanare direttive, intese come indicazioni di carattere generale, eventualmente richiamando protocolli di indagine già concordati o comunque sperimentati in altre indagini, o impartire deleghe contemplanti specifiche attività investigative. Queste ultime ovvia-

mente circoscrivono in ambiti ben definiti i compiti della polizia giudiziaria, limitati al compimento di singoli atti e riducono pertanto il margine di autonomia della P.G.

Anche successivamente alla trasmissione della notizia di reato al Pubblico Ministero, la polizia giudiziaria conserva comunque un margine di autonoma operatività. In tal senso dispone l'art. 327 c.p.p.

La Cassazione ha ritenuto che in questa fase esista

Giurisprudenza 

«soltanto un divieto di compiere atti in contrasto con le direttive del P.M., dopo il cui intervento la P.G. deve non solo compiere gli atti ad essa specificamente delegati, ma anche tutte le altre attività di indagine ritenute necessarie nell'ambito delle direttive impartite»

Cass. 10 agosto 2000, n. 12393, in *CED Cassazione*.

Il principio è stato enunciato in riferimento a perquisizioni e sequestri compiuti dalla polizia giudiziaria di propria iniziativa, dopo la trasmissione della notizia di reato e dopo la sua iscrizione nel registro di cui all'art. 335 c.p.p. Pertanto la polizia giudiziaria, in base al combinato disposto degli artt. 55 e 348 c.p.p.,

Giurisprudenza 

«ha un potere relativamente autonomo in ordine all'attività diretta all'assicurazione delle fonti di prova, prima e dopo l'intervento del magistrato, essendo vietato soltanto il compimento di atti eventualmente in contrasto con le direttive del P.M.»

Cass. 10 agosto 2000, n. 12393, in *CED Cassazione*<sup>1</sup>.

### 3.1. *Notificazioni*

Prima del decreto legge n. 144/2005, su richiesta del Pubblico Ministero la polizia giudiziaria curava anche le notificazioni. L'originario comma 1 dell'art. 151 c.p.p. prevedeva infatti che le notificazioni di atti del Pubblico Ministero, nel corso delle indagini preliminari, fossero eseguite dalla polizia giudiziaria oltre che dall'ufficiale giudiziario. Conseguen-

---

<sup>1</sup> In senso conforme, Cass. 1° aprile 1998, n. 1235, in *CED Cassazione*, che ha ribadito la piena utilizzabilità di individuazioni fotografiche svolte in assenza di delega da parte del P.M.

temente il Pubblico Ministero valutava se affidare la notificazione all'ufficiale giudiziario o alla polizia giudiziaria.

L'art. 17, comma 2, decreto legge n. 144/2005 (convertito nella legge n. 155/2005) ha modificato il comma 1 dell'art. 151 c.p.p., individuando nell'ufficiale giudiziario l'organo esclusivo deputato alla notifica degli atti, nel corso delle indagini preliminari. La polizia giudiziaria può solo compiere la notificazione di atti che «è delegata a compiere o è tenuta ad eseguire».

La recente disposizione contempla espressamente la notificazione di atti del Pubblico Ministero «nel corso delle indagini preliminari». Disciplina quindi la notificazione degli atti del Pubblico Ministero posti in essere nel corso delle indagini preliminari.

In considerazione del riferimento esplicito alla fase delle indagini preliminari, potrebbe sostenersi che per la notificazione di atti del Pubblico Ministero, relativi a fasi procedurali diverse (e successive), resti immutato il potere del P.M. di fare ricorso alla polizia giudiziaria. Sorgono perciò dubbi in ordine alla possibilità per il Pubblico Ministero di avvalersi della polizia giudiziaria per la notifica di atti non circoscrivibili alla fase delle indagini preliminari (si pensi, ad esempio, ai provvedimenti del Pubblico Ministero adottati ai sensi degli artt. 655, 656, comma 4, 657, comma 5, 659, comma 1, 663, comma 3, c.p.p.).

Ad avviso di chi scrive, dovrebbe essere comunque preclusa al Pubblico Ministero la possibilità di fare ricorso alla polizia giudiziaria per la notifica di atti diversi da quelli relativi alle indagini preliminari. Solo gli ufficiali giudiziari possono considerarsi organi deputati alle notificazioni, così come dettato dal comma 1 dell'art. 148 c.p.p. Pertanto, in difetto di un'espressa disposizione normativa («salvo che la legge disponga altrimenti», recita il comma 1 dell'art. 148 c.p.p.), non sembra possa essere consentito il ricorso alla polizia giudiziaria al di fuori dei limitati ambiti delineati dalla nuova formulazione dell'art. 151, comma 1, c.p.p.

È bene precisare che, secondo un arresto della Suprema Corte,

Giurisprudenza 

«la locuzione “nel corso delle indagini preliminari” comprende anche l'atto terminale delle indagini stesse (decreto di citazione a giudizio, ndr)»

Cass. 22 dicembre 1994, n. 4903, in CED Cassazione.