

PARERE PRO VERITATE

Il sottoscritto Avv. Agostino Bellucci — su incarico conferito dal Comune di Atrani — redige il seguente parere sulla natura delle attività di polizia giudiziaria e sui compiti svolti dall'ausiliario di polizia giudiziaria.

L'attività di polizia giudiziaria: profili oggettivi

La funzione di polizia giudiziaria — affidata dall'art. 56 c.p.p. ai « servizi », alle « sezioni » nonché agli ufficiali e agli agenti individuati dalla legge — si compendia nel potere-dovere di svolgere, di propria iniziativa o su delega del Pubblico ministero, tutte le indagini relative ad un fatto di reato e all'individuazione dei presunti responsabili.

Il codice di procedura penale articola in tre distinti momenti l'attività investigativa della polizia giudiziaria: l'*informazione*, nei confronti del Pubblico ministero, dell'acquisizione di notizie di reato e delle indagini compiute; lo svolgimento delle *investigazioni*, di propria iniziativa o su delega del *dominus* delle indagini; l'*assicurazione* delle fonti di prova acquisite.

Indispensabile, per la corretta perimetrazione delle attività di polizia giudiziaria, risulta il concetto di notizia di reato — definita come la « *informazione di una specifica ipotesi di reato* » (così G. ARICÒ, voce « Notizia di reato », in *Enc. dir.*, vol. XXVII, Milano, 1979, p. 760) — dalla cui configurabilità dipende il profilarsi della



fase delle indagini preliminari e, di conseguenza, l'attivarsi dei poteri connessi alla funzione di polizia giudiziaria.

I tratti essenziali e caratterizzanti della notizia di reato si rinvencono nella « ipoteticità », nel senso che l'originaria informazione va scrutinata nel corso della fase preliminare per appurarne la fondatezza, e nella « specificità », in quanto esulano dal suo ambito elementi indeterminati o indefiniti, quali la diceria, il sospetto, l'illazione, la congettura.

Con particolare riguardo al secondo requisito, la dottrina — con risalente e consolidato orientamento — rimarca la ineludibile esigenza che la notizia di reato attenga ad uno specifico fatto storico, definito e determinato: cfr., tra gli altri, A.A. DALIA-M. FERRAIOLI, *Manuale di diritto processuale penale*, Padova, 2013, p. 376; P. DI LALLA, voce « Notizia di reato », in *Dig. pen.*, vol. VII, Torino, 1994, p. 261 s.; G. LEONE, *Manuale di diritto processuale penale*, Napoli, 1988, p. 359; F. RUGGERI, *La giurisdizione di garanzia nelle indagini preliminari*, Milano, 1996, p. 159 ss.

Sul punto, come plasticamente rilevato, la *notitia criminis* « **segna il passaggio dalla funzione di polizia di sicurezza (attività tendente a prevenire il compimento di reati e a controllare che la legge sia osservata) alla funzione di polizia giudiziaria (indagine su di un reato del quale si abbia notizia)** » (così, P. TONINI, *Manuale di procedura penale*, Milano, 2010, p. 460).

Nella medesima prospettiva, la giurisprudenza di legittimità ribadisce che la notizia di reato — ed il correlativo obbligo di

iscrizione nel registro di cui all'art. 335 c.p.p. — presuppone la sussistenza di specifici elementi e non di meri sospetti (Cass. pen., sez. I, 22 maggio 2013, n. 34637), dovendosi « **escludere che possano essere promosse indagini preliminari non basate su di una notizia di reato ma al fine di eventualmente acquisirla, come indagini a tappeto ed in forma indiscriminata, dirette ad accertare se ipotetici reati siano stati commessi** » (v., in questi termini, Cass. pen., sez. III, 2 dicembre 1998, n. 3261).

Nella tradizionale tripartizione tra polizia amministrativa (volta alla regolamentazione, alla vigilanza e al controllo), polizia di sicurezza (finalizzata a prevenire la commissione di atti contrari all'ordinamento giuridico) e polizia repressiva (preposta all'accertamento di fattispecie penali), la funzione di polizia giudiziaria si iscrive, dunque, nella terza categoria elencata, restando del tutto estranea a qualsiasi attività di prevenzione dei reati (cfr., per tutti, L. D'AMBROSIO, *La pratica di polizia giudiziaria*, Padova, 2007, p. 141 ss.; P.L. VIGNA, *Indagini di polizia giudiziaria e pubblico ministero*, in *Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura*, 1990, n. 32, p. 61) .

Alla luce di tali premesse, non può in alcun modo essere ricondotta nell'alveo della funzione di polizia giudiziaria la verifica indiscriminata — avulsa, cioè, dalla configurabilità di una specifica notizia di reato, relativa ad un fatto storico definito e determinato — volta all'accertamento di eventuali, ipotetici illeciti

penali, verifica da sussumersi, invece, nel novero delle attività di polizia amministrativa di controllo e prevenzione.

L'attività di polizia giudiziaria: soggetti

Come anticipato, è la legge a individuare gli organi deputati all'esercizio della funzione di polizia giudiziaria, affidandola, in via prioritaria e continuativa, ai « servizi » istituiti presso le amministrazioni di appartenenza (Comandi dell'Arma dei Carabinieri, Nuclei di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza, Squadre mobili della Polizia di Stato), e, in via esclusiva, alle « sezioni » istituite presso ciascuna Procura della Repubblica, oltre a prevedere l'attribuzione, in specifici casi, a determinati ufficiali o agenti.

Al riguardo, va evidenziato che occorre una legge dello Stato che attribuisca esplicitamente l'esercizio della funzione *de qua*: come chiarito dalla Consulta, « ufficiali o agenti di polizia giudiziaria possono essere solo i soggetti indicati all'art. 57 commi 1 e 2 del codice di procedura penale, nonché quelli ai quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'art. 55 del medesimo codice », con la precisazione che « *le fonti da ultimo richiamate non possono che essere statali* » (v., in tal senso, Corte Cost., 13 gennaio 2017, n. 8, nonché sentenze n.35/2011, n. 167/2010 e n. 313/2003).

La riserva di legge — peraltro “rafforzata” dal carattere necessariamente statale della stessa — preclude, senz'altro, che l'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria possa essere affidata,

dal Pubblico ministero o da qualsivoglia altra autorità, ad organi diversi da quelli espressamente individuati dalla legge dello Stato.

Non è, pertanto, ammessa — perché eccentrica rispetto all'ordinamento — la “delega” di attività di polizia giudiziaria a soggetti non specificati *ex lege*.

La nomina dell'ausiliario di polizia giudiziaria.

Gli organi ai quali è affidato lo svolgimento delle funzioni di polizia giudiziaria hanno la facoltà di avvalersi di persone qualificate, allorché, ai sensi dell'art. 348 comma 4 c.p.p., si manifesti la necessità di compiere « atti o operazioni che richiedono specifiche competenze tecniche ».

L'ausiliario di polizia giudiziaria — da non confondere con l'ausiliario che assiste il giudice *ex art.* 126 c.p.p., vale a dire il funzionario addetto alla segreteria o alla cancelleria dell'ufficio giudiziario — è obbligato a prestare la propria opera e può essere reclutato sia all'interno che all'esterno dell'amministrazione procedente, anche a prescindere dal requisito dell'iscrizione in appositi albi.

La designazione dell'ausiliario non richiede particolari formalità, non necessitando di forma scritta (cfr. Cass. pen., sez. III, 18 febbraio 2010, n. 17177), né dell'osservanza delle modalità previste per la nomina del consulente tecnico del Pubblico ministero (cfr. Cass. pen., sez. III, 5 marzo 2009, n. 16683).

L'assenza di requisiti formali è da riconnettersi alla circostanza che, dello svolgimento e degli esiti dell'attività dell'ausiliario,

riferiscono direttamente in dibattimento gli operanti di polizia giudiziaria (v. Cass. pen., sez. VI, 27 settembre 2018, n. 53174; Id., sez. III, 31 maggio 2017, n. 38642), non operando, in questo caso — proprio « *in ragione della natura della collaborazione prestata dall'ausiliario* » — il divieto di testimonianza indiretta sancito dall'art. 195 comma 4 c.p.p. (così, tra le altre, Cass. pen., sez. II, 3 aprile 2019, n. 19160; Id., sez. VI, 27 settembre 2018, n. 53174).

Il “soggetto esperto”, estraneo all'amministrazione giudiziaria, al quale venga affidato, in via occasionale, l'incarico di fornire affiancamento alla polizia giudiziaria in fase di indagini preliminari, può, peraltro, essere escusso come testimone, non ricorrendo, in tale evenienza, l'incompatibilità prevista dall'art. 197 comma 1, lett. *d*), c.p.p., che riguarda soltanto l'ausiliario del Giudice o del Pubblico ministero (v. Cass. pen., sez. V, 7 febbraio 2020, n. 17951; Id., sez. III, 12 dicembre 2018, n. 6; Id., sez. II, 26 marzo 2003, n. 20166).

Vige, dunque, in materia, il principio di diritto in base al quale « ***dell'attività dell'ausiliario di polizia giudiziaria, nominato senza formalità, riferisce in dibattimento l'operante di polizia giudiziaria, tranne che il Pubblico ministero non nomini successivamente lo stesso ausiliario quale consulente tecnico*** », principio segnatamente affermato da Cass. pen., sez. III, 31 maggio 2017, n. 38642.

A riprova di quanto rappresentato, il soggetto già nominato, nell'ambito della fase investigativa, ausiliario di polizia giudiziaria non risulta incompatibile con la designazione come consulente

tecnico del pubblico ministero (v. Cass. pen., sez. III, 10 aprile 2018, n. 30906; Id., sez. III, 23 novembre 2011, n. 46769), proprio perché si tratta di funzioni assolutamente non sovrapponibili e distinte tra loro.

I compiti dell'ausiliario di polizia giudiziaria

L'ausiliario affianca la polizia giudiziaria nello svolgimento dell'attività inquirente, ove siano necessarie — per la immediata prosecuzione delle indagini — competenze tecniche o scientifiche delle quali gli operanti siano sforniti in quel particolare momento.

La casistica giurisprudenziale evidenzia la natura occasionale e di “pronta soluzione” delle attività demandabili all'ausiliario, che possono consistere, a seconda dei casi, nello svolgimento di compiti di interpretazione e traduzione (cfr. Cass. pen., sez. III, 31 maggio 2017, n. 38642; Id., sez. V, 15 ottobre 2015, n. 46827), anche per la comprensione e la traduzione di conversazioni intercettate (cfr. Cass. pen., sez. III, 19 gennaio 2017, n. 24305; Id., sez. III, 12 novembre 2013, n. 49331), nell'assistenza da prestare nel corso delle sommarie informazioni rese dal minore (cfr. Cass. pen., sez. III, 12 dicembre 2018, n. 6; Id., sez. III, 23 novembre 2011, n. 46769), nella documentazione fotografica (cfr. Cass. pen., sez. VI, 5 dicembre 1997, n. 929), nella analisi di campioni biologici o di sostanza stupefacente (cfr. Cass. pen., sez. III, 6 ottobre 2010, n. 40180), nella decifrazione di dati informatici (cfr. Cass. pen., sez. III, 10 novembre 2015, n. 5818).

Decisivo, ai fini della perimetrazione dei compiti dell'ausiliario nominato dalla polizia giudiziaria, è il raffronto con la figura del consulente tecnico, designato, ai sensi dell'art. 359 c.p.p., dal Pubblico ministero nell'ambito delle sue prerogative di *dominus* della fase delle indagini preliminari: non a caso, la giurisprudenza — nell'arresto dianzi citato (Cass. pen., sez. III, 31 maggio 2017, n. 38642) — rimarca come ai rilievi dell'ausiliario possa far seguito, ove siano necessari giudizi critici o valutativi, una consulenza tecnica.

Da una parte, l'ausiliario coadiuva occasionalmente l'organo di polizia giudiziaria per lo svolgimento di attività, latamente tecniche, di carattere materiale e non valutativo, tanto che — a rendere edotto il Pubblico ministero o il giudice dello svolgimento di tale attività — è sufficiente la sola deposizione dell'organo di polizia giudiziaria: quest'ultimo può senz'altro riferire anche sulle « operazioni » e sui « rilievi tecnici » compiuti dall'ausiliario — trasferiti nella relazione della polizia giudiziaria — proprio perché, non essendo richieste competenze specifiche, si può prescindere dall'audizione diretta dell'esperto.

Il consulente tecnico del Pubblico ministero è, d'altro canto, chiamato ad esprimere valutazioni di carattere eminentemente soggettive, tali da richiedere una vera e propria « opinione tecnica », trasfusa in un atto che viene, pertanto, qualificato dall'art. 359 c.p.p. come « consulenza tecnica » — nettamente distinta dai meri « atti » e « rilievi » disciplinati dall'art. 348

AVV. AGOSTINO BELLUCCI

PATROCINANTE IN CASSAZIONE

comma 4 c.p.p. — sugli esiti della quale deve necessariamente riferire il consulente medesimo.

La distinzione tra rilievi della polizia giudiziaria (da svolgere tramite un ausiliario), da un lato, e consulenza tecnica di natura critico-valutativa (demandata dal Pubblico ministero ad un consulente tecnico), dall'altro, si profila, dunque, netta e puntualmente definita, come peraltro sottolineato dalla migliore dottrina processual-penalistica: v., sul punto, A. GAITO, *Le funzioni della polizia giudiziaria tra "assicurazione" e "valutazione" delle fonti di prova: il problema dell'esperto*, in *Giur. It.*, 1996, II, c. 598 ss.; G. DE LEO, *Le indagini tecniche di polizia. Un invito al legislatore*, in *Cass. pen.*, 1996, p. 697 ss.; A. SCAGLIONE, *L'attività ad iniziativa della polizia giudiziaria*, Torino, 2001, pp. 73 ss.

In definitiva, ove occorra acquisire un dato "descrittivo", scevro da valutazioni tecnico-scientifiche — quale la traduzione verbale o scritta, l'analisi di un campione, lo scatto di una fotografia — la polizia giudiziaria può ricorrere, al fine dell'immediata prosecuzione delle attività di approfondimento della *notitia criminis*, alla nomina dell'ausiliario ed è in grado di riferire direttamente circa il contributo fornito da quest'ultimo.

Viceversa, se il dato da acquisire richieda particolari apprezzamenti critici, anche per essere trasferito nella sfera di percezione dei destinatari (Pubblico ministero, Giudice, parti processuali), è necessaria la nomina di un consulente, il quale, all'esito dell'accertamento tecnico, deve illustrare le proprie conclusioni autonomamente, tanto che altri soggetti, tra cui

AVV. AGOSTINO BELLUCCI

PATROCINANTE IN CASSAZIONE

ovviamente la polizia giudiziaria, non hanno titolo né capacità di riferirne senza violare il divieto di testimonianza indiretta.

Consulenza tecnica e atti dell'ausiliario non risultano, pertanto, mai sovrapponibili neppure sotto il profilo contenutistico, non potendosi ricorrere — in via alternativa — all'una o all'altra attività.

La qualificazione degli accertamenti tecnici relativi alla conformità di un fabbricato alla disciplina di riferimento.

Il compito di accertare la conformità di un fabbricato alla normativa edilizia, urbanistica, ambientale e paesaggistica vigente presuppone — come è di comune esperienza — ampi approfondimenti critico-valutativi, sviluppati sulla scorta di specifiche competenze tecnico-professionali ed espressi all'esito dello scrutinio di documenti e testi normativi.

Il giudizio di conformità postula, innanzi tutto, la compiuta ricostruzione — attuata mediante la consultazione delle fonti normative e regolamentari — della disciplina applicabile, a diversi livelli, al fabbricato, tenendo conto, in particolare, degli strumenti vigenti e della insistenza di vincoli di varia natura.

Alla complessa rivisitazione della normativa applicabile deve seguire la verifica esaustiva dello stato di fatto del fabbricato, che — svolta anche attraverso opportuni sopralluoghi ed accessi negli uffici competenti — si traduce nell'accurata redazione di planimetrie e nel minuzioso confronto con gli elaborati progettuali eventualmente rinvenuti.

Solo all'esito di tali attività — che pure richiedono peculiari competenze professionali, idonee a formulare complessi giudizi tecnico-scientifici — l'esperto designato potrà maturare una sua opinione, da trasfondere in un elaborato, in cui si dia adeguatamente conto dell'*iter* seguito e dei criteri adottati.

Attesa la natura ampiamente critica e valutativa del giudizio di conformità alla disciplina vigente, appare, infatti, insostenibile che sugli approfondimenti svolti possa riferire, in via indiretta, l'organo di polizia giudiziaria, il quale non sarebbe assolutamente in grado di illustrare, nel dettaglio, l'attività svolta e i risultati raggiunti.

Ne consegue che — alla luce delle premesse formulate — la complessa attività di verifica della conformità di un fabbricato alla disciplina di riferimento, articolatasi in plurimi passaggi, debba necessariamente assumere la veste della « consulenza tecnica », non potendo, viceversa, essere affidata, in modo estemporaneo, ad un ausiliario di polizia giudiziaria.

Conclusioni

L'attività di polizia giudiziaria — di esclusiva pertinenza degli organi espressamente individuati dalla legge — consiste nell'approfondimento investigativo svolto a seguito del delinearsi di una notizia di reato, intesa come specifica informazione su un fatto storico determinato e definito, che, se comprovato, potrebbe essere sanzionato come reato.

In assenza di una puntuale notizia di reato, l'attività svolta dagli organi di polizia non può assolutamente qualificarsi come

AVV. AGOSTINO BELLUCCI

PATROCINANTE IN CASSAZIONE

« polizia giudiziaria », ma va ricondotta alle diverse categorie della polizia amministrativa o di sicurezza.

È da escludersi, in particolare, che le indagini della polizia giudiziaria possano consistere nell'indiscriminata attività di ricerca, svolta sulla base informazioni generiche e aspecifiche, finalizzata ad accertare l'ipotetica commissione di illeciti penali.

Nell'ambito dell'approfondimento investigativo su una specifica *notitia criminis*, la polizia giudiziaria può avvalersi di un ausiliario, al quale, ai sensi dell'art. 348 comma 4 c.p.p., viene richiesto un affiancamento in vista del compimento di atti o operazioni che esigano specifiche competenze tecniche.

Degli atti e delle operazioni compiuti con l'assistenza dell'ausiliario, riferisce — al Pubblico ministero o al Giudice — direttamente la polizia giudiziaria, la quale trasfonde l'esito dell'attività in un suo atto di servizio, non operando, in questi casi, il divieto di testimonianza indiretta *ex art. 195 comma 4 c.p.p.*

Alla luce del ruolo svolto, l'ausiliario di polizia giudiziaria è figura soggettiva nettamente distinta dal consulente tecnico del Pubblico ministero, al quale non può mai sovrapporsi in quanto l'attività di quest'ultimo — lungi dal non risolversi nei meri « atti » o nelle mere « operazioni » di pertinenza dell'ausiliario — si traduce in apprezzamenti tecnici di natura critico-valutativa.

Nello specifico, l'accertamento circa la conformità di un fabbricato o di un immobile alla disciplina urbanistica, edilizia, ambientale e paesaggistica vigente deve necessariamente assumere la forma della consulenza tecnica, in quanto implica

AVV. AGOSTINO BELLUCCI

PATROCINANTE IN CASSAZIONE

giudizi ed apprezzamenti di natura critico-valutativa sui quali può — e deve — riferire all'autorità giudiziaria esclusivamente il consulente tecnico.

Salerno, 19 gennaio 2021.

Avv. Agostino Bellucci