

Paolo Rondini

## Polizia giudiziaria e magistratura nell'Italia liberale

SOMMARIO: 1. L'Italia s'è desta: la legislazione del periodo post-unitario – 1.1. Sorvegliare e dirigere – 1.2. Le sanzioni disciplinari – 1.2.1. Lo strano caso dei pretori e dei giudici istruttori – 1.2.2. L'inadeguatezza dell'arsenale sanzionatorio – 1.2.3. Il problema della “triplice dipendenza” della polizia – 1.3. Alcune proposte di riforma – 1.3.1. Sciogliere l'amalgama di funzionari – 1.3.2. Ridefinire il campo d'azione della polizia – 1.3.3. L'importanza di sorvegliare e punire – 2. La scelta del 1913: cambiare molto, perché molto cambi? – 2.1. La fine di un “oscuro connubio” – 2.2. Delle operazioni di polizia giudiziaria – 2.3. Non punire meno ma meglio – 2.4. Un bilancio finale: niente di nuovo sul fronte disciplinare.

ABSTRACT: After the Unification of Italy some issues concerning the investigative powers of the police force, the way police officers were recruited and performed their functions, the connections and relations between police and judiciary were raised by many Italian jurists. The links between police, public prosecutor offices and judges during inquiries and trials were especially debated, as well as the actual disciplinary power of judges on the police envisaged by the 1865 judiciary laws and by the 1865 and 1913 codes of criminal procedure in order to establish the liability of police officers for illegal acts performed in the fulfillment of their duties

KEYWORDS: Police, Judiciary, Disciplinary Power.

### 1. L'Italia s'è desta: la legislazione del periodo post-unitario

Nel concludere la disamina delle disposizioni del codice di procedura penale del 1865 concernenti la polizia giudiziaria, Giuseppe Borsani e Luigi Casorati esprimevano nel secondo volume del loro commentario pubblicato nel 1876 la convinzione che la necessità di “studiare un migliore assetamento della polizia giudiziaria” non fosse un “argomento arido” oggetto dell'attenzione di pochi studiosi bensì una questione di importanza vitale per gli interessi della giustizia, e come tale meritevole della più “grave ponderazione”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> G. Borsani-L. Casorati, *Codice di procedura penale italiano commentato. Libro Primo. Citazione diretta, Flagrante reato, Procedimento sommario, Polizia giudiziaria, Procedura formale preparatoria*, Milano 1876, II, pp. 65-148, in particolare p. 148. L'auspicio che si procedesse a novellare “una delle parti più manchevoli della vigente nostra procedura” fu nuovamente formulato alcuni anni più tardi – a dimostrazione che la questione era ancora ben lungi dall'essere risolta – e quasi fino alle soglie dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale del 1913 in una serie di scritti in cui si incitava a “rimettere mano all'ordinamento della polizia giudiziaria [...] affinché sia una verità pratica ed effettiva la separazione della polizia giudiziaria dalla amministrativa da un lato e dall'ordinamento giudiziario dall'altro”: *La polizia in Italia e la sua unificazione*, in “Nuova Antologia”, CIX (1890), pp. 733-744, e in particolare p. 744; P. Barsanti, *Della necessità degli studi intorno alla Procedura Penale in genere e nell'Ordinamento del Giudice d'Istruzione in specie*, in *Pel cinquantesimo anno d'insegnamento di Enrico Pessina, Studi di diritto penale*, Napoli 1899, II, pp. 207-223, e in particolare pp. 207-209; P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, in “Atti e Memorie della R. Accademia di Scienze, Lettere ed Arti in Padova”, XVIII (1901-1902), pp. 5-23, e in particolare pp. 5, 23; P. Tuozzi, *Principii del procedimento penale italiano*, Napoli 1911, p. 138. Peraltro, a dispetto delle istanze riformatrici sollevate da alcuni autorevoli processualpenalisti, va rilevato come lo scopo principale perseguito dai curatori della maggior parte delle opere specificamente rivolte a un pubblico formato dai membri della polizia giudiziaria (manuali, collezioni normative, riviste) fosse quello di migliorare la formazione professionale e la conoscenza delle leggi concernenti l'adempimento

In effetti, nell'ultimo ventennio del secolo risorgimentale diverse circolari e istruzioni ministeriali e prefettizie indirizzarono ai funzionari di polizia di qualsiasi ordine e grado la pressante raccomandazione a evitare di commettere abusi ed errori nell'adempimento dei loro doveri, esortandoli ad adottare un maggiore zelo onde scongiurare la "mala riuscita di molte procedure e le numerose dichiarazioni di non luogo a procedere per difetto di indizi"<sup>2</sup>. Ad essi si rimproverava di considerarsi "quasi magistrati autonomi e indipendenti nelle investigazioni", di non contribuire adeguatamente al sollecito ed efficace esercizio dell'azione penale per mezzo di rapidi scambi di informazioni e di rapporti di reciproca collaborazione con l'autorità giudiziaria, di trascurare i vincoli gerarchici fra ufficiali e agenti, con il risultato che molti atti "non informati alla più stretta legalità o non sorretti da sufficiente esperienza" potevano facilmente "degenerare in abusi e non riuscire allo scopo"<sup>3</sup>.

Anche nei dibattiti parlamentari che in quegli stessi lustri misero in luce i diversi mali della giustizia penale italiana – come l'eccessiva lentezza o l'elevato numero di persone inquisite a fronte dei pochi colpevoli scoperti e condannati – fu più volte rimarcato che fra i tanti fattori problematici vi erano proprio le lacune e le incongruenze delle diverse norme che concorrevano a disciplinare la composizione e l'operato della polizia giudiziaria nonché i suoi rapporti con la magistratura<sup>4</sup>.

Qual era, dunque, il quadro normativo che era stato delineato con la promulgazione del *Codice di procedura penale del Regno d'Italia* del 1865 e del regio decreto sull'*Ordinamento giudiziario* del 1865, n. 2626?

### 1.1. Sorvegliare e dirigere

Ai sensi degli articoli 38-41 e 56-57 del codice la polizia giudiziaria doveva operare sotto la "sorveglianza", la "direzione e dipendenza" della magistratura. Agenti e ufficiali erano incaricati di compiere le operazioni dirette a "ricercare i reati", "raccogliarne le prove", e fornire tutte le "indicazioni" utile a scoprire i colpevoli, in ottemperanza alle istruzioni e agli ordini dei procuratori generali presso le corti d'appello o dei procuratori del re presso i tribunali. Qualora uno di tali funzionari

---

delle loro funzioni, piuttosto che sollecitare lo svolgimento di un dibattito avente ad oggetto il ruolo svolto dai vari agenti e ufficiali nel corso del processo penale o i loro rapporti con la magistratura.

<sup>2</sup> *Circolare del Ministero dell'Interno ai Prefetti del Regno. Riordinamento del servizio negli uffici di Pubblica Sicurezza. Roma, 5 ottobre 1880*, in "Collezione celerifera delle leggi, decreti, istruzioni e circolari dell'anno 1880 e anteriori", LIX (1880), pp. 1500-1504, in particolare p. 1504. Un analogo invito a non svolgere gli affari di polizia giudiziaria con scarsa diligenza e serietà, troppo sbrigativamente, con errori e imprecisioni nei verbali, al di fuori di ogni controllo dei funzionari superiori su quelli inferiori, si può riscontrare in una circolare – risalente anch'essa al 1880 – del Questore di Napoli, il cui testo è riportato in *Il governo della polizia in Italia*, in "Rivista penale di dottrina, legislazione e giurisprudenza", XIII (1880), pp. 121-123, e in particolare p. 122.

<sup>3</sup> *Circolare del Ministero dell'Interno ai Prefetti del Regno. Riordinamento del servizio negli uffici di Pubblica Sicurezza*, cit., p. 1502. Considerazioni dello stesso tenore si possono rinvenire anche nelle *Istruzioni del Ministero dell'Interno pei funzionari di pubblica sicurezza* del 1867, come riportato da G. Tosatti, *Storia del Ministero dell'Interno. Dall'Unità alla regionalizzazione*, Bologna 2009, p. 22.

<sup>4</sup> In proposito riferiscono: *Rassegna parlamentare italiana*, in "Rivista penale di dottrina, legislazione e giurisprudenza diretta da Luigi Lucchini", XXV (1887), pp. 561-583, e in particolare pp. 571-573; C. Lozzi, *La magistratura dinanzi al nuovo Re*, Torino 1900, p. 163.

avesse commesso qualche “mancanza o negligenza” nell’adempiere ai propri doveri e tale condotta non avesse costituito uno specifico reato, la decisione di avviare l’*iter* destinato a concludersi con l’eventuale applicazione di una delle sanzioni disciplinari contemplate dalla legge sarebbe spettata esclusivamente ai procuratori generali, in quanto unici titolari dello specifico potere di “sorveglianza”.

Le diverse figure contemplate nel novero della polizia giudiziaria appartenevano, poi, a tre gruppi ben precisi: guardie campestri, funzionari di pubblica sicurezza (agenti, applicati e delegati), ufficiali e bassi-ufficiali dei carabinieri; sindaci e chi ne faceva le veci; pretori e giudici istruttori. Ciascuno di essi era incaricato di ricevere le notizie di reato e di cercare le prove procedendo a interrogatori, sequestrando gli oggetti del reato e quelli utilizzati per commetterlo, disponendo l’arresto delle persone sorprese in flagranza, quasi-flagranza o considerate sospette (vagabondi, oziosi, mendicanti, recidivi, ecc.). Peraltro, alle guardie campestri e agli agenti di pubblica sicurezza non era consentito svolgere alcuna “iniziativa investigatrice” per mezzo di visite domiciliari e perquisizioni personali, perizie, interrogatori di testimoni o arresto degli eventuali indiziati senza aver previamente richiesto l’intervento di funzionari di livello superiore e aver fatto rapporto alle autorità giudiziarie competenti. I pretori e i giudici istruttori, invece, potevano ricercare ogni tipo di prova, conducendo tutte le operazioni di “accertamento e di conservazione” necessarie e disponendo l’arresto degli indagati contro cui deponessero gravi indizi di reità o il pericolo di fuga. Ad essi spettava anche il compito di decidere se rinnovare o rettificare gli atti irregolari già compiuti dagli altri membri della polizia giudiziaria, come pure di supplire alla eventuale mancanza di tali accertamenti, di interrogare le persone arrestate e disporre la libertà provvisoria, di eseguire tutte le attività istruttorie relative ai reati eccedenti la loro competenza o giurisdizione di cui avessero avuto notizia (per poi trasmettere i risultati alle autorità competenti)<sup>5</sup>.

Nel sistema processuale bifasico e misto di cui al codice del 1865 il compito di dirigere la fase istruttoria del giudizio era attribuito in via ordinaria ai giudici istruttori, i quali però avrebbero potuto delegare le loro funzioni a un pretore, qualora si fossero trovati in una situazione di “legittimo impedimento” a procedere oppure nell’impossibilità di recarsi tempestivamente sul luogo del reato e/o di condurre senza indugio gli indispensabili accertamenti del caso<sup>6</sup>. I procuratori del regno, dal canto loro, potevano intervenire e presenziare a tali operazioni ogniqualvolta lo avessero ritenuto necessario ed utile, in modo da esercitare a pieno titolo quel potere di “direzione” sui membri della polizia giudiziaria che la legge assegnava ai pubblici ministeri, nonché per fornire la garanzia che la vita, l’onore e le sostanze degli indagati non sarebbero stati oggetto di abusi o errori da parte degli inquirenti<sup>7</sup>. La legge consentiva, inoltre, ai procuratori di decidere a loro insindacabile discrezione se sollecitare l’intervento di un giudice istruttore – allorché fossero venuti a conoscenza di una querela, di una denuncia, di una notizia di reato – oppure se procedere essi stessi allo svolgimento dell’istruzione sommaria con citazione diretta in giudizio degli imputati. Nei casi di reati di minore entità e facile accertamento, infatti, essi avrebbero

<sup>5</sup> In tal senso disponeva il combinato disposto degli articoli 47, 57-61 e 71-80 del codice di procedura penale.

<sup>6</sup> In proposito si rinvia a quanto statuito agli articoli 81-87.

<sup>7</sup> A. Vismara, *Codice di procedura penale del Regno d’Italia*, Napoli 1871, p. 53, nota 1.

potuto occuparsi in prima persona di condurre le indagini e assumere le “preliminari informazioni” sufficienti a consentire l’esercizio dell’azione penale e passare direttamente alla fase dibattimentale del processo<sup>8</sup>.

In questi complicati assetti delineati dal legislatore ottocentesco la dottrina di fine secolo ravvisava alcune evidenti criticità, dovute alla peculiare natura delle funzioni affidate alla polizia giudiziaria, alle diverse tipologie di soggetti che erano stati inclusi nei suoi ranghi, alla difficoltà di definire in cosa consistessero le mancanze o negligenze di cui essi avrebbero potuto essere chiamati a rispondere sul piano disciplinare<sup>9</sup>.

In merito al primo punto si rilevava come a tutti gli ufficiali e agenti fosse richiesto di operare tempestivamente, con probità, imparzialità e prudenza, compiendo solo atti “informativi” e “preliminari” diretti ad acquisire i primi ragguagli, a segnalare le prove del reato, a scoprire ed eventualmente arrestare i presunti colpevoli<sup>10</sup>. La fase istruttoria del processo si articolava, infatti, nei due stadi del cosiddetto giudizio informativo, che vedeva all’opera la polizia giudiziaria, e dell’istruttoria vera e propria affidata alla direzione di un magistrato. Onde evitare lo svolgimento di indagini inutili e vessatorie, i funzionari della *police* avrebbero dovuto limitarsi a raccogliere e fornire all’autorità giudiziaria gli elementi utili a condurre all’accertamento dell’avvenuta consumazione di un reato e alla scoperta dei suoi autori<sup>11</sup>. Il loro ufficio era meramente preparatorio, sussidiario e inerente all’esercizio dell’azione penale e allo svolgimento delle attività affidate al giudice istruttore, che era l’unico soggetto istituzionale a essere investito del compito di “appurare e rettificare le prove” con assoluta libertà di discernimento, senza farsi influenzare dall’operato di persone eventualmente poco esperte o da elementi talora “scadenti o inutili”<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> L. Mortara - U. Aloisi, *Spiegazione pratica del Codice di procedura penale*, Torino 1914, pp. 333-334). Nelle intenzioni del legislatore la procedura per citazione diretta avrebbe dovuto assicurare una maggiore celerità nella celebrazione dei processi e una più efficiente repressione dei reati, garantendo allo stesso tempo all’imputato sia il vantaggio di evitare i rischi connessi allo svolgimento di una lunga istruttoria ordinaria (condotta in segreto, in forma scritta, senza l’assistenza di un difensore di fiducia), sia quello di accedere velocemente alla fase del giudizio deputata alla formazione delle prove nel contraddittorio con la pubblica accusa. Questo *modus agendi* era, peraltro, potenzialmente foriero di controindicazioni negative nei confronti delle libertà personali, dal momento che l’istruzione sommaria sarebbe stata condotta da quello stesso pubblico ministero che avrebbe poi dovuto svolgere il ruolo di accusatore pubblico, con una conseguente commistione fra funzione inquirente e requirente contraria ai principi di imparzialità e terzietà dei giudici. C. Storti Storchi, *Difetti del sistema e difetti di uomini. Citazione diretta e logica dell’istruzione dal codice di procedura penale del 1865 alle soglie della pubblicazione del codice del 1913*, in Miletto (cur.), *Riti, tecniche, interessi. Il processo penale tra Otto e Novecento*, Atti del Convegno (Foggia, 5-6 maggio 2006), Milano 2006, pp. 227-263, e in particolare pp. 228-233.

<sup>9</sup> Per una più ampia disamina delle osservazioni critiche che furono formulate dalla dottrina e dalla giurisprudenza nei confronti del codice del 1865 e delle “complicazioni inquisitorie” del modello processuale misto e bifasico in esso recepito, si veda M. Miletto, *Un processo per la terza Italia. Il Codice di procedura penale del 1913*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 77-92.

<sup>10</sup> P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, in “Rivista penale di dottrina, legislazione e giurisprudenza diretta da Luigi Lucchini”, L (1899), pp. 5-34, e in particolare pp. 13-14.

<sup>11</sup> Cfr: G. Borsani-L. Casorati, *Codice di procedura penale italiano commentato. Libro Primo. Citazione diretta*, cit., p. 72; P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., pp. 13-14; F. Carfora, *Polizia giudiziaria*, in *Digesto italiano. Enciclopedia metodica e alfabetica di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, XVIII, Torino 1906, pp. 1047-1075, e in particolare p. 1066.

<sup>12</sup> Cfr: G. Borsani-L. Casorati, *Codice di procedura penale italiano commentato. Libro Primo. Citazione diretta*,

Le attività esperibili dalla polizia giudiziaria erano, però, descritte in modo ambiguo e confuso, con pochi “parziali e inorganici” cenni ai casi in cui sarebbe stato possibile compiere tali operazioni informative e con quali forme (per esempio, non erano chiare le nozioni di flagranza e quasi-flagranza, i motivi di urgenza, le modalità di assunzione delle dichiarazioni dei periti, dei testimoni e dell'imputato). Mancava, poi, la previsione di opportune garanzie in favore dei cittadini contro il rischio di eventuali abusi (come nei casi di perquisizioni e sequestri disposti in via eccezionale dagli ufficiali dei carabinieri o dai delegati di pubblica sicurezza in luogo del giudice istruttore), né tanto meno erano indicate le conseguenze legate all'inadempimento dell'obbligo di svolgere l'immediato interrogatorio delle persone arrestate e di disporre, eventualmente, la liberazione<sup>13</sup>.

Sotto il profilo organizzativo, invece, la struttura degli uffici della polizia giudiziaria era giudicata carente, se non del tutto insufficiente, a causa dell'esiguo numero delle persone in organico e degli scarsi livelli di cultura, formazione e specializzazione. Poteva persino accadere che, soprattutto a opera degli agenti di livello inferiore, si tendesse a compensare il fatto di non aver saputo prevenire la consumazione di certi illeciti ponendo in essere atti informativi inutili, accogliendo senza riserve ogni notizia di reato e indizio di colpevolezza, dubitando degli elementi deponenti in favore dei sospettati<sup>14</sup>. Del resto, proprio per evitare che si verificassero situazioni di questo tipo, foriere di qualche possibile “mancanza o negligenza”, gli estensori del codice avevano scelto di annoverare fra gli “ufficiali” di polizia giudiziaria anche i pretori e i giudici istruttori: una volta sopraggiunti sul luogo del reato, tutti gli altri funzionari di livello inferiore avrebbero dovuto astenersi dal procedere ulteriormente e indicare gli atti già compiuti e le persone nel frattempo arrestate (articoli 71 e 79).

Un altro problema era dato dal fatto che il legislatore aveva posto la polizia giudiziaria sotto la “direzione e dipendenza” dei procuratori generali presso le corti d'appello e dei procuratori del re presso i tribunali, che avrebbero potuto impartire ordini e istruzioni, valutarne l'operato e chiedere conto di errori commessi nell'interpretare le disposizioni normative o nel ricercare le tracce dei reati, farsi rimettere gli atti assunti, ordinare di compiere delle rettifiche o di procedere più celermente e con maggiore diligenza<sup>15</sup>. Solo ai procuratori generali, però, era consentito di promuovere l'iniziativa disciplinare, qualora si fosse accertata l'avvenuta esecuzione di un qualche atto che – pur non costituendo un reato – fosse stato

---

cit., p. 72; C. Cesarini, *Dell'Appello in penale e dell'ordinamento della giustizia correzionale*, in “Rivista penale di dottrina, legislazione e giurisprudenza diretta da Luigi Lucchini”, IX (1878), pp. 109-144, 409-483 e X (1879), pp. 105-174, 277-303, 381-401, e in particolare p. 166; P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., p. 5.

<sup>13</sup> Cfr: L. Lucchini, *Elementi di procedura penale*, Firenze 1899, p. 257; P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., p. 21; U. Conti, *Della polizia giudiziaria, prolusione al corso di diritto e procedura penale nella Regia Università di Cagliari (20 gennaio 1900)*, in “Giustizia Penale”, VI (1900), pp. 129-144, e in particolare p.135.

<sup>14</sup> Cfr: G. Borsani-L. Casorati, *Codice di procedura penale italiano commentato Libro Primo. Citazione diretta*, cit., pp. 145-147; C. Cesarini, *Dell'Appello in penale e dell'ordinamento della giustizia correzionale*, cit., pp. 166-168; P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., p. 15; U. Conti, *Della polizia giudiziaria*, cit., p.135; U. Conti (cur.), *Il codice di procedura penale illustrato articolo per articolo, sotto la direzione del Prof. Ugo Conti*, Milano 1937, p. 15.

<sup>15</sup> G. Borsani-L. Casorati, *Codice di procedura penale italiano commentato Libro Primo. Citazione diretta*, cit., pp. 81-82.

compiuto con imperizia o mala fede<sup>16</sup>. Ebbene, la “dipendenza” dagli uffici dei pubblici ministeri era di tipo meramente funzionale e non gerarchica e organica, poiché non implicava l’effettiva possibilità di adottare misure di tipo organizzativo o disciplinare (come nomine, sanzioni, promozioni, trasferimenti). Si trattava di un rapporto di direzione e vigilanza “più nominale che reale”, che attribuiva un potere di indirizzo *sui generis* ma non quello di controllare in modo realmente “energico ed efficace” l’operato di tutti i diversi tipi di ufficiali e agenti, la maggior parte dei quali restava di fatto sotto il controllo dei rispettivi corpi o ordini di appartenenza<sup>17</sup>. Era, quindi, prevedibile che nel dover dipendere da autorità diverse si finisse per ottemperare in via prioritaria e con maggior diligenza alle istruzioni promananti da quella con cui i vincoli di natura gerarchica fossero più stretti e saldi. Inoltre, ai sensi dell’articolo 40 la sorveglianza esercitabile dai procuratori del regno sugli ufficiali dei carabinieri e della pubblica sicurezza – coloro che più di altri svolgevano le funzioni di polizia e potevano compiere errori per imperizia, prevenzione, o volontà di assecondare l’opinione pubblica – implicava la possibilità di disporre l’applicazione di sanzioni disciplinari solo chiedendo l’intervento del guardasigilli e dei loro superiori in grado<sup>18</sup>. Un circostanza quest’ultima che nelle ipotesi di reati particolarmente delicati come quelli commessi da politici o membri dell’esecutivo diede più volte adito al dubbio che le investigazioni fossero state condotte a regola d’arte<sup>19</sup>.

Un ulteriore aspetto critico si poteva ravvisare nell’assenza di una nozione esaustiva di cosa dovesse intendersi per mancanza o negligenza sanzionabile sotto il profilo disciplinare. In teoria, ogni inosservanza di un qualche dovere di servizio o di collaborazione con le autorità giudiziarie avrebbe potuto giustificare la decisione di avviare le procedure contemplate dagli articoli 39-40 del codice di procedura penale e 213-241 dell’ordinamento giudiziario del 1865. E nel caso specifico dei pretori e dei giudici istruttori le infrazioni a essi imputabili erano descritte in modo generico (violazioni del segreto delle deliberazioni, atti contrari alla loro dignità personale o a quella dell’ordine di appartenenza, contravvenzioni ai doveri d’ufficio), senza contemplare tutti i casi che avrebbero potuto verificarsi nel corso delle attività di accertamento e di conservazione delle prove<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> F. Saluto, *Commenti al Codice di procedura penale per il Regno d’Italia*, Cagliari 1867, I, p. 283.

<sup>17</sup> Cfr.: C. Cesarini, *Dell’Appello in penale e dell’ordinamento della giustizia correzionale*, cit., p. 168; P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., p. 19; T. Pedio, *La polizia giudiziaria*, in “Il foro penale. Rivista di dottrina, giurisprudenza e legislazione”, 11 (1956), pp. 323-331, e in particolare pp. 323-324.

<sup>18</sup> Non è questa la sede più adatta per esaminare la natura delle sanzioni specificamente irrogabili nei confronti dei membri delle forze di polizia appartenenti ai ranghi dei carabinieri, della pubblica sicurezza e delle guardie campestri da parte dei loro diretti superiori in via gerarchica. Le norme concernenti le modalità con cui le autorità ai vertici delle catene di comando potevano accertare l’esistenza di condotte atte a giustificare il ricorso a misure disciplinari o l’apertura di processi celebrati in conformità alle disposizioni del diritto penale militare saranno l’oggetto di un altro saggio appositamente dedicato a questo tema.

<sup>19</sup> G. Borsani-L. Casorati, *Codice di procedura penale italiano commentato Libro Primo. Citazione diretta*, cit., pp. 146-147.

<sup>20</sup> In tale senso riferiscono: P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., p. 5; E. Piola-Caselli, *Magistratura*, in *Digesto italiano. Enciclopedia metodica e alfabetica di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, XV, Torino 1903-1907, pp. 121-271, e in particolare p. 246; A. Del Giudice, *Provvedimenti disciplinari (Ordinamento giudiziario)*, in *Digesto italiano. Enciclopedia metodica e alfabetica di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, XIX, Torino 1908-1913, pp. 1158-1183, e in particolare pp. 1162-1163, pp. 1170-1171;

Si spiega, dunque, l'insistenza con cui parte della dottrina e della giurisprudenza segnalavano la necessità di intervenire con riferimento ai ritardi e agli errori commessi nell'accedere al luogo del reato, nel compiere i primi accertamenti in merito all'avvenuta consumazione di un crimine, nell'interrogare i testimoni e gli indagati, oppure nel disporre l'esecuzione di sequestri o perizie, poiché in tali casi era elevato il rischio che il giudizio si concludesse con un non luogo a procedere<sup>21</sup>.

Parimenti, suscitavano non poche perplessità le norme che consentivano ai carabinieri e ai membri della pubblica sicurezza di disporre misure fortemente limitative delle libertà dei cittadini – come arresti o perquisizioni – in ragione della flagranza di reato e del pericolo del ritardo, oppure di compiere qualunque atto necessario alla conservazione delle prove a fronte di un impossibile intervento delle autorità giudiziarie. A prescindere, infatti, dall'eventualità che simili operazioni fossero disposte in assenza dei requisiti testé menzionati, tali funzionari di polizia agivano spesso senza la corretta osservanza delle forme procedurali, poiché erano in massima parte privi delle migliori cognizioni e competenze tecniche che possedevano i pretori e i giudici istruttori, i quali – dal canto loro – intervenivano quando ormai il corso delle indagini era sostanzialmente “pregiudicato nel suo conveniente indirizzo”<sup>22</sup>. Accadeva inoltre che si conducessero di frequente indagini parallele, esaminando gli stessi testimoni e imputati o disponendo le medesime perquisizioni. Né erano infrequenti i casi di divergenze di vedute fra agenti e loro superiori oppure fra i membri dei differenti corpi, vale a dire situazioni che comportavano l'incoerenza dei provvedimenti adottati o la mancata esecuzione di quelli oltremodo necessari<sup>23</sup>.

Più in generale, i giudici istruttori si lamentavano di ricevere gli atti, i corpi del reato e gli oggetti sequestrati con frequenti ritardi o in modo incompleto, circostanze che gli altri funzionari di polizia giudiziaria giustificavano con la necessità di svolgere ulteriori e più approfondite indagini, ma che in realtà erano sovente la conseguenza di abusi o comportamenti negligenti<sup>24</sup>. Gli agenti di più basso livello, in particolare, erano dotati di “scarsa intelligenza” e “manchevoli attitudini”, di minore esperienza e limitata conoscenza delle leggi, con la conseguenza che essi più di altri necessitavano

---

A. Ferrari, *I giudizi disciplinari contro i magistrati*, in “La Cassazione unica. Periodico giuridico di Roma”, XXI (1910), pp. 289-296, 321-333, 353-363, e in particolare p. 291.

<sup>21</sup> Cfr.: F. Saluto, *Commenti al Codice di procedura penale*, cit., p. 286; P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., p. 20; P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., p. 5; P. Tuozzi, *Principii del procedimento penale italiano*, cit., pp. 136-138.

<sup>22</sup> In tal senso si veda: G. Borsani-L. Casorati, *Codice di procedura penale italiano commentato Libro Primo. Citazione diretta*, cit., pp. 145-147; C. Cesarini, *Dell'Appello in penale e dell'ordinamento della giustizia correzionale*, cit., pp. 166-168; F. Giorio, *Ricordi di questura*, Milano 1882, pp. 100-107, 121-124; P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., pp. 5, 10-21, 23. Peraltro, vi era anche chi riteneva che nemmeno i giudici istruttori fossero del tutto preparati per compiere attività informative così delicate, poiché spesso si ritrovavano a ricoprire questo ufficio dei giovani inesperti all'inizio della carriera. Cfr.: C. Lozzi, *La magistratura dinanzi al nuovo Re*, cit., p. 166; L. Mortara, *La giustizia nello Stato democratico*, in *Inaugurazione dell'anno giudiziario 1912-1913. Discorso pronunciato dal Procuratore Generale Lodovico Mortara, senatore del regno, nell'assemblea generale del 1912*, Roma 1912, pp. 27-29.

<sup>23</sup> Cfr.: F. Saluto, *Commenti al Codice di procedura penale*, cit., p. 286; P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., pp. 16-17; C. Lozzi, *La magistratura dinanzi al nuovo Re*, cit., p. 164; *La polizia in Italia e la sua unificazione*, cit., pp. 164, 736-738.

<sup>24</sup> F. Giorio, *Ricordi di questura*, cit., pp. 121-123.

di essere sorvegliati e stimolati ad agire o, al contrario, a moderare il ricorso a uno zelo spesso troppo “soverchiante e inopportuno”<sup>25</sup>.

Persino in Parlamento si erano levate alte le voci di chi attribuiva all'imperfetta regolamentazione delle funzioni svolte dalla polizia giudiziaria la lentezza dei processi, l'improprio svolgimento delle perquisizioni, i ritardi con cui i carabinieri e la pubblica sicurezza chiedevano l'intervento dei pretori e dei giudici istruttori (con il rischio di compiere accertamenti inutili, incompleti o nulli), il nocivo dualismo fra i funzionari appartenenti a corpi diversi che spesso non comunicavano né collaboravano fra di loro (agendo all'insaputa gli uni degli altri)<sup>26</sup>.

Sulla scorta di tali critiche erano state emanate alcune circolari e istruzioni ministeriali con cui si raccomandava di agire sempre con estrema diligenza. Era questo, ad esempio, il caso delle istruzioni indirizzate agli ispettori a capo delle divisioni in cui si articolavano le questure. Essi erano tenuti a conferire giornalmente con i giudici istruttori e con i procuratori del regno, per metterli al corrente dei reati scoperti, degli arresti eseguiti, delle indagini condotte<sup>27</sup>. Si rimarcava, poi, come nessuno dovesse più compiere l'errore di considerarsi alla stregua di “magistrati autonomi e indipendenti nelle investigazioni”: al contrario, era indispensabile instaurare con le autorità giudiziarie quell'armonia di intenti e quei rapporti di reciproca collaborazione adatti a consentire un più sollecito esercizio dell'azione penale nonché una pronta esecuzione di tutte le indagini necessarie<sup>28</sup>. Ne conseguiva che non si doveva più cadere nell'errore di credere che per adempiere al proprio dovere fosse sufficiente trasmettere ai superiori le notizie di reato, lasciando così ad altri l'onere di reperire le prove. Gli ispettori erano tenuti a svolgere le investigazioni personalmente o per mezzo dei funzionari più adatti, procedendo in accordo con i magistrati e vigilando che le indagini fossero svolte con diligenza, senza mai trascurare di compiere ogni accertamento necessario e di rendere conto dei risultati acquisiti, poiché da questi fattori potevano derivare la “mala riuscita di molte procedure e le numerose dichiarazioni di non luogo a procedere per difetto di indizi”<sup>29</sup>. Si auspicava, inoltre, che cessasse l'inconveniente del “soverchio distacco tra gli ufficiali e gli agenti”, quasi che essi appartenessero a una diversa amministrazione, con la conseguenza che gli ultimi finivano per sottrarsi in gran parte alla direzione e al controllo dei primi, procedendo di loro iniziativa ad atti che “non informati alla più stretta legalità o non sorretti da sufficiente esperienza” potevano degenerare in abusi o non conseguire il loro scopo<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> G. Borsani-L. Casorati, *Codice di procedura penale italiano commentato Libro Primo. Citazione diretta*, cit., pp. 145-147.

<sup>26</sup> Cfr.: *Rassegna parlamentare italiana*, cit., p. 572; C. Lozzi, *La magistratura dinanzi al nuovo Re*, cit., pp. 163-164.

<sup>27</sup> Cfr.: *Istruzioni del Ministero dell'Interno per i funzionari di pubblica sicurezza*, in G. Tosatti, *Storia del Ministero dell'Interno*, cit., p. 22; *Circolare del Ministero dell'Interno ai Prefetti del Regno*, cit., pp. 1500-1501, 1504.

<sup>28</sup> *Circolare del Ministero dell'Interno ai Prefetti del Regno*, cit., pp. 1501-1503.

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 1502-1504.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 1502. In una circolare del 1880 il questore di Napoli invitava i quadri superiori della polizia giudiziaria a esercitare migliori controlli sui funzionari inferiori, poiché non solo erano molto frequenti gli episodi di errori e imprecisioni negli atti e nei verbali, ma accadeva altresì di sovente che si procedesse senza “far precedere verificazioni indispensabili di luoghi e di persone, fino a spedire alla questura arrestati senza neppure averli interrogati”. *Il governo della polizia in Italia*, cit., p. 122.



## 1. 2. Le sanzioni disciplinari

Ai sensi degli articoli 39-40 del codice di procedura penale del 1865 il potere di “sorveglianza” dei procuratori generali delle corti d’appello si estrinsecava, in primo luogo, nella possibilità di indirizzare agli esponenti della polizia giudiziaria che avessero commesso una qualche negligenza o mancanza un “avvertimento” a non ricadere nuovamente in comportamenti scorretti sotto il profilo dell’adempimento dei loro doveri.

Queste ammonizioni dovevano essere annotate in un apposito registro, onde tenere traccia delle condotte poste in essere da chiunque fosse già stato formalmente ripreso una prima volta. Le ipotesi di recidiva avrebbero, infatti, denotato una “abitudine viziosa” e un “disprezzo agli ordini” e alla “disciplina gerarchica” così pericolosi per la “regolarità degli atti” da rendere indispensabile il ricorso a sanzioni ben più severe di un semplice avvertimento<sup>31</sup>.

In tali casi, però, le procure generali avrebbero deferito i funzionari non appartenenti all’ordine giudiziario al ministro di grazia e giustizia, mentre nei confronti dei pretori e dei giudici istruttori si sarebbe provveduto con le modalità contemplate dalle disposizioni sui “provvedimenti disciplinari” di cui al regio decreto sull’ordinamento giudiziario del 1865<sup>32</sup>.

La *ratio* che aveva indotto a differenziare il regime sanzionatorio in relazione alla qualifica del soggetto agente era individuata nell’opportunità di assicurare ai magistrati svolgenti funzioni investigative l’indipendenza dalle interferenze del potere esecutivo, che esercitava già un controllo molto penetrante sull’operato degli altri membri della polizia giudiziaria<sup>33</sup>.

Il guardasigilli poteva, infatti, trasmettere le relazioni ricevute dai procuratori generali ai corpi di appartenenza dei singoli agenti e ufficiali deferiti, i quali sarebbero poi stati giudicati da apposite commissioni disciplinari sulla base delle procedure specificamente previste a seconda che si fosse trattato di guardie campestri, di carabinieri, di delegati e applicati di pubblica sicurezza, di sindaci o di chi ne facesse le veci<sup>34</sup>.

I pretori e i giudici istruttori, invece, erano ripresi e invitati a non contravvenire più in futuro ai loro doveri d’ufficio a opera dei procuratori del regno, del ministro della giustizia (che esercitava “l’alta sorveglianza” su tutti i magistrati), dei presidenti delle corti di cassazione, d’appello e dei tribunali (che erano chiamati a vigilare sul comportamento di chiunque appartenesse agli organi da essi presieduti)<sup>35</sup>. Se poi

<sup>31</sup> Cfr.: A. Vismara, *Codice di procedura penale*, cit. 1871, p. 26; P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., p. 19.

<sup>32</sup> Cfr.: F. Saluto, *Commenti al Codice di procedura penale*, cit., pp. 286-287; A. Vismara, *Codice di procedura penale*, cit., pp. 19, 26; P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., p. 19.

<sup>33</sup> In tal senso riferivano: F. Saluto, *Commenti al Codice di procedura penale*, cit., p. 287; G. Borsani-L. Casorati, *Codice di procedura penale italiano commentato Libro Primo. Citazione diretta*, cit., pp. 81-82.

<sup>34</sup> Cfr.: F. Saluto, *Commenti al Codice di procedura penale*, cit., p. 287; G. Borsani-L. Casorati, *Codice di procedura penale italiano commentato Libro Primo. Citazione diretta*, cit., pp. 81-82; P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., p. 19; F. Carfora, *Polizia giudiziaria*, cit., p. 1067.

<sup>35</sup> L’articolo 215 del regio decreto 2626 del 1865 denominato *Ordinamento giudiziario* (in *I codici del Regno d’Italia*, cit., pp. 532-552, e in particolare p. 547) stabiliva che si dovessero ammonire i giudici che avessero violato l’obbligo del “segreto delle deliberazioni” o che avessero contravvenuto ai doveri dell’ufficio, compromettendo in tal modo la loro “dignità o considerazione” piuttosto che quella della

fossero stati recidivi, era previsto il ricorso alle vere e proprie “pene disciplinari” contemplate dagli articoli 221-229 del regio decreto sull’*Ordinamento giudiziario*: la censura, consistente in una “dichiarazione formale della mancanza commessa e del biasimo incorso”; la riprensione, che aveva luogo quando alla censura si aggiungeva “l’intimazione al giudice a presentarsi davanti alla corte o al tribunale per essere ripreso”; la sospensione dall’ufficio o dallo stipendio per un periodo dai 15 ai 365 giorni. Tali misure erano, peraltro, applicabili solo al termine di un procedimento speciale, che si svolgeva – su istanza dei pubblici ministeri e in camera di consiglio – dinanzi agli organi giudiziari da cui dipendevano i pretori e i giudici istruttori coinvolti. Questi ultimi erano tenuti a comparire personalmente o a presentare delle difese scritte, senza peraltro potersi avvalere dell’ausilio di un difensore. La deliberazione finale era sempre motivata e poteva essere impugnata in appello per chiederne la revisione, oppure in cassazione per motivi di incompetenza, eccesso di potere, violazione delle forme prescritte dalla legge. Tutte le decisioni in materia disciplinare dovevano essere, poi, trasmesse al ministro della giustizia e annotate, ai fini della loro piena esecutività, in un apposito registro<sup>36</sup>. *Last but not least*, il guardasigilli poteva anche adottare provvedimenti di natura para-disciplinare, quali il trasferimento di sede per utilità di servizio o una promozione *ut amoveatur*, piuttosto che esercitare direttamente una *moral suasion* per indurre a chiedere spontaneamente il collocamento a riposo<sup>37</sup>.

In sostanza, il sistema di accertamenti a cui era sottoposta la polizia giudiziaria si basava sull’applicazione di un cocktail di misure che spaziavano dagli avvertimenti alle ammonizioni, dalle pene disciplinari ad altri trattamenti dal tenore più o meno

---

magistratura.

<sup>36</sup> In questo senso disponevano gli articoli 230-241 dell’*Ordinamento giudiziario (I codici del Regno d’Italia, cit., pp. 547-548)*.

<sup>37</sup> G. Podrecca Del Torre, *La riforma giudiziaria in Italia*, Roma 1885, p. 407. Nello stesso senso si veda anche quanto riferito da: M. D’Addio, *Politica e Magistratura (1848-1876)*, Milano 1966, pp. 66, 74; G. Maranini, *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, Firenze 1983, p. 256; P. Saraceno, *Vita e carriera del Pretore Rodolfo Fischer (1865-1904)*, in P. Saraceno (cur.), *I magistrati italiani dall’Unità al Fascismo. Studi biografici e prosopografici*, Roma 1988, p. 107; A. Giuliani - N. Picardi, *La responsabilità del giudice*, Milano 1995, pp. 118-121. In merito, in particolare, alla possibilità che fosse disposto un “tramutamento” di sede, va rilevato che l’articolo 199 dell’*Ordinamento giudiziario* precisava che l’inamovibilità di cui godevano ai sensi dell’articolo 69 dello Statuto albertino i magistrati dopo tre anni di esercizio delle loro funzioni era solo di grado. Tale garanzia non era estesa ai pretori, perché nella loro duplice qualità di membri della polizia giudiziaria e giudici monocratici si era temuto che essi potessero essere frequentemente responsabili di ipotesi di denegata o mala giustizia, sicché il legislatore aveva ritenuto più opportuno conservare la possibilità di trasferirli e rimuoverli con maggiore facilità. Tutto ciò a dispetto del fatto che tale garanzia avrebbe dispiegato al meglio i suoi effetti proprio nei loro confronti, perché era su di essi che gravavano il maggior carico di lavoro e i rischi conseguenti (G. Podrecca Del Torre, *La riforma giudiziaria in Italia, cit., pp. 216-219*). Solo dopo l’entrata in vigore delle leggi Orlando – la n. 511 del 1907 istitutiva del Consiglio superiore della magistratura e la n. 438 del 1908 sull’inamovibilità dei giudici – fu stabilito il principio che nessuno magistrato avrebbe potuto essere trasferito di sede al di fuori dei casi contemplati dalla legge e senza il previo parere del CSM. Sul punto si veda: P. Marovelli, *L’indipendenza e l’autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, Milano 1967, pp. 298-299; P. Tonini, *Polizia giudiziaria e magistratura. Profili storici e sistematici*, Milano 1979, pp. 166, 173-175, 201; M. D’Addio, *La giustizia dopo l’Unità*, in *Amministrazione della giustizia e poteri di polizia dagli Stati preunitari alla caduta della Destra*, Atti del LII Congresso di Storia del Risorgimento italiano (Pescara, 7-10 novembre 1984), Roma 1986, pp. 325-355, in particolare pp. 332-334, 348.

sanzionatorio. Inoltre, tali provvedimenti potevano essere dispensati su iniziativa e con il contributo determinante di organi dello Stato titolari di funzioni istituzionali ben diverse (procuratori del regno, ministri del governo, dirigenti delle amministrazioni di appartenenza degli ufficiali e agenti coinvolti). Un simile “reticolo gerarchico-piramidale” di controlli e sanzioni presentava degli inconvenienti riconducibili sostanzialmente a un triplice ordine di considerazioni: la presenza nel novero della polizia giudiziaria dei pretori e dei giudici istruttori; la concreta efficacia di alcune misure disciplinari; il coinvolgimento di autorità istituzionali di diversa natura (giudiziaria, politica, amministrativa) nelle procedure dirette a punire le varie mancanze e negligenze<sup>38</sup>.

### 1.2.1. Lo strano caso dei pretori e dei giudici istruttori

Una “amalgama” di funzionari statali di differente ordine e grado si ritrovava a operare sotto la direzione degli uffici dei pubblici ministeri, con una conseguente commistione di ruoli e mansioni fra “poteri di polizia e poteri di istruzione” che non assicurava una piena autonomia alle diverse figure coinvolte nel difficile compito di fornire alla magistratura gli elementi utili ad accertare l'avvenuta consumazione di un reato e a individuarne i responsabili<sup>39</sup>.

I pretori e i giudici istruttori, in particolare, erano nell'anomala situazione di dover compiere sia gli “atti informativi” propri della polizia sia gli “atti istruttori” delle autorità giudiziarie, potendo in questa seconda veste sindacare tutte le attività di indagine già svolte dagli ufficiali di livello inferiore e rettificare o rinnovare le operazioni condotte in precedenza<sup>40</sup>.

Nel caso dei pretori accadeva, altresì, che – su espressa delega del giudice istruttore o laddove quest'ultimo non fosse stato presente – essi fossero autorizzati a compiere tutti gli “atti d'istruzione” necessari, persino qualora si fosse trattato di operare in assenza di un rappresentante dell'accusa<sup>41</sup>. Se poi l'illecito commesso fosse rientrato fra quelli di loro esclusiva competenza, come le contravvenzioni punibili con pene di polizia o i delitti sanzionati con il carcere fino a tre mesi, ne conseguiva che si sarebbero pronunciati in qualità di giudici di merito sulla base dei loro stessi atti investigativi<sup>42</sup>. Questa particolare “convergenza degli atti [...] sul pretore” denotava la diffidenza nutrita dal legislatore verso la preparazione tecnica e l'affidabilità della maggior parte degli altri membri della *police*. Peraltro, una simile manifestazione di fiducia nei confronti dei pretori non implicava che essi fossero in grado di emettere ordini o direttive vincolanti per i carabinieri e le forze di pubblica sicurezza, dal

<sup>38</sup> A. Meniconi, *Storia della magistratura italiana*, Bologna 2012, pp. 62-63.

<sup>39</sup> Cfr.: G. Borsani-L. Casorati, *Codice di procedura penale italiano commentato Libro Primo. Citazione diretta*, cit., pp. 73, 145; L. Lucchini, *Elementi di procedura penale*, cit., p. 255; P. Tuozzi, *Principii del procedimento penale italiano*, cit., pp. 127-129.

<sup>40</sup> Cfr.: P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., pp. 13-14; P. Nocito, *Istruzione preparatoria*, in “Rivista penale di dottrina, legislazione e giurisprudenza diretta da Luigi Lucchini”, L (1899), pp. 373-398, e in particolare pp. 373-374.

<sup>41</sup> In questo senso disponevano gli articoli 75 e 81 del codice di procedura penale.

<sup>42</sup> G. Borsani-L. Casorati, *Codice di procedura penale italiano commentato Libro Primo. Citazione diretta*, cit., p. 145.

momento che la polizia giudiziaria nel suo complesso ricadeva sotto la direzione, dipendenza e sorveglianza dei procuratori del regno<sup>43</sup>.

I giudici istruttori, invece, pur essendo sottoposti allo stesso tipo di vigilanza esercitata dai pubblici ministeri, dovevano sempre essere tempestivamente informati da questi ultimi circa l'eventualità che fosse stato commesso un reato, per poter così intervenire e assumere qualsiasi decisione relativa alla conduzione delle indagini e del processo<sup>44</sup>.

Ebbene, da queste considerazioni emerge come i pretori e i giudici istruttori fossero nella scomoda condizione di dover operare come dei Giano bifronte: organi del potere giudiziario ma allo stesso tempo funzionari di polizia sottoposti ai controlli dei procuratori dello Stato, i quali potevano “rimproverarli [...] e provocarne la punizione” quasi si fosse trattato di normali “agenti del potere esecutivo”<sup>45</sup>. Tutto ciò con il risultato paradossale di legittimare lo “sconcio” consistente nell’attribuire proprio ai rappresentanti della pubblica accusa nominati dal governo il compito di esercitare una stretta vigilanza sulle attività investigative svolte da quei magistrati che in un secondo momento avrebbero dovuto deliberare sulle “requisitorie” degli stessi pubblici ministeri, dando così adito a tutte le conseguenti e indebite commistioni, ingerenze e condiscendenze del caso<sup>46</sup>.

Quali furono, però, le ragioni che spinsero il legislatore del 1865 ad annoverare i pretori e i giudici istruttori nei ranghi della polizia giudiziaria? Con tale decisione si era cercato di utilizzare le loro superiori doti di preparazione e competenza, di “capacità e imparzialità”, onde assicurare una maggiore “celerità dei processi” e meglio tutelare i diritti dei sospettati<sup>47</sup>. Allo stesso tempo, una generalizzata sfiducia verso gli altri funzionari – indotta dalla convinzione che possedessero minori conoscenze tecniche, che fossero meno affidabili e onesti, che dipendessero eccessivamente dal potere esecutivo – aveva portato a circoscrivere i loro poteri<sup>48</sup>.

L’esperienza della prassi dimostrava peraltro che – pur in assenza di un tempestivo intervento dei magistrati – la capillare presenza sul territorio delle forze di polizia assicurava che la scoperta dei reati e l’individuazione dei loro autori avvenissero con sufficiente prontezza ed efficienza<sup>49</sup>. Inoltre, lo stesso dettato normativo autorizzava i soggetti come i carabinieri o i delegati e applicati di pubblica sicurezza a travalicare i

---

<sup>43</sup> P. Tonini, *Polizia giudiziaria e magistratura*, cit., pp. 184, 188-191.

<sup>44</sup> In tal senso disponeva il dettato dell’articolo 49 del codice di procedura penale del 1865. G. Borsani-L. Casorati, *Codice di procedura penale italiano commentato Libro Primo. Citazione diretta*, cit., p. 73.

<sup>45</sup> Cfr.: P. Barsanti, *Della necessità degli studi intorno alla Procedura Penale*, cit., pp. 217-219; P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., pp. 13-14, 19; P. Nocito, *Istruzione preparatoria*, cit., p. 374; U. Conti, *Della polizia giudiziaria*, cit., p. 134; P. Tuozzi, *Principii del procedimento penale italiano*, cit., pp. 127-129.

<sup>46</sup> L. Lucchini, *Elementi di procedura penale*, cit., pp. 255-256.

<sup>47</sup> Cfr.: G. Borsani-L. Casorati, *Codice di procedura penale italiano commentato Libro Primo. Citazione diretta*, cit., p. 74; F. Benevolo, *Le riforme al codice di procedura penale*, in “Rivista penale di dottrina, legislazione e giurisprudenza diretta da Luigi Lucchini”, XXXI (1890), pp. 405-417, in particolare p. 409; P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., p. 15; U. Conti, *Della polizia giudiziaria*, cit., p.135; U. Conti (cur.), *Il codice di procedura penale illustrato articolo per articolo*, cit., p. 15.

<sup>48</sup> P. Tonini, *Polizia giudiziaria e magistratura*, cit., pp. 186-187.

<sup>49</sup> G. Borsani-L. Casorati, *Codice di procedura penale italiano commentato Libro Primo. Citazione diretta*, cit., p. 74.

limiti imposti al loro agire, adducendo l'impellente esigenza di reprimere i comportamenti illeciti più pericolosi o di evitare il pericolo di distruzione delle prove<sup>50</sup>.

Gli stessi giudici istruttori, d'altra parte, intraprendevano di loro iniziativa le indagini giudiziali saltuariamente, visto che ai sensi del dettato codicistico il loro compito precipuo era quello di "sindacare e accertare" il fondamento dell'esercizio dell'azione penale piuttosto che svolgere la "inopportuna, superflua" funzione di ufficiali della polizia giudiziaria<sup>51</sup>. Qualificarli come tali e renderli dei collaboratori dei pubblici ministeri non serviva ad altro che a insinuare diffidenze e sospetti verso l'operato delle procure. Ma soprattutto si creava un circolo vizioso in cui queste due categorie di magistrati finivano per condividere le loro responsabilità e per influenzarsi a vicenda, con il risultato che il giudice istruttore non era affatto indotto ad agire in modo imparziale, indipendente e non prevenuto nei confronti dell'accusato, mentre il pubblico ministero poteva trascurare di vigilare e valutare con precisione quanto compiuto durante gli accertamenti dei fatti e la ricerca dei riscontri probatori<sup>52</sup>.

Per affidare lo svolgimento delle fasi più delicate del processo alle sapienti valutazioni delle autorità giudiziarie, meglio sarebbe stato organizzare un ufficio "d'istruzione penale, del quale l'istruttore sia il capo e i pretori siano i collaboratori e i delegati [...] e dando a questi giudici la necessaria indipendenza dal potere esecutivo, e non confondendoli con gli ufficiali di polizia giudiziaria"<sup>53</sup>. Diversamente, i magistrati incaricati di svolgere anche compiti di polizia giudiziaria sarebbero stati sempre sottoposti alla direzione e dipendenza dei pubblici ministeri, con il rischio nel caso dei pretori di essere trasferiti di sede e rimossi dal loro ufficio, dato che in loro favore non vigeva alcuna garanzia di inamovibilità (neppure quella di grado prevista dallo statuto albertino per tutti gli altri togati)<sup>54</sup>.

Nella realtà delle cose i rapporti fra magistratura e polizia giudiziaria si svolgevano spesso all'insegna di un principio di "buona amministrazione", per effetto del quale i giudici istruttori e i pretori si limitavano a certificare gli atti di accertamento, investigazione e raccolta delle prove già compiuti dagli agenti e dagli ufficiali di pubblica sicurezza o dei carabinieri, per non diventare in caso contrario oggetto di scomode attenzioni da parte dei procuratori del regno e, quindi, del potere esecutivo<sup>55</sup>.

Ecco perché Carrara denunciava l'assurda inadeguatezza del codice di procedura penale e dell'ordinamento giudiziario del 1865, dalla cui applicazione derivavano non solo lo scandalo dei processi condotti sulla base di uno "oscuro connubio" tra funzionari di polizia e giudici inquirenti, ma anche la deplorabile circostanza che si fossero di fatto "infeudate" la magistratura al potere esecutivo e "l'inquisizione"

<sup>50</sup> *Ibid.*, pp. 186-187. Sul punto si rinvia anche a quanto già rilevato nel paragrafo 1.1.

<sup>51</sup> *Ibid.*, pp. 74-75.

<sup>52</sup> F. Benevolo, *Le riforme al codice di procedura penale*, cit., pp. 409, 413-414, 417.

<sup>53</sup> P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., p. 15.

<sup>54</sup> P. Tonini, *Polizia giudiziaria e magistratura*, cit., p. 191.

<sup>55</sup> P. Tonini, *Polizia giudiziaria e magistratura*, cit., pp. 165-166. Per ulteriori considerazioni sul ruolo quasi notarile svolto da giudici istruttori e pretori, che spesso si limitavano ad acquisire atti già eseguiti o a duplicarli con inutili perdite di tempo, si veda anche quanto riferito da: P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., pp. 11-12; P. Tuozzi, *Principii del procedimento penale italiano*, cit., p. 139.

all'accusa<sup>56</sup>. Il governo era riuscito a trasformare i giudici in obbedienti e disciplinati "soldatini", sottoposti a una sorveglianza così rigorosa che in ogni momento potevano essere indotti a obbedire prontamente alle raccomandazioni delle autorità politiche ("prefetto, sotto-prefetto, delegato di polizia o maresciallo dei carabinieri che sia")<sup>57</sup>.

Con queste considerazioni concordava – del resto – anche Lucchini, il quale rilevava come quella "amalgama di ufficiali e agenti amministrativi-politici da un lato, e di funzionari giudiziari dall'altro" fosse solita operare in consonanza con le tradizioni giuridiche e le prassi processuali dai tratti ancora marcatamente inquisitori, nonché all'interno di un assetto istituzionale che sfilava i principi del liberalismo su cui si fondava (come, ad esempio, la separazione dei poteri) sottoponendo l'esercizio della giustizia al controllo assiduo e costante degli agenti governativi<sup>58</sup>.

### 1.2.2. L'inadeguatezza dell'arsenale sanzionatorio

In merito alla natura delle misure disciplinari e alla loro efficacia nel prevenire le "mancanze" e "negligenze" della polizia giudiziaria, si può rilevare come il primo *genus* di provvedimenti adottabili – l'"avvertimento" a non ricadervi con conseguente annotazione in appositi registri – presentasse alcuni seri aspetti critici sul piano applicativo.

Nessuna procura generale istituì mai tali pubblici ruoli, la cui funzione avrebbe dovuto essere quella di consentire di accertare l'esistenza di eventuali casi di recidiva che giustificassero l'adozione di sanzioni ben più severe<sup>59</sup>. Di conseguenza, i procuratori presso le corti d'appello si limitavano a ricorrere a delle semplici ammonizioni verbali, che nel caso specifico dei carabinieri e del personale di pubblica

<sup>56</sup> F. Carrara, *Il diritto penale e la procedura penale*, in F. Carrara, *Opuscoli di diritto criminale*, Lucca 1874, V, pp. 3-41, e in particolare pp. 33, 37.

<sup>57</sup> F. S. Merlino, *L'Italia qual è*, cit., p. 134. Nel caso dello scandalo della Banca Romana, ad esempio, la relazione presentata nel 1894 dal Senatore Costa a nome della commissione parlamentare d'inchiesta stigmatizzava il fatto che gli atti iniziali del procedimento disponenti l'arresto di Bernardo Tanlongo e Cesare Lazzaroni nonché la perquisizione dei loro domicili fossero stati adottati dal giudice istruttore capo del tribunale di Roma a seguito di una riunione convocata dal ministro dell'interno a cui aveva partecipato anche il guardasigilli. Di un simile atto di "deferenza formale verso il potere politico" non si erano comprese le possibili conseguenze negative, specialmente con riferimento ai sospetti che tale comportamento avrebbe ingenerato nell'opinione pubblica (*Relazione Costa. 14 novembre 1894*, in E. Vitale, *La riforma degli istituti di emissione e gli "scandali bancari" in Italia, 1892-1896*, Roma 1972, III, pp. 470-521, e in particolare pp. 481-482). Nei confronti, poi, del procuratore generale presso la corte d'appello di Roma la commissione d'inchiesta eccepeva l'opportunità di aver costantemente informato il ministro della giustizia circa le modalità con cui aveva esercitato il potere di sorveglianza sui magistrati e sulla polizia giudiziaria, ricevendone in risposta sollecitazioni e istruzioni su come esercitare una "più attiva vigilanza sulla istruttoria" (*Relazione Costa. 14 novembre 1894*, cit., p. 479). Al giudice istruttore capo si contestava, invece, di aver affidato il compito di eseguire le perquisizioni a dei funzionari di pubblica sicurezza di livello inferiore anziché a dei pretori o ad altri giudici istruttori, conformandosi anche in un caso dalle implicazioni così delicate alla cattiva prassi di "risparmiare lavoro", "trascurare doveri" ed "eludere responsabilità" (*Relazione Costa. 14 novembre 1894*, cit., p. 485).

<sup>58</sup> L. Lucchini, *Elementi di procedura penale*, cit., p. 255. In merito alle osservazioni esposte da Carrara e Lucchini nei confronti dei diversi problemi posti dalla disciplina della fase istruttoria del processo delineata nel codice di procedura penale del 1865 si rinvia a M. Miletto, *Un processo per la terza Italia*, cit., pp. 81-82, 85, 89-90.

<sup>59</sup> P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., p. 19.

sicurezza erano pure dispensate in modo molto saltuario, presumibilmente a causa del fatto che la loro dipendenza dagli uffici del pubblico ministero era più funzionale che gerarchica<sup>60</sup>. Nei confronti, invece, dei pretori e dei giudici istruttori il ricorso a simili avvertimenti – formulati da chi era espressione del potere esecutivo e spesso dedito a dare mostra di zelo a fini carrieristici – poteva implicare l'esercizio di forti pressioni e rendere i destinatari particolarmente permeabili agli interessi politici del momento, gettando un'ombra sulla loro effettiva capacità di svolgere al contempo le attività di polizia e quelle giurisdizionali con le necessarie doti di imparzialità e autonomia di giudizio<sup>61</sup>.

Anche i più gravi “provvedimenti disciplinari” adottabili a carico di tali magistrati nelle ipotesi di ripetute inosservanze e contravvenzioni ai doveri d'ufficio davano adito a dubbi e perplessità. Su istanza dei procuratori generali potevano essere comminate delle ammonizioni – scritte o orali – da parte del ministro della giustizia, che era titolare del “diritto di sorveglianza” su tutti i giudici e della prerogativa di *veniat*, cioè di convocare e chiedere spiegazioni senza procedere con le forme del contraddittorio e della pubblicità. In alternativa, analoghi richiami potevano essere mossi dalle corti di cassazione, di appello e dai tribunali aventi giurisdizione sui singoli pretori e giudici istruttori. Contro di loro era, altresì, possibile disporre l'apertura di uno specifico procedimento diretto ad accertare l'esistenza delle condizioni per applicare le ulteriori “pene disciplinari” della censura, della riprensione, della sospensione dall'ufficio o dallo stipendio<sup>62</sup>.

Ebbene, per non essere sottoposti a simili forme di sindacato, molti preferivano agire come alleati dei pubblici ministeri e accettare il rischio di essere tiranneggiati fino al punto di dover “per necessità essere partigiani”<sup>63</sup>. I giudici istruttori, in particolare, operavano spesso come volenterosi alleati dei procuratori del re ed erano “mano e guanto” con loro al pari di una recluta che “ogni moto deve comporre al cenno della bacchetta del suo caporale”, sino al punto che poteva capitare di assistere allo spettacolo di un magistrato inquirente che si vedeva dettare la falsariga delle sue operazioni o interdetta la possibilità di procedere autonomamente<sup>64</sup>. D'altra parte, anche coloro che avessero scelto di restare imparziali e di non essere equiparati ai “ferri delle vecchie polizie” in qualità di solerti collaboratori, avrebbero potuto ritrovarsi a tremare “sotto la ferula del procuratore del re”, che era di fatto l'unico e vero arbitro di promozioni, di trasferimenti per utilità di servizio e persino di collocamenti a riposo<sup>65</sup>.

<sup>60</sup> Cfr.: P. Tuozi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., p. 11; E. Piola-Caselli, *Magistratura*, cit., p. 246.

<sup>61</sup> Sul punto concordavano Carrara e Minghetti: F. Carrara, *I discorsi di apertura*, in F. Carrara, *Opuscoli di diritto criminale*, Lucca 1874, IV, pp. 27-265, e in particolare pp. 44-46; F. Carrara, *Il diritto penale e la procedura penale*, cit., p. 33; M. Minghetti, *I partiti politici e la loro ingerenza nella giustizia e nella pubblica amministrazione*, Milano 1995, pp. 87-92.

<sup>62</sup> In tal senso disponevano gli articoli 40 del codice di procedura penale e 215-229 del regio decreto sull'ordinamento giudiziario del 1865.

<sup>63</sup> F. Carrara, *I discorsi di apertura*, cit., pp. 44-45, 194-197.

<sup>64</sup> *Ibid.* Carrara riportava anche che – nella veste di avvocato difensore – gli era capitato di chiedere udienza ad alcuni giudici istruttori ricevendone in cambio la richiesta a non metterli in imbarazzo “in faccia al Procuratore” e a non esporli a potenziali “danni e molestie”.

<sup>65</sup> Cfr.: F. Carrara, *I discorsi di apertura*, cit., pp. 196-197; G. Podrecca Del Torre, *La riforma giudiziaria in Italia*, cit., pp. 216, 407. Per considerazioni di analogo tenore si veda anche: P. Nocito, *Polizia*

Di fatto, accadeva che – a fronte di episodi comportanti sia la pronuncia di un’ammonizione sia l’apertura di un procedimento disciplinare – era più probabile che si ricorresse a misure del primo tipo, adottate sulla base di informazioni raccolte in segreto e in assenza di specifiche garanzie procedurali e forme di pubblicità<sup>66</sup>. L’unica alternativa, infatti, era quella di dare adito a una procedura giudiziale che non sarebbe stata in grado di perseguire la giustizia e la verità senza implicare al contempo il rischio di nuocere gravemente agli accusati. Per prima cosa, infatti, le ipotesi di infrazioni disciplinari non erano descritte in modo preciso ed esaustivo dal decreto sull’ordinamento giudiziario, mentre i procuratori generali – da cui dipendeva l’iniziativa di agire – erano spesso inclini a manifestare “soverchia indulgenza” nei confronti dei sospettati<sup>67</sup>. L’istruttoria si svolgeva, poi, in segreto e in camera di consiglio, senza una precisa contestazione dei capi d’accusa e l’intervento di un difensore di fiducia, poiché si riteneva che un giudice sarebbe stato il valido patrocinatore di se stesso davanti ai suoi colleghi e che non fosse opportuno rendere edotti i cittadini di affari interni alla magistratura. Infine, l’impiego degli “stretti e formali sistemi e criteri di prova dei giudizi comuni” portava a frequenti assoluzioni o a lievi condanne, visto che le pene comminabili apparivano agli occhi dei membri dei collegi giudicanti “confuse, sproporzionate, e insufficienti”<sup>68</sup>.

La scelta di ricorrere al male minore dato da una ‘semplice’ ammonizione comportava, però, la possibilità che in tal modo si avvantaggiassero i colpevoli e che non si offrissero adeguate garanzie di tutela a chi fosse stato ingiustamente calunniato. Dal momento, poi, che non era delineata *ex lege* un’apposita procedura specificamente diretta a dispensare una simile misura, molti organi giudiziari tendevano a non irrogarla affatto, lasciando alla sola iniziativa del guardasigilli – e quindi del potere esecutivo – la decisione se ammonire direttamente per mezzo del *veniat* o se esercitare sui presidenti delle corti e dei tribunali una *moral suasion* diretta a far sì che a pronunciarsi fosse la magistratura e non l’autorità politica<sup>69</sup>. Infine, a dispetto del fatto che le accuse rivolte ai pretori e ai giudici istruttori fossero più o meno fondate, accadeva di sovente che i procuratori generali decidessero di segnalare al ministro l’opportunità di non promuovere alcun procedimento disciplinare, disponendo al suo

---

giudiziaria, cit., p. 19; E. Piola-Caselli, *Magistratura*, cit., p. 244; M. D’Addio, *Politica e Magistratura (1848-1876)*, cit., pp. 66, 74; G. Maranini, *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, cit., pp. 255-257; P. Saraceno, *Vita e carriera del Pretore Rodolfo Fischer (1865-1904)*, cit., p. 107; A. Giuliani - N. Picardi, *La responsabilità del giudice*, cit., pp. 118-121.

<sup>66</sup> Sul punto concordano E. Piola-Caselli, *Magistratura*, cit., pp. 244-246, e A. Giuliani - N. Picardi, *La responsabilità del giudice*, cit., p. 108.

<sup>67</sup> Cfr.: P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., p. 19; E. Piola-Caselli, *Magistratura*, cit., pp. 245-246; A. Del Giudice, *Provvedimenti disciplinari (Ordinamento giudiziario)*, cit., p. 1178; A. Ferrari, *I giudizi disciplinari contro i magistrati*, cit., pp. 291, 293, 295-296.

<sup>68</sup> Per una critica alle forme con cui erano condotti i procedimenti disciplinari si veda: P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., p. 19; E. Piola-Caselli, *Magistratura*, cit., pp. 245-246; A. Del Giudice, *Provvedimenti disciplinari (Ordinamento giudiziario)*, cit., p. 1178; A. Ferrari, *I giudizi disciplinari contro i magistrati*, cit., pp. 291, 293, 295-296; L. Mortara, *La giustizia nello Stato democratico*, cit., p. 27.

<sup>69</sup> In tal senso riferiscono: E. Piola-Caselli, *Magistratura*, cit., pp. 244-246; P. Marovelli, *L’indipendenza e l’autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, cit., p. 74; A. Giuliani - N. Picardi, *La responsabilità del giudice*, cit., pp. 107-108.



posto un trasferimento d'ufficio in altra sede o il collocamento a riposo<sup>70</sup>.

Per quanto concerne, invece, i membri della polizia giudiziaria che non facevano parte della magistratura, va rilevato che l'articolo 40 del codice di procedura penale prevedeva un diverso regime sanzionatorio per le loro reiterate "mancanze" e "negligenze". In queste ipotesi il guardasigilli avrebbe dovuto ricevere un'apposita relazione da trasmettere agli altri ministri competenti e ai corpi di appartenenza degli agenti e degli ufficiali coinvolti, in modo da rendere possibile la convocazione delle apposite commissioni disciplinari<sup>71</sup>.

Eppure, come nel caso degli "avvertimenti", accadeva che anche le ulteriori misure irrogabili nei confronti dei carabinieri, delle guardie di pubblica sicurezza e campestri, dei sindaci e loro sostituti, fossero poco applicate nella pratica, al punto da far rilevare come le disposizioni del codice fossero rimaste lettera morta<sup>72</sup>. In primo luogo, molte irregolarità non erano denunciate da coloro che ne avessero subito le conseguenze per paura di incorrere in una ritorsione oppure per ignoranza di essere state le vittime di un qualche comportamento inappropriato. I pretori e i giudici istruttori, dal canto loro, riponevano un'eccessiva fiducia nelle capacità di tali ufficiali di sapersi orientare con maggior facilità negli affari più torbidi e segreti che implicavano il contatto con il mondo dei delinquenti. In certi contesti, poi, poteva persino accadere che alcuni magistrati manifestassero un'eccessiva tolleranza e un'irragionevole "commiserazione" nei confronti di condotte che ascrivevano più a eccessi di zelo che ad abusi o a incompetenza, giungendo anche al punto di sanare gli eventuali difetti degli atti investigativi già compiuti (con la conferma, ad esempio, di ordini di arresto o la ripetizione di interrogatori e perizie)<sup>73</sup>.

Persino a livello ministeriale e in seno alle singole amministrazioni da cui dipendevano questi funzionari di polizia era radicata la consuetudine di cercare di salvaguardare il decoro degli apparati della compagine statale, puntando a dimostrare l'inconsistenza degli addebiti, sminuendone la gravità, ricorrendo a espedienti dilatori come la richiesta di eseguire accertamenti così numerosi e complessi da bloccare le indagini e impedire l'applicazione di qualsiasi provvedimento punitivo<sup>74</sup>. Né tantomeno le autorità politico-istituzionali o militari avrebbero sconfessato le eventuali condotte irregolari che fossero state poste in essere in ottemperanza a circolari segrete trasmesse dal governo in aperta contraddizione con quelle rese pubbliche<sup>75</sup>.

Tutti questi fattori, unitamente alla sporadicità dei controlli effettuati,

<sup>70</sup> Si vedano in proposito le osservazioni di: G. Podrecca Del Torre, *La riforma giudiziaria in Italia*, cit., p. 407; M. D'Addio, *Politica e Magistratura (1848-1876)*, cit., pp. 66, 74, 221-223; F. S. Merlino, *L'Italia qual è*, cit., p. 111; G. Maranini, *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, cit., p. 256; P. Saraceno, *Vita e carriera del Pretore Rodolfo Fischer (1865-1904)*, cit., p. 107.

<sup>71</sup> Cfr.: F. Saluto, *Commenti al Codice di procedura penale*, cit., p. 287; G. Borsani-L. Casorati, *Codice di procedura penale italiano commentato Libro Primo. Citazione diretta*, cit., pp. 81-82; P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., p. 19; F. Carfora, *Polizia giudiziaria*, cit., p. 1067.

<sup>72</sup> P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., p. 11.

<sup>73</sup> Ivi, pp. 11-12, 21-22.

<sup>74</sup> Cfr.: C. Cesarini, *Dell'Appello in penale e dell'ordinamento della giustizia correzionale*, cit., pp. 168-169; *Legislazione italiana*, in "Rivista penale di dottrina, legislazione e giurisprudenza", LXI-LXII (1905), pp. 360-366, e in particolare p. 363.

<sup>75</sup> Cfr.: F. S. Merlino, *L'Italia qual è*, cit., p. 116; R. Canosa, *La polizia in Italia dal 1945 ad oggi*, Bologna 1976, pp. 92-93.

contribuivano a far sì che la polizia giudiziaria potesse beneficiare di una sostanziale intangibilità, che assurgeva quasi a un “canone di diritto costituzionale”<sup>76</sup>. Non a caso sul finire del 1904 Lucchini denunciò in Parlamento che gli “abusi e gli arbitrii” perpetrati dalla polizia giudiziaria nelle indagini relative agli *affaires* Notarbartolo e Pezi erano rimasti impuniti, perché nessuna procura aveva osato sollecitare l’applicazione di alcun provvedimento disciplinare. Nonostante fossero emersi fatti che deponevano a sfavore dell’arma dei carabinieri, nessuna misura era stata adottata “in linea giudiziaria o in linea amministrativa”. Per riconquistare la fiducia dell’opinione pubblica era necessario esercitare una rigida disciplina ed evitare di “coprire e dissimulare le mancanze dei funzionari” nell’intento di mantenere un prestigio che poteva conservarsi solo “col premiare i buoni” e censurando “coloro che mancano al loro dovere”<sup>77</sup>.

### 1.2.3. Il problema della “triplice dipendenza” della polizia

L’ultimo aspetto critico del sistema di “sorveglianza”, “direzione e dipendenza” concerneva il profilo strettamente operativo, vale a dire la circostanza che per prevenire e sanzionare ogni possibile mancanza o negligenza il legislatore del 1865 avesse previsto il contemporaneo coinvolgimento di organi istituzionali di triplice natura (politica, giudiziaria, amministrativa).

In questo complicato assetto, l’effettivo esercizio dei controlli e la conseguente punizione delle condotte contrarie ai doveri d’ufficio dipendevano in modo rilevante dalle decisioni del potere esecutivo, che poteva assistere imparziale oppure svolgere un ruolo decisivo sia nel favorire sia nel limitare (o addirittura escludere) il ricorso alle sanzioni disciplinari<sup>78</sup>. I procuratori del regno, i presidenti delle corti e dei tribunali, i

<sup>76</sup> In questo senso riferiscono: L. Zini, *Dei criteri e dei modi di governo nel Regno d’Italia*, Bologna 1876, p. 77; *La polizia in Italia e la sua unificazione*, cit., p. 734.

<sup>77</sup> *Legislazione italiana*, cit., p. 363. Nei due casi citati da Lucchini a dispetto delle contestazioni mosse nei confronti della polizia giudiziaria – violazione del segreto istruttorio, distruzione e alterazione di documenti, esecuzione senza il rispetto delle forme legali di perquisizioni, sequestri, perizie, ricognizioni, esami dei sospettati e dei testimoni – tutto si risolse nell’adozione di qualche trasferimento (Cfr.: U. Conti, *Della polizia giudiziaria*, cit., pp. 130-131, 134-135; *Corti e tribunali*, in “Rivista penale di dottrina, legislazione e giurisprudenza”, LII (1900), pp. 574-575). Due altri celebri episodi giudiziari, in cui non furono irrogate misure disciplinari né pene di alcun tipo nei confronti di membri della polizia che avevano commesso gravi mancanze, negligenze e persino reati, furono i processi De Blasi e Frezzi. Nel primo caso il delegato di polizia di Viareggio che aveva eseguito una perquisizione domiciliare e arrestato il sospettato sulla base di un’autorizzazione verbale rilasciata dal pretore della città toscana – e quindi in violazione delle forme previste dal codice – fu scagionato da ogni accusa e trasferito di sede a Livorno (*Interrogazione Muratori intorno ad un arresto arbitrario*, in “Rivista penale di dottrina, legislazione e giurisprudenza”, XI (1879), pp. 575-576). Anni dopo furono un delegato di polizia e il questore di Roma a essere prosciolti dalle accuse di aver arrestato arbitrariamente un cittadino innocente, Romeo Frezzi, poi deceduto in carcere, e a essere tenuti indenni da qualsiasi conseguenza non solo sotto il profilo penale ma anche sul piano disciplinare (*Corti e tribunali*, in “Rivista penale di dottrina, legislazione e giurisprudenza”, XLV-XLVI (1897), p. 422, e XLVII-XLVIII (1898), pp. 112 e 626).

<sup>78</sup> Cfr.: M. D’Addio, *Politica e Magistratura (1848-1876)*, cit., pp. 229-231; P. Marovelli, *L’indipendenza e l’autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, cit., pp. 68-75, 169-170; P. Tonini, *Polizia giudiziaria e magistratura*, cit., pp. 197-198; G. Maranini, *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, cit., pp. 255-257, 261,

dirigenti dei corpi a cui appartenevano agenti e ufficiali di polizia ricevevano di sovente raccomandazioni, consigli, minacce e promesse di interventi in fatto di nomine, promozioni, trasferimenti e collocamenti a riposo da parte dell'*entourage* governativo e dell'intera classe politica, venendo così sottoposti a loro volta a una forma di sindacato e controllo che rendeva inevitabile l'assunzione di atteggiamenti "partigiani"<sup>79</sup>. Su ciascuno di questi alti servitori dello Stato pendeva la spada di Damocle del potere "più temuto, e più frequentemente esercitato" dal governo per il tramite del guardasigilli, vale a dire quello di strappare il malcapitato di turno "alla sua residenza, ai suoi colleghi, alla sua famiglia" per mandarlo in qualche angolo sperduto della penisola a dispetto del principio di inamovibilità e obbligandolo molto spesso a dimettersi<sup>80</sup>.

Peraltro, quegli stessi funzionari che operavano ai livelli apicali dell'ordinamento giudiziario e amministrativo potevano a loro volta determinare in modo incisivo il destino dei membri della polizia, sia dispensando direttamente "ammonizioni", "avvertimenti" e "pene disciplinari" sia scegliendo di agire per vie traverse ma in grado di nuocere altrettanto pesantemente alle carriere di questi ultimi (basti pensare alla decisione di rendere pubbliche tutte le informazioni concernenti l'operosità, la diligenza e le condotte dei singoli)<sup>81</sup>.

Più in generale, in un sistema di controlli basato sulla "triplice dipendenza" della polizia giudiziaria dai superiori gerarchici, dai procuratori reali e dal ministro della giustizia era inevitabile che ogni decisione potesse essere dettata sia da considerazioni di tipo tecnico sia da motivazioni politiche<sup>82</sup>.

Si considerino, ad esempio, gli "avvertimenti" di cui all'articolo 39 del codice di procedura penale. Queste misure erano applicabili nei confronti di tutti a totale discrezione dei procuratori generali, che dipendevano gerarchicamente e funzionalmente dal guardasigilli<sup>83</sup>.

268; A. Meniconi, *Storia della magistratura italiana*, cit., pp. 62-63.

<sup>79</sup> F. Carrara, *I discorsi di apertura*, cit., pp. 44-45, 194-197. Considerazioni di analogo tenore furono espresse anche da M. Minghetti, *I partiti politici e la loro ingerenza nella giustizia e nella pubblica amministrazione*, cit., pp. 87-88. In proposito si veda, altresì, quanto già osservato in precedenza con riferimento al caso dello scandalo della Banca Romana (nota n. 57).

<sup>80</sup> F. S. Merlino, *L'Italia qual è*, cit., pp. 134-135. A controbilanciare le pressioni dell'*establishment* politico contribuivano le frequenti crisi di governo e i conseguenti avvicendamenti alla guida dei dicasteri, che assicuravano a molti esponenti della burocrazia giudiziaria (in particolare ai procuratori generali e ai presidenti delle corti) di restare in carica e sfruttare la relativa stabilità della loro carriera. Cfr.: C. Lozzi, *La magistratura dinanzi al nuovo Re*, cit., p. 220; P. Saraceno, *Vita e carriera del Pretore Rodolfo Fischer (1865-1904)*, cit., pp. 117-118.

<sup>81</sup> F. S. Merlino, *L'Italia qual è*, cit., p. 134. Una simile influenza era tanto più forte nei confronti dei pretori, che erano amovibili e che in molti casi di disaccordo fra i procuratori del re presso i tribunali e i presidenti di tali corti preferivano schierarsi in favore dei primi. A Carcani, *L'amministrazione della giustizia in Italia. Studi e proposte di ordinamento giudiziario, circoscrizione territoriale, procedura civile*, Roma 1884, pp. 60-61.

<sup>82</sup> Cfr.: P. Marovelli, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, cit., p. 74; G. Maranini, *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, cit., pp. 255-257; A. Meniconi, *Storia della magistratura italiana*, cit., pp. 62-63.

<sup>83</sup> E. Piola-Caselli, *Magistratura*, cit., p. 246. I procuratori generali erano i rappresentanti del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, nominati dal ministro della giustizia e operanti sotto la direzione dello stesso, con la conseguenza che essi non solo erano amovibili ma potevano altresì essere

Le severe “ammonizioni” adottabili a carico dei pretori e dei giudici istruttori, invece, erano dispensate direttamente dal ministro oppure dai presidenti delle corti competenti, che erano da lui nominati, promuovibili e trasferibili. A tali organi giudiziari – interamente composti da membri di nomina regia e la cui carriera dipendeva dai voleri dell’esecutivo – spettava pure deliberare in relazione alle ben più gravi “pene disciplinari”<sup>84</sup>.

Quanto a tutti gli altri membri della polizia giudiziaria, a parte indirizzare nei loro confronti dei meri “avvertimenti”, i procuratori generali potevano solo chiedere di deferirli al ministro della giustizia e non avevano, quindi, alcun potere effettivo di reprimere i comportamenti manchevoli o negligenti dei loro più numerosi e utilizzati ausiliari, la punizione dei quali dipendeva dalle valutazioni di opportunità e convenienza condotte dal guardasigilli e dagli altri ministri competenti, dai rispettivi superiori e dalle commissioni disciplinari appositamente convocate<sup>85</sup>.

A fronte di questa situazione persino uno statista come Giolitti non aveva esitato ad ammettere pubblicamente che il governo era in grado di esercitare ampi poteri di controllo e di influenza sulla polizia giudiziaria e sui magistrati di ogni ordine e grado, determinando così le sorti di molti processi e influenzando sulle libertà e l’onore dei cittadini<sup>86</sup>. Di qui lo scandalo di “sezioni intere di Tribunali sbandate col traslocamento improvviso dei Magistrati” che non si erano mostrati “ossequienti alle opinioni del Governo, rappresentate e sostenute dal Pubblico Ministero”<sup>87</sup>. Ma anche per gli stessi procuratori del regno era pericoloso non assecondare i disegni e le richieste del ministro della giustizia, perché li si poteva accusare di “scarsità di conformismo” e sottoporre a inchieste condotte per mezzo della “Pubblica Sicurezza”, in una “bella partita di giro in cui il Pubblico Ministero è giocato con somma facilità, riuscendo, col suo senso del dovere, a farsi trasferire contro la sua volontà”<sup>88</sup>.

---

ammoniti, censurati o sospesi dalle funzioni su decisione dei loro superiori o dal ministro senza le garanzie di un processo. G. Bartellini Moech, *Il pubblico ministero dallo Stato liberale allo Stato fascista. Significato di un ordinamento (leggi e circolari 1865-1941)*, Roma 1966, pp. 3-4.

<sup>84</sup> G. Borsani-L. Casorati, *Codice di procedura penale italiano commentato Libro Primo. Citazione diretta*, cit., p. 146-147.

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> Nel corso di un discorso elettorale tenuto il 7 marzo 1897 a Caraglio Giolitti si era rivolto agli astanti affermando che il governo “dei pretori dispone liberamente senza alcuna garanzia. I magistrati sono tutti nominati dal governo; le promozioni loro dipendono per intero dal beneplacito del governo; il governo può negare loro qualsiasi trasferimento; [...] sceglie i giudici che devono presso i tribunali adempiere le funzioni di giudici istruttori, nel qual modo ha in mano sua l’istruzione nei processi penali [...]”. G. Giolitti, *Discorsi extraparlamentari*, Torino 1952, pp. 195-196.

<sup>87</sup> G. Bortolucci, *La nuova riforma giudiziaria in Italia*, Modena 1885, pp. 77-79. Sul punto si veda anche quanto riferito da M. Minghetti, *I partiti politici e la loro ingerenza nella giustizia e nella pubblica amministrazione*, cit., pp. 87-88.

<sup>88</sup> D. R. Peretti Griva, *Esperienze di un magistrato*, Torino 1956, pp. 338-339. Fra i numerosi casi in cui si verificarono pesanti interferenze nella gestione dei processi, si può citare a titolo esemplificativo lo scandalo della Regia Concessione dei Tabacchi in cui furono coinvolti all’inizio del 1869 alcuni deputati della Destra. A loro carico il deputato della minoranza Lobbia sosteneva di poter produrre documenti altamente compromettenti. Aggredito e pugnalato in una strada di Firenze mentre rincasava, l’onorevole Lobbia fu accusato di aver simulato l’aggressione subita. Il procuratore generale presso la corte d’appello di Firenze Nelli manifestò al ministro della giustizia Pironti il suo netto

All'inizio del XX secolo risuonavano, dunque, sempre più alte le critiche nei confronti di un sistema di sorveglianza dell'operato della polizia e dei giudici che a dispetto di una patina di liberalismo sembrava essere basato su regole assimilabili alle pratiche di antico regime e tale da indurre tutti a obbedire disciplinatamente all'autorità politica. Inoltre, si invocava un intervento diretto a novellare le disposizioni vigenti nel segno di una maggiore unità di indirizzo e di una migliore organizzazione sul piano operativo, così da evitare il ripetersi di episodi in cui agenti e ufficiali avevano dimostrato di non essere in grado di svolgere con adeguata sollecitudine, perizia e imparzialità il loro mandato investigativo (come nei casi di illeciti commessi da politici, magistrati, vertici dei carabinieri e della pubblica sicurezza)<sup>89</sup>.

### 1.3. Alcune proposte di riforma

Le soluzioni prospettate per rimediare agli inconvenienti testé elencati erano sostanzialmente dirette a emendare le norme vigenti sulla base di tre distinte linee di azione, in modo da modificare la composizione dei ranghi della polizia giudiziaria, il campo d'azione dei suoi membri e le condotte sanzionabili, l'individuazione degli organi incaricati di sorvegliarne l'operato e punire le eventuali negligenze o mancanze.

#### 1.3.1. Sciogliere l'amalgama di funzionari.

In merito al problema dato dalla commistione fra "poteri di polizia e poteri di istruzione" affidati a un coacervo di funzionari appartenenti a ordini diversi (amministrativo, giudiziario, militare) e accomunati dal fatto di essere sottoposti alla sorveglianza dei procuratori dello Stato, si può rilevare come a partire dall'ultimo decennio dell'Ottocento gli appelli a escludere i giudici istruttori e i pretori dal novero della polizia giudiziaria fossero divenuti una sorta di *leitmotiv*<sup>90</sup>.

Per salvaguardare la loro indipendenza e imparzialità di giudizio, si riteneva necessario recidere il nodo gordiano dato dal cumulo in capo a tali magistrati di due funzioni così differenti quali l'incombenza di svolgere le attività investigative, dirette

---

dissenso a istruire un giudizio a carico del deputato e per questo motivo fu trasferito all'Aquila. Per evitare, però, di dover subire l'onta del trasferimento, l'alto magistrato preferì dimettersi. Nel frattempo, lo stesso Lobbia era stato inquisito insieme al deputato Cucchi con l'accusa di furto commesso ai danni dell'onorevole Fambri. Fu quindi la volta del procuratore del re del tribunale di Firenze Borgnini di dimettersi per evitare il trasferimento d'ufficio, essendosi egli pronunciato per il non luogo a procedere (M. D'Addio, *Politica e Magistratura (1848-1876)*, cit., pp. 221-223). Un altro caso interessante fu quello dei 26 repubblicani e socialisti arrestati nel corso dello stesso anno in occasione di una manifestazione antigovernativa svoltasi a Milano. Dopo circa un mese gli imputati furono prosciolti da ogni accusa dalla sezione istruttoria del tribunale di Milano, i cui membri vennero prontamente trasferiti in blocco su ordine del ministro della giustizia (M. D'Addio, *Politica e Magistratura (1848-1876)*, cit., p. 217).

<sup>89</sup> G. Borsani-L. Casorati, *Codice di procedura penale italiano commentato Libro Primo. Citazione diretta*, cit., pp. 146-147.

<sup>90</sup> Cfr.: G. Borsani-L. Casorati, *Codice di procedura penale italiano commentato Libro Primo. Citazione diretta*, cit., pp. 73, 145; C. Cesarini, *Dell'Appello in penale e dell'ordinamento della giustizia correzionale*, cit., p. 168; L. Lucchini, *Elementi di procedura penale*, cit., p. 255; P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., pp. 5-23; P. Tuozzi, *Principii del procedimento penale italiano*, cit., pp. 127-129, 146.

ad acquisire le notizie di reato e accertare l'avvenuta consumazione di un illecito ricercandone le tracce, e il compito di condurre gli atti istruttori tipici del "processo informativo" diretto a raccogliere prove e indizi<sup>91</sup>.

La raccomandazione a realizzare una precisa distinzione fra tali ruoli e uffici attribuendone la titolarità a organi diversi non era dettata solo dalla comprensibile considerazione che i giudici inquirenti andassero sottratti alla "direzione" e "sorveglianza" dei procuratori del regno, e quindi del governo, onde attuare in modo effettivo il principio della separazione dei poteri<sup>92</sup>.

Un ruolo rilevante era svolto anche dalla considerazione che i riscontri probatori non dovessero essere più ricercati autonomamente dalla polizia: una volta acquisita la notizia di reato, ufficiali e agenti avrebbero dovuto redigere gli appositi verbali e richiedere tempestivamente l'intervento dell'autorità giudiziaria competente, di modo che solo nei casi e per i motivi indicati in via d'eccezione dalla legge sarebbe stato loro possibile procedere a interrogatori, arresti o perquisizioni<sup>93</sup>.

Un'altra ragione addotta per modificare lo *status quo* esistente era, poi, data dalla constatazione che non fosse più opportuno svilire e depotenziare le funzioni dei pretori e dei giudici istruttori attribuendo loro l'onere di operare anche come membri della polizia giudiziaria ed esponendoli, quindi, al discredito che l'opinione pubblica manifestava nei confronti di un'amministrazione della giustizia ritenuta eccessivamente asservita agli interessi del governo (come avvenne in occasione degli scandali della Banca Romana e della Regia Concessione dei Tabacchi)<sup>94</sup>.

In tal modo si sarebbe, altresì, posto rimedio alle pericolose rivalità e ai nocivi dualismi fra funzionari appartenenti ai diversi ordini e corpi dello Stato che spesso vanificavano il corretto svolgimento delle indagini o impedivano di adottare con la conveniente tempestività tutte le misure necessarie<sup>95</sup>.

---

<sup>91</sup> In questo senso propendevano: C. Cesarini, *Dell'Appello in penale e dell'ordinamento della giustizia correzionale*, cit., p. 168; P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., pp. 6-7, 9, 11-21; F. Giordani, *Riflessi e appunti intorno alla polizia giudiziaria*, in "Rivista di diritto e procedura penale. Dottrina, legislazione, letteratura, giurisprudenza", V (1914), pp. 81-99, e in particolare pp. 89-91, 94.

<sup>92</sup> I procuratori reali riuscivano a influenzare l'operato dei giudici istruttori e dei pretori in diversi modi (ad esempio, redigendo note che riguardavano il loro carattere e le loro attività, chiedendo di punirli, intromettendosi nel compimento degli atti istruttori con il pretesto di dirigere e sorvegliare le attività della polizia giudiziaria), fino al punto di renderli meno liberi di far valere quelle doti di capacità e indipendenza di giudizio che la normativa prescriveva come requisiti indispensabili per la loro nomina. Cfr.: P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., p. 7; P. Barsanti, *Della necessità degli studi intorno alla Procedura Penale*, cit., pp. 217-219.

<sup>93</sup> Nell'ipotesi, ad esempio, di gravi reati perpetrati in luoghi sperduti e dove non fosse stato possibile disporre di mezzi di comunicazione, i membri della polizia giudiziaria avrebbero potuto compiere tutti gli atti urgenti come il rilevamento del corpo del reato, la ricerca delle tracce lasciate dal reo, l'identificazione delle vittime o la prevenzione della fuga dei sospetti, per poi attendere il sopraggiungere delle autorità giudiziarie e fungere da esecutori delle loro direttive. Cfr.: U. Conti, *Della polizia giudiziaria*, cit., pp. 140-141; P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., pp. 11-21; P. Tuozzi, *Principii del procedimento penale italiano*, cit., pp. 138-140; F. Giordani, *Riflessi e appunti intorno alla polizia giudiziaria*, cit., pp. 90-91, 93.

<sup>94</sup> Cfr.: P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., pp. 7, 9; P. Tuozzi, *Principii del procedimento penale italiano*, cit., p. 129.

<sup>95</sup> A tale proposito si veda: *Rassegna parlamentare italiana*, cit., p. 572; C. Lozzi, *La magistratura dinanzi al nuovo Re*, cit., pp. 163-164; *Il progetto del 1905. Relazione sul progetto del nuovo codice di procedura penale*

Sulla scorta di queste osservazioni era stata avanzata la proposta di creare un apposito “ufficio giudiziario d’istruzione” con a capo un giudice inquirente e all’interno del quale i pretori avrebbero svolto il ruolo di collaboratori e delegati, così da garantire a tutti loro la necessaria indipendenza dal potere esecutivo e non confonderli più con gli altri ufficiali di polizia giudiziaria<sup>96</sup>. Alle due categorie dei magistrati requirenti e giudicanti si sarebbe, quindi, affiancata una terza tipologia di togati, composta da professionisti ben preparati e stipendiati, dediti unicamente alla raccolta delle prove e all’istruzione dei processi, nonché destinatari di una piena garanzia di inamovibilità di grado e sede<sup>97</sup>. Onde poi consentire che indagini e accertamenti fossero effettuati più celermente e con maggior profitto, il legislatore avrebbe dovuto stabilire che il compito di svolgere il processo informativo spettasse di norma ai pretori, contemplando solo in via eccezionale l’intervento e l’avocazione degli atti da parte del giudice istruttore (ad esempio, per la gravità del caso o se ci fosse stato motivo di dubitare della correttezza dei pretori)<sup>98</sup>.

Questa ipotesi di riforma non fu, peraltro, mai presa in considerazione. Le diverse commissioni ministeriali e parlamentari, che a partire dalla fine del XIX secolo si avvicendarono nell’opera di redigere un nuovo codice di procedura penale, assunsero – piuttosto – come un punto fermo un altro principio: distinguere una volta per tutte la funzione propria della polizia giudiziaria di compiere gli atti di “investigazione preliminare” funzionali all’esercizio dell’azione penale da quella di svolgere la “istruzione formale” riservata ai magistrati<sup>99</sup>. I pretori e i giudici istruttori avrebbero così ricoperto solo un ruolo di tipo prettamente giurisdizionale, senza far più parte dei ranghi della *police* ma potendo sia disporre con ordini dei vari ufficiali e agenti sia denunciare le loro mancanze o negligenze. Se era infatti logico che questi ultimi continuassero a dipendere dai pubblici ministeri e dall’esecutivo, era altrettanto evidente che di essi potessero servirsi anche i giudici addetti alla “istruzione formale” e “preparatoria”, fino al punto di poter sollecitare l’applicazione delle sanzioni disciplinari previste per le “colpe commesse” nell’esercizio delle funzioni indipendentemente dall’intervento del guardasigilli, del governo, dei vertici delle forze di pubblica sicurezza e dei carabinieri<sup>100</sup>.

---

presentata dal ministro di grazia e giustizia (Finocchiaro Aprile) alla Camera dei Deputati nella seduta del 28 novembre 1905, in L. Mortara - A. Stoppato - G. Vacca - A. Setti - R. De Notaristefani - S. Longhi (curr.) *Commento al Codice di procedura penale. Parte Prima – Lavori preparatorii*, Torino 1913, II, pp. 1-485, e in particolare p. 132.

<sup>96</sup> Sul punto concordavano in particolare: G. Borsani-L. Casorati, *Codice di procedura penale italiano commentato Libro Primo. Citazione diretta*, cit., pp. 74-75; P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., p. 15.

<sup>97</sup> Cfr.: P. Nocito, *Istruzione preparatoria*, cit., pp. 375-376; S. Pagnacco, *Polizia giudiziaria e sue facoltà. Perizie e giudizi istruttori*, in “La Cassazione unica. Periodico giuridico di Roma”, XIV (1903), coll. 173-178, 205-212, e in particolare col. 211.

<sup>98</sup> P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., p. 8.

<sup>99</sup> Cfr.: P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., pp. 7, 11, 22; P. Tuozzi, *Principii del procedimento penale italiano*, cit., pp. 127-129, 138-140; G. Vacca (cur.) *I progetti di riforme parziali e i lavori delle commissioni*, in L. Mortara-A. Stoppato-G. Vacca-A. Setti-R. De Notaristefani-S. Longhi (curr.), *Commento al Codice di procedura penale*, cit., I, pp. 222-224; *Il progetto del 1905*, cit., pp. 131-132; F. Giordani, *Riflessi e appunti intorno alla polizia giudiziaria*, cit., pp. 89-91.

<sup>100</sup> Non erano infrequenti, del resto, le situazioni in cui agenti e ufficiali procedevano ad atti come interrogatori e perquisizioni non consentiti dalla legge, o invocavano il segreto per non rivelare i nomi

L'opinione prevalente era, dunque, che la polizia giudiziaria dovesse limitarsi a raccogliere le notizie utili a scoprire i reati e i loro colpevoli riferendo subito alla magistratura, mentre solo nei casi di urgenza e di pericolo di soppressione o deperimento delle prove a causa di indugi avrebbe potuto assumere l'iniziativa di occuparsi della loro acquisizione e conservazione. Così si sarebbe efficacemente contrastata la pratica in virtù della quale spesso non erano i giudici a compiere atti istruttori di importanza decisiva (come gli interrogatori dei sospettati e dei testimoni, i confronti, le ricognizioni, le perquisizioni). Una consuetudine foriera di gravi inconvenienti, poiché non potendo in seguito tali operazioni essere ripetute dai magistrati con le formalità prescritte dalla legge si correva il rischio che venissero meno dei riscontri probatori decisivi, oppure che le varie deposizioni così acquisite fossero smentite in dibattimento con il risultato di inficiarne il valore e di confondere o far dubitare le giurie in merito alle responsabilità degli accusati<sup>101</sup>.

### 1.3.2. Ridefinire il campo d'azione della polizia

Come già rilevato, era opinione comune che l'intervento dei magistrati incaricati di dirigere l'istruzione dovesse precludere a chiunque la possibilità di compiere a sua esclusiva discrezione qualsiasi tipo di atto informativo. Ad agenti e ufficiali era certo richiesto di continuare a comunicare le ulteriori notizie apprese, i nominativi di persone da esaminare, le nuove tracce e gli altri riscontri probatori scoperti, come pure di compiere tutte le operazioni necessarie per la conservazione delle prove nelle ipotesi di flagranza di reato e in cui non fosse possibile un tempestivo intervento del giudice istruttore atto a prevenire la loro dispersione (ponendo in essere, ad esempio, perquisizioni e sequestri). Tuttavia, al di fuori di queste ipotesi non potevano più essere tollerati gli arbitri commessi nel decidere se sussistessero effettivamente l'urgenza e la necessità di procedere in assenza di un magistrato, oppure abusi come la risoluzione di svolgere indagini contestuali a quelle degli organi inquirenti, con il risultato di duplicare le operazioni condotte da questi ultimi o di indurli a prendere atto di quanto già compiuto da altri<sup>102</sup>.

Le attività della polizia giudiziaria andavano, dunque, regolate diversamente, mediante il ricorso a forme concepite *ex novo* e tali da non essere "vane, eccessive, ingombranti" né inadeguate o difettose, allo scopo di porre un argine ai "temibili arbitrii polizieschi" senza per questo giovare ai colpevoli e tutelando, al contempo, gli

---

degli informatori, o ancora tentavano di dissimulare la loro inettitudine e indolenza – specie nel caso di reati più gravi o di rilevante interesse pubblico – mettendosi alla ricerca di ogni tipo di prova (persino ricorrendo a violenze nei confronti di testimoni e sospettati). Cfr.: P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., p. 22; P. Tuozzi, *Principii del procedimento penale italiano*, cit., pp. 139, 146; G. Vacca (cur.) *I progetti di riforme parziali e i lavori delle commissioni*, cit., pp. 223-224 e 228; *Il progetto del 1905*, cit., pp. 132-133; F. Giordani, *Riflessi e appunti intorno alla polizia giudiziaria*, cit., pp. 90, 92, 94.

<sup>101</sup> Cfr.: P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., p. 11-20, 22-23; P. Tuozzi, *Principii del procedimento penale italiano*, cit., pp. 139-140; F. Giordani, *Riflessi e appunti intorno alla polizia giudiziaria*, cit., pp. pp. 90-94.

<sup>102</sup> Sul punto si rinvia alle osservazioni esposte in: *Relazione Costa. 14 novembre 1894*, cit., p. 520; P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., pp. 16-17; U. Conti, *Della polizia giudiziaria*, cit., pp. 137-138; P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., p. 11; P. Tuozzi, *Principii del procedimento penale italiano*, cit., pp. 139-140, 146-147.



innocenti e le persone estranee ai fatti da errori, soprusi e calunnie<sup>103</sup>. Ad esempio, per meglio garantire il diritto alla difesa dell'indagato, sarebbe stato opportuno contemplare la possibilità per i suoi legali di fiducia di presenziare ad atti come le ispezioni, le perquisizioni e i sequestri, nonché di presentare istanze e reclami o di richiedere di acquisire testimonianze e perizie<sup>104</sup>. In alternativa, agenti e ufficiali avrebbero comunque dovuto procedere alla ricerca anche dei riscontri favorevoli al sospettato e requisire tutti gli oggetti utili a sua discolta, redigendo sempre un apposito verbale indicante le richieste ricevute, le attività svolte, e i motivi eventualmente adottati per non ottemperare a tali istanze<sup>105</sup>.

Nel complesso, però, la maggior parte delle raccomandazioni dirette a modificare le modalità di svolgimento dei compiti attribuiti alla polizia concernevano l'esecuzione di misure specifiche quali gli arresti, le perquisizioni personali e domiciliari, le perizie, gli esami dei testimoni.

In merito alle limitazioni della libertà personale dei cittadini un primo rilevante problema era dato dalle nozioni di flagranza e quasi-flagranza di reato, due circostanze eccezionali che legittimavano il ricorso alla custodia in via cautelare. Ai sensi degli articoli 47, 60 e 64 del codice di procedura rientravano nella prima ipotesi sia coloro che fossero stati colti nel momento della consumazione dell'illecito sia chi fosse stato accusato di averlo commesso "poco prima", senza peraltro che con riferimento a quest'ultimo caso fosse statuito come appurare se un simile nesso di prossimità temporale fra la perpetrazione del reato e la condotta del soggetto agente esistesse realmente e se fosse di per sé sufficiente a consentire di arrestarlo. In relazione, invece, alla quasi-flagranza le norme citate prevedevano che tale condizione sussistesse ogni qualvolta in un momento "prossimo al reato" qualcuno fosse stato scoperto e inseguito dalla potenziale vittima o da altre persone, oppure fosse stato sorpreso in possesso di armi, strumenti ed effetti tali da farlo "presumere autore o complice", lasciando però alla valutazione discrezionale dell'interprete il compito di stabilire se e quando il verificarsi di tali eventi consentisse l'esercizio di un potere eccezionale come quello di arrestare i sospettati<sup>106</sup>.

Suscettibile di potenziali emendamenti era pure quella parte dell'articolo 66 che consentiva di imprigionare gli oziosi, i vagabondi, i mendicanti, i soggetti alla vigilanza delle autorità di pubblica sicurezza. La decisione concernente l'esistenza di indizi sufficienti a giustificare il ricorso a un simile provvedimento doveva essere assunta dai magistrati titolari della funzione istruttoria senza ingenerare sospetti di abusi o dare adito a fenomeni di recidivanza, mentre alla polizia sarebbe spettato il compito di mettere gli arrestati a disposizione delle autorità giudiziarie al più presto possibile, onde procedere tempestivamente ai loro interrogatori<sup>107</sup>.

<sup>103</sup> U. Conti, *Della polizia giudiziaria*, cit., pp. 142-143.

<sup>104</sup> *Ibid.*, pp. 142-143.

<sup>105</sup> P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., p. 20.

<sup>106</sup> In merito alla necessità di migliorare la definizione dei concetti di flagranza e quasi-flagranza si rinvia alle osservazioni di: P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., pp. 14-15; P. Tuozzi, *Principii del procedimento penale italiano*, cit., p. 146; G. Vacca (cur.) *I progetti di riforme parziali e i lavori delle commissioni*, cit., p. 238; *Il progetto del 1905*, cit., p. 135.

<sup>107</sup> In tal senso concordavano: U. Conti, *Della polizia giudiziaria*, cit., pp. 142-143; P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., p. 14; P. Tuozzi, *Principii del procedimento penale italiano*, cit., pp. 141, 146.

Era poi auspicabile che il legislatore vietasse espressamente di trattenere per giorni le persone nelle camere di custodia e che si impedisse a chiunque di recarsi in carcere ed entrare in contatto con chi era in attesa di essere interrogato dai giudici, onde evitare che venissero impiegati “sotterfugi” e mezzi “innominabili” volti a ottenere dichiarazioni o vere e proprie ammissioni di responsabilità che molte corti e giurie avrebbero potuto considerare di dubbio valore sotto il profilo processuale<sup>108</sup>.

Con riferimento, invece, agli abusi commessi nell’ eseguire le perquisizioni personali alla ricerca delle tracce, degli effetti e degli strumenti del reato, l’ assenza di disposizioni che determinassero a priori e in modo chiaro le modalità con cui eseguire tali misure rendeva impossibile applicare la sanzione della reclusione fino a sei mesi prevista dall’ articolo 149 per i pubblici ufficiali che avessero travalicato i limiti imposti all’ esercizio delle loro funzioni. Né si potevano punire solo coloro che – ai sensi del dettato dell’ articolo 153 – avessero agito in via manifesta per odio, vendetta o altra privata passione. Piuttosto, le disposizioni codicistiche andavano novellate nel senso di ridefinire i tempi e le forme a cui la polizia avrebbe dovuto attenersi nel perquisire un cittadino (ad esempio, sottoponendolo a un previo interrogatorio, invitandolo a consegnare eventuali strumenti o oggetti del reato in suo possesso, consentendogli di far intervenire un legale di sua fiducia, redigendo un apposito verbale indicante le ragioni e gli esiti delle operazioni condotte)<sup>109</sup>.

Anche l’ inviolabilità del domicilio personale doveva essere diversamente garantita rispetto a quanto prescritto dagli articoli 27 dello Statuto e 142-154 del codice di procedura. Tali norme imponevano, infatti, ai soli giudici istruttori di sottostare a precisi vincoli di orario nell’ eseguire le perquisizioni effettuabili presso le abitazioni degli imputati o di altre persone e di far constare sempre in un apposito verbale i gravi rischi derivanti dal procedere con ritardo. Ai funzionari di pubblica sicurezza, ai carabinieri e ai sindaci non solo non era espressamente vietato di procedere a tali atti in assenza di un magistrato, ma era anzi consentito di introdursi a qualsiasi ora nelle proprietà degli indagati o di qualunque altro individuo sospettato di connivenza semplicemente adducendo l’ esistenza di un “pericolo nell’ indugio”<sup>110</sup>. Di qui l’ urgenza di vietare a tutti i membri della polizia di violare un domicilio privato: pur in presenza di un concreto rischio di dispersione delle tracce o degli oggetti del reato, essi avrebbero dovuto limitarsi a piantonare il luogo richiedendo l’ intervento delle autorità

---

<sup>108</sup> Cfr.: P. Tuozi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., pp. 13-14; P. Tuozi, *Principii del procedimento penale italiano*, cit., p. 141. Secondo l’ ex delegato di pubblica sicurezza Giorio la polizia procedeva spesso a “arrestare ad arbitrio ed a casaccio” coloro che si fossero trovati in luoghi pubblici e privati, commettendo ogni tipo di brutalità nei loro confronti e trattenendoli più delle ventiquattro ore previste dalla legge con la scusa di ottenere maggiori informazioni, nonché per far sparire le tracce di eventuali ferite, contusioni, ecchimosi (Giorio, *Ricordi di questura*, cit., pp. 88-89, 92-94). Anche l’ avvocato Francesco Saverio Merlino rimarcava come gli arresti fossero di frequente arbitrari perché “non giustificati da alcun mandato” ed eseguiti “per ordine orale di un ispettore o di un delegato di polizia”, mentre era addirittura diffusa la prassi dei “mandati in bianco”, utilizzati ad esempio nel 1866 contro i contadini del mantovano per procedere a “arresti di massa senza violare apertamente la legge” (F. S. Merlino, *L’ Italia qual è*, cit., p. 111).

<sup>109</sup> In tal senso concordavano: U. Conti, *Della polizia giudiziaria*, cit., pp. 142-143; P. Tuozi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., pp. 15-17; P. Tuozi, *Principii del procedimento penale italiano*, cit., pp. 141-143, 147; G. Vacca (cur.) *I progetti di riforme parziali e i lavori delle commissioni*, cit., p. 234.

<sup>110</sup> Così disponeva l’ articolo 64 del codice di procedura penale.

giudiziarie, e solo nei casi di flagrante reato sarebbero stati liberi di inseguire e ricercare ovunque gli autori di tale illecito o i loro complici<sup>111</sup>.

Ragioni di analogo tenore consigliavano di modificare pure il dettato dell'articolo 63, che concerneva il potere di decidere se accertare l'esistenza di tracce del reato per mezzo di perizie, allorché vi fosse stato il "pericolo" di una loro dispersione e la necessità di procedere senza ritardo alla conservazione del corpo e degli effetti del reato in attesa dell'arrivo del pretore o del giudice istruttore. La decisione circa la sussistenza di tali speciali condizioni era sostanzialmente rimessa all'arbitrio degli stessi membri della polizia giudiziaria, mentre i magistrati – una volta assunta la direzione dell'istruttoria – si limitavano spesso ad acquisire gli esiti delle operazioni già eseguite senza farle ripetere né far giurare i periti. Dal momento che una volta compiuti degli atti di prova così importanti nessuno si sarebbe assunto l'onere di conservare ulteriormente lo *status* dei fatti e le conseguenze del crimine perpetrato, meglio sarebbe stato allora attribuire ai giudici il compito di deliberare in merito all'effettiva esistenza di una speciale situazione di pericolo e all'opportunità di far svolgere celermente una misura dai risvolti processuali tanto delicati come una perizia<sup>112</sup>.

Rilevanti perplessità suscitava, infine, l'articolo 67 del codice, che al fine di agevolare la ricerca, la raccolta e l'accertamento delle notizie utili a individuare i crimini e i loro autori consentiva alle forze di polizia di interrogare gli eventuali testimoni senza far loro prestare giuramento. Si poteva, infatti, ingenerare il dubbio che organi non appartenenti alla magistratura godessero della prerogativa di acquisire in giudizio le dichiarazioni testimoniali e di contribuire a delineare l'articolato complesso del quadro probatorio, laddove invece l'opera dei giudici diretta a individuare le diverse prove e a inquadrarle in un contesto armonico non doveva essere preceduta, ostacolata o vanificata dall'intervento di altri funzionari statali<sup>113</sup>.

### 1.3.3. L'importanza di sorvegliare e punire

La scelta compiuta nel 1865 di attribuire ai procuratori generali presso le corti di appello l'onere di vigilare sull'operato dei membri della polizia e di decidere se

<sup>111</sup> Cfr.: P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., pp. 17-18; P. Tuozzi, *Principii del procedimento penale italiano*, cit., pp. 143-145, 147. Peraltro, vi era chi proponeva di consentire alla polizia giudiziaria di eseguire le perquisizioni domiciliari se vi fosse stato il pericolo imminente di dispersione del corpo del reato, si fosse trattato di un illecito perseguibile d'ufficio, e fossero stati presenti l'imputato o un suo rappresentante. Assolutamente da bandire erano, invece, le perquisizioni presso i domicili di terze persone, quelle da compiersi di notte, oppure rivolte ad arrestare persone non colpite da un mandato di cattura. In tal senso si veda: G. Vacca (cur.) *I progetti di riforme parziali e i lavori delle commissioni*, cit., p. 234; *Il progetto del 1905*, cit., p. 234.

<sup>112</sup> In questo senso si veda: P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., pp. 19-20; P. Tuozzi, *Principii del procedimento penale italiano*, cit., p. 145; G. Vacca (cur.) *I progetti di riforme parziali e i lavori delle commissioni*, cit., pp. 233, 241. Peraltro, non mancavano le osservazioni contrarie di chi – pur dubitando che i membri della polizia giudiziaria possedessero sempre le capacità necessarie a dirigere e svolgere le perizie – riteneva che fosse inevitabile consentire loro di compiere le ricerche e le constatazioni del caso, ogniqualvolta non fosse stato possibile per i magistrati giungere tempestivamente sul luogo del reato e vi fosse stato il pericolo dell'alterazione o dispersione delle tracce. G. Vacca (cur.) *I progetti di riforme parziali e i lavori delle commissioni*, cit., p. 241.

<sup>113</sup> Cfr.: P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., pp. 20-21; P. Tuozzi, *Principii del procedimento penale italiano*, cit., pp. 146-147.

promuovere a loro carico l'iniziativa disciplinare era stata criticata perché in assenza di un vero e proprio rapporto di dipendenza gerarchica e funzionale dagli uffici giudiziari non era di fatto possibile esercitare in modo effettivo tali prerogative<sup>114</sup>. Ogni organo della magistratura incaricato di svolgere tale vigilanza andava, invece, "armato dei mezzi" che ne agevolassero un esercizio reale e concretamente diretto a prevenire ogni condotta pericolosa per il buon esito della giustizia penale, ad esempio consentendo di adottare le sanzioni contemplate per gli atti compiuti con imperizia o mala fede senza dover sollecitare l'intervento del guardasigilli o dei diretti superiori dei vari agenti e ufficiali coinvolti<sup>115</sup>.

A tale proposito era stata avanzata la proposta di estendere ai pretori e ai giudici istruttori il compito di svolgere la sorveglianza sulle attività della polizia giudiziaria, per consentire anche a essi – e non solo ai procuratori generali – di deferire ad apposite commissioni composte da togati tutti coloro che meritassero di essere ammoniti oppure puniti con misure come la sospensione dallo stipendio o dall'ufficio<sup>116</sup>.

Ancora più radicale era l'ipotesi di escludere del tutto dall'esercizio della giurisdizione disciplinare non solo ogni autorità appartenente all'ordine amministrativo o al potere esecutivo ma persino gli stessi titolari delle procure presso le corti d'appello. Come avrebbero potuto, infatti, i procuratori generali di nomina ministeriale vigilare affinché le tracce dei reati fossero raccolte dalla polizia giudiziaria con diligenza, scrupolosità e senza ledere i diritti dei cittadini, per poi al contempo attivarsi e chiedere di sanzionare le mancanze o negligenze commesse da quei funzionari che essi stessi avrebbero dovuto sottoporre a controlli accurati e stringenti<sup>117</sup>?

Alterare gli equilibri esistenti, rafforzando il controllo dei giudici sull'operato della polizia, poteva però dare adito al rischio che un ipotetico miglioramento nella tutela dei diritti degli imputati fosse controbilanciato da un'eccessiva dilatazione dei poteri degli organi inquirenti, contribuendo così a convalidare quelle antiche pratiche inquisitorie che si pretendeva di scardinare.

La decisione di rompere ogni indugio – almeno con riferimento ai giudizi disciplinari promuovibili nei confronti dei pretori e dei giudici istruttori – fu assunta dal guardasigilli Orlando con la promulgazione delle due leggi 511/1907 e 438/1908 aventi a oggetto l'autogoverno e le garanzie della magistratura.

Su iniziativa del ministro o dei consigli disciplinari istituiti presso le corti d'appello, i togati che si fossero macchiati di una "lieve mancanza" sarebbero stati ammoniti dai presidenti delle rispettive corti di appartenenza a non ricadere nell'errore commesso<sup>118</sup>. Nei casi, invece, di condotte ravvisabili una "colpa grave" l'azione

<sup>114</sup> Sul punto si veda quanto già rilevato nel paragrafo 1.1.

<sup>115</sup> P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., p. 19.

<sup>116</sup> Cfr.: C. Cesarini, *Dell'Appello in penale e dell'ordinamento della giustizia correzionale*, cit., p. 169; *Relazione Costa. 14 novembre 1894*, cit., p. 520; P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., p. 19; P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., p. 22; P. Tuozzi, *Principii del procedimento penale italiano*, cit., pp. 146-147; G. Vacca (cur.) *I progetti di riforme parziali e i lavori delle commissioni*, cit., pp. 223-224 e 228; *Il progetto del 1905*, cit., pp. 132-133.

<sup>117</sup> G. Podrecca Del Torre, *La riforma giudiziaria in Italia*, cit., pp. 411-412.

<sup>118</sup> In tal senso disponeva l'articolo 13 della legge 438 del 1908, prevedendo altresì che le uniche garanzie offerte a tutela dei magistrati accusati consistessero nell'obbligo di redigere un apposito verbale da cui risultasse la loro convocazione e conseguente ammonizione, nonché nella possibilità di presentare delle argomentazioni a propria discolpa e di chiedere l'apertura di un vero e proprio

potrebbe essere promossa solo dal pubblico ministero per ordine del guardasigilli: al termine di un procedimento celebrato dai consigli disciplinari in camera di consiglio, con il contraddittorio fra le parti e alla presenza di un difensore, i provvedimenti comminabili sarebbero stati la censura, la perdita dell'anzianità, il venir meno del diritto alla promozione, la rimozione, la destituzione<sup>119</sup>. Un'ulteriore novità era, poi, data dalla possibilità di presentare appello presso una speciale corte composta da sette magistrati e sei senatori operante presso il ministero della giustizia<sup>120</sup>.

Nel complesso si trattava di una riforma che non puntava a superare il tradizionale modello di organizzazione gerarchica e burocratica in cui i giudici erano dei funzionari dello Stato controllati con lo strumento della responsabilità disciplinare e penale. Se per un verso si apportava qualche miglioramento nel segno di una maggiore tutela dei diritti alla difesa degli accusati, per il resto continuava ad assicurarsi al governo un rilevante potere di controllo sull'operato della magistratura e sull'esercizio della giurisdizione disciplinare, senza eliminare del tutto il *vulnus* arrecato ai principi della separazione dei poteri e della terzietà degli organi giudicanti<sup>121</sup>. Lo stesso Orlando – del resto – aveva dichiarato che agli occhi dell'esecutivo erano sembrate troppe le assoluzioni disposte in ragione del ricorso agli “stretti e formali sistemi e criteri di prova dei giudizi comuni”, come pure tanti erano i casi dubbi decisi in favore degli accusati per effetto di una “discretiva larghezza” o di “debolezze di condotta” da parte dei giudici<sup>122</sup>.

Di conseguenza, nuove critiche furono mosse da chi riteneva che per contrastare errori e abusi da parte dei vari agenti e ufficiali, nonché per consentire loro di godere della piena fiducia della pubblica opinione e delle parti processuali, fosse

---

procedimento disciplinare. Cfr.: A. Del Giudice, *Provvedimenti disciplinari (Ordinamento giudiziario)*, cit., p. 1174; P. Marovelli, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, cit., p. 300; A. Giuliani-N. Picardi, *La responsabilità del giudice*, cit., p. 112.

<sup>119</sup> P. Marovelli, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, cit., pp. 228-230, 300-301. Rispetto al passato furono, quindi, eliminate le misure della riprensione (perché mal si distingueva dalla censura), della sospensione dall'ufficio (che avrebbe potuto danneggiare più il corretto esercizio dei servizi giudiziari che il singolo), e della sospensione dallo stipendio (per le inevitabili conseguenze che avrebbe avuto a danno dei familiari). Continuava, invece, ad essere contemplata la possibilità di applicare in via para-disciplinare provvedimenti quali il trasferimento d'ufficio di quei magistrati che non avessero più potuto svolgere le loro funzioni senza ledere il prestigio dell'ordine giudiziario, oppure la dispensa dall'impiego di coloro che avessero perso la stima, la fiducia e la considerazione dell'opinione pubblica. Cfr.: A. Del Giudice, *Provvedimenti disciplinari (Ordinamento giudiziario)*, cit., pp. 1173-1172; A. Giuliani-N. Picardi, *La responsabilità del giudice*, cit., pp. 121-122.

<sup>120</sup> P. Marovelli, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, cit., pp. 229-230, 300-301.

<sup>121</sup> Si pensi, in proposito, alla presenza dei senatori di nomina governativa in seno alla suprema corte disciplinare, al fatto che la decisione di procedere potesse essere assunta solo dai procuratori del regno e su preciso impulso del ministro della giustizia, alla circostanza che gli stessi pubblici ministeri non godevano della garanzia dell'inamovibilità e potevano essere trasferiti o messi in aspettativa fino al sopraggiungere del pensionamento. Cfr.: G. Bartellini Moech, *Il pubblico ministero dallo Stato liberale allo Stato fascista*, cit., pp. 24-26; P. Marovelli, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, cit., pp. 242-244; G. Maranini, *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, cit., p. 261; A. Giuliani - N. Picardi, *La responsabilità del giudice*, cit., pp. 112, 116-117.

<sup>122</sup> A. Del Giudice, *Provvedimenti disciplinari (Ordinamento giudiziario)*, cit., p. 1178.

assolutamente necessario porli nella condizione di agire senza alcun condizionamento da parte degli ambienti di governo e della politica. Al contempo, si auspicava che cessasse la *malpractice* di reclutare persone prive di idonee capacità intellettive e inadatte a svolgere ogni altra occupazione. La polizia giudiziaria doveva formare un “corpo unico” altamente specializzato, composto da funzionari competenti e ben retribuiti, organizzato sulla base di una precisa gerarchia e con adeguati metodi di sorveglianza e di accertamento della responsabilità personale, di modo che nessuno potesse più subire pressioni indebite nell’esercizio delle sue mansioni o restare impunito a fronte di negligenze e mancanze commesse<sup>123</sup>.

## 2. La scelta del 1913: cambiare molto, perché molto cambi?

Con la promulgazione del codice Finocchiaro-Aprile del 1913 furono apportate alcune significative innovazioni alla disciplina concernente lo specifico profilo dei rapporti intercorrenti fra magistratura e polizia giudiziaria, allo scopo di rendere più saldo ed effettivo il controllo della prima sulla seconda nel nome sia di una maggiore tutela dei diritti dei cittadini sia di un più rapido e proficuo esercizio dell’azione penale<sup>124</sup>. In particolare, i cambiamenti più significativi ebbero ad oggetto proprio le tre spinose problematiche che erano emerse negli anni precedenti: l’inclusione dei pretori e dei giudici istruttori nel novero dei funzionari della *police*; le lacune e le imprecisioni che presentavano le norme indicanti gli atti che si potevano porre in essere autonomamente o su delega della magistratura; il ventaglio delle sanzioni disciplinari irrogabili e la procedura con cui comminarle.

### 2.1. La fine di un “oscuro connubio”

Sotto il primo profilo, un’importante novità fu quella di aver posto fine allo “oscuro connubio” – per usare le parole di Carrara – fra i membri della polizia giudiziaria appartenenti alla magistratura e quelli facenti capo ad altri ordini dello Stato, onde evitare che i pretori e i giudici istruttori continuassero a trovarsi nella condizione di dover obbedire agli ordini dei pubblici ministeri<sup>125</sup>. In tal modo fu possibile porre rimedio alla confusione ingenerata con riferimento alle due differenti tipologie di attività esperibili nell’ambito del processo penale: quella di natura prettamente investigativa, condotta dalla polizia allo scopo di agevolare la scoperta dei reati e dei loro autori; quella di matrice propriamente istruttoria, funzionale all’esercizio

<sup>123</sup> Cfr.: *La polizia in Italia e la sua unificazione*, cit., pp. 734-735, 743; U. Conti, *Della polizia giudiziaria*, cit., pp. 138-139, 141; C. Lozzi, *La magistratura dinanzi al nuovo Re*, cit., p. 164; S. Pagnacco, *Polizia giudiziaria e sue facoltà*, cit., coll. 177-178; P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., pp. 10-11; U. Conti (cur.), *Il codice di procedura penale illustrato articolo per articolo*, cit., p. 15.

<sup>124</sup> P. Tonini, *Polizia giudiziaria e magistratura*, cit., pp. 218-219. Le complesse vicende relative alla stesura dei vari progetti di codice e ai lavori preparatori che si conclusero con l’entrata in vigore del testo del 1913 sono state oggetto di una puntuale ricostruzione in M. Miletti, *Un processo per la terza Italia*, cit., pp. 109-397.

<sup>125</sup> Sul punto, oltre che a quanto già esposto al termine del paragrafo 1.2.1., si rinvia a: B. Alimena, *Principii di procedura penale*, Napoli 1914, I, pp. 276-277; L. Mortara - U. Aloisi, *Spiegazione pratica del Codice di procedura penale*, cit., p. 266; P. Tuozzi, *Il nuovo Codice di procedura penale*, Milano 1914, p. 241.

dell'azione penale, e diretta in via esclusiva dalle autorità giudiziarie <sup>126</sup>.

Ai sensi del nuovo articolo 162 agenti e ufficiali erano, poi, tenuti non solo a operare sotto la direzione dei procuratori del regno ma anche a obbedire agli ordini dei pretori e dei giudici istruttori. Si voleva così evitare che questi organi inquirenti venissero a trovarsi nella situazione di dipendere dalle decisioni dei pubblici ministeri per poter disporre di quei funzionari della polizia, che erano incaricati di svolgere operazioni investigative prodromiche all'istruzione vera e propria. Al contempo, il maggior coordinamento fra la magistratura e gli altri corpi dello Stato impegnati nell'individuare i colpevoli avrebbe contribuito a evitare che venissero condotte inutili indagini parallele o, peggio ancora, in aperta contraddizione fra di loro <sup>127</sup>.

Tutto ciò non implicava, peraltro, la nascita di un nuovo legame di natura funzionale e gerarchico fra questi soggetti, dal momento che la vigilanza generale sull'operato di agenti e ufficiali continuava a essere una prerogativa esclusiva dei procuratori generali, mentre a livello di dipendenza organica prevalevano ancora i vincoli di subordinazione nei confronti dei loro superiori <sup>128</sup>.

La tesi che prevalse in occasione del dibattito svoltosi alla Camera dei deputati fu che era irrealistico pensare che i giudici inquirenti potessero intervenire ogniqualvolta avessero ricevuto una notizia di reato comparso personalmente sul luogo del delitto per svolgere fin da subito tutte le prime constatazioni necessarie. Di norma, sia nei remoti luoghi di campagna, sia nelle città in cui erano molti i reati commessi, era difficile che l'autorità giudiziaria riuscisse ad attivarsi tempestivamente e ad assumere

<sup>126</sup> Cfr.: *Progetto del Codice di procedura penale per il Regno d'Italia e disegno di legge che ne autorizza la pubblicazione presentato dal Ministro di grazie e giustizia e dei culti (Finocchiaro-Aprile) nella seduta del 28 novembre 1905. Parte I, Relazione Ministeriale*, in R. Garofalo - A. Berenini - A. Zerboglio - E. Florian, *Commentario del Nuovo Codice di Procedura Penale. Lavori preparatori e fondamentali a cura di Eugenio Florian e Arrigo Bernau*, Milano 1914, pp. 119-576, e in particolare p. 240; L. Mortara - U. Aloisi, *Spiegazione pratica del Codice di procedura penale*, cit., p. 266; S. Longhi, *Dell'istruzione. Commento*, in L. Mortara - A. Stoppato - G. Vacca - A. Setti - R. De Notaristefani - S. Longhi (curr.), *Codice di procedura penale*, Torino 1921, II, p. 290.

<sup>127</sup> Cfr.: L. Mortara - U. Aloisi, *Spiegazione pratica del Codice di procedura penale*, cit., pp. 263-266; P. Tuozzi, *Il nuovo Codice di procedura penale*, cit., p. 241; *Atti della Commissione istituita con regio decreto 3 ottobre 1898 dal ministro di Grazia e Giustizia e dei culti (Finocchiaro-Aprile) con l'incarico di studiare e proporre le modificazioni da introdurre nel Codice di Procedura penale. Relazioni dei commissari. Principii adottati dalla commissione*, in R. Garofalo - A. Berenini - A. Zerboglio - E. Florian, *Commentario del Nuovo Codice di Procedura Penale. Lavori preparatori e fondamentali*, cit., pp. 1-40, in particolare pp. 8-10 e 22-23; *Progetto del Codice di procedura penale per il Regno d'Italia e disegno di legge che ne autorizza la pubblicazione*, cit., pp. 239-240; *Relazione della commissione speciale composta dei senatori Quarta, presidente, Mortara, segretario e relatore, Baccelli, Balenzano e Inghilleri sul disegno di legge presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti nella tornata del 23 maggio 1914. Nuovo Codice di procedura penale*, in R. Garofalo - A. Berenini - A. Zerboglio - E. Florian, *Commentario del Nuovo Codice di Procedura Penale. Lavori preparatori e fondamentali*, cit., pp. 823-904, e in particolare p. 860; *Relazione della commissione nominata dal Presidente della Camera composta dei deputati Grippo presidente, Dari segretario, Barzilai, Daneo, Ferri Enrico, Fulci, Girardi, Muratori e Stoppato relatore, sul progetto del codice di procedura penale per il Regno d'Italia e disegno di legge che ne autorizza la pubblicazione approvato dal Senato del Regno il 7 marzo 1912, presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti (Finocchiaro-Aprile) nella tornata dell'8 marzo 1912*, in R. Garofalo - A. Berenini - A. Zerboglio - E. Florian, *Commentario del Nuovo Codice di Procedura Penale. Lavori preparatori e fondamentali*, cit., pp. 905-1064, e in particolare p. 981.

<sup>128</sup> S. Longhi, *Dell'istruzione. Commento*, cit., p. 299. Chi apparteneva alla polizia doveva osservare le leggi e le disposizioni speciali che riguardavano i rispettivi corpi di appartenenza, e l'esistenza di un rapporto di dipendenza gerarchica poteva essere opposto a qualsiasi richiesta o direttiva proveniente dai procuratori del regno. P. Tonini, *Polizia giudiziaria e magistratura*, cit., p. 231.

fin dall'inizio la direzione delle indagini<sup>129</sup>. Per evitare, dunque, che le tracce del reato andassero perdute o venissero alterate con l'effetto di vanificare il rapido esercizio della giustizia penale, il compito di svolgere i primi fondamentali accertamenti non poteva che essere affidato alla polizia giudiziaria, la quale però avrebbe dovuto sempre operare sotto la guida dei magistrati competenti e con la garanzia offerta dalla loro supervisione, dato che la "continuità solidale fra i vari ingranaggi della giustizia penale" era una condizione essenziale per l'efficacia della loro azione<sup>130</sup>.

Non si doveva, quindi, demonizzare la polizia e diffidare dell'operato di tutti i suoi membri, adducendo gli errori e gli abusi commessi in passato o delineando paragoni impropri con gli apparati di controllo degli Stati pre-unitari<sup>131</sup>. Essa non era uno strumento di arbitrio o di terrore al servizio di un'autorità violenta e dispotica, bensì la "rappresentanza di un potere sociale democratico e libero"<sup>132</sup>. In quanto tale, doveva essere rispettata dall'opinione pubblica al pari di tutte le altre istituzioni dello Stato, mentre era compito del legislatore regolarne con accuratezza le funzioni, ponendo dei limiti al suo agire dettati non dalla sfiducia o da una minore considerazione nei confronti dei suoi membri, bensì dalla semplice constatazione che le sue funzioni erano del tutto precipue e che esistevano delle innegabili differenze fra le sue attribuzioni e quelle degli altri organi statali<sup>133</sup>.

La polizia giudiziaria restava il primo e fondamentale ingranaggio del complicato apparato preposto a scoprire e sanzionare le condotte criminali. Di conseguenza, se non le poteva essere concesso di svolgere l'attività istruttoria di competenza esclusiva dei magistrati, né riconoscere agli atti da essa compiuti il valore giuridico dei riscontri probatori, non era parimenti logico frapporre inutili ed eccessivi ostacoli a quella funzione di accertamento immediato delle tracce del reato così indispensabile per una rapida ed efficiente amministrazione della giustizia<sup>134</sup>. Neppure l'elevato numero di

---

<sup>129</sup> *Relazione della commissione speciale composta dei senatori Quarta, presidente, Mortara, segretario e relatore, Baccelli, Balenzano e Inghilleri*, cit., p. 861.

<sup>130</sup> *Discussioni. Tornata del 22 maggio 1912. On. Enrico Ferri*, in L. Mortara - A. Stoppato - G. Vacca - A. Setti - R. De Notaristefani - S. Longhi (curr.), *Commento al Codice di procedura penale. Parte Prima – Lavori preparatorii*, Torino 1915, III, pp. 345-367, e in particolare pp. 358, 360-361.

<sup>131</sup> In questo senso si veda: *Relazione della commissione nominata dal Presidente della Camera composta dei deputati Grippo presidente, Dari segretario, Barzilai, Daneo, Ferri Enrico, Fulci, Girardi, Muratori e Stoppato relatore*, cit., p. 977; *Discussioni. Tornata del 22 maggio 1912. On. Enrico Ferri*, cit., pp. 356-357; *Discussioni. Tornata del 15 giugno 1912. On. Alessandro Stoppato*, in L. Mortara - A. Stoppato - G. Vacca - A. Setti - R. De Notaristefani - S. Longhi (curr.), *Commento al Codice di procedura penale. Parte Prima – Lavori preparatorii*, III, cit., pp. 453-498, e in particolare pp. 468-469.

<sup>132</sup> Cfr.: *Relazione della commissione nominata dal Presidente della Camera composta dei deputati Grippo presidente, Dari segretario, Barzilai, Daneo, Ferri Enrico, Fulci, Girardi, Muratori e Stoppato relatore*, cit., p. 978; *Discussioni. Tornata del 15 giugno 1912. On. Alessandro Stoppato*, cit., p. 469.

<sup>133</sup> Sul punto si rinvia a: *Relazione della commissione nominata dal Presidente della Camera composta dei deputati Grippo presidente, Dari segretario, Barzilai, Daneo, Ferri Enrico, Fulci, Girardi, Muratori e Stoppato relatore*, cit., p. 977; *Discussioni. Tornata del 15 giugno 1912. On. Alessandro Stoppato*, cit., p. 469.

<sup>134</sup> Cfr.: P. Tuozzi, *Principii del procedimento penale italiano*, cit., p. 146; *Relazione della commissione speciale composta dei senatori Quarta, presidente, Mortara, segretario e relatore, Baccelli, Balenzano e Inghilleri*, cit., p. 861; *Relazione della commissione nominata dal Presidente della Camera composta dei deputati Grippo presidente, Dari segretario, Barzilai, Daneo, Ferri Enrico, Fulci, Girardi, Muratori e Stoppato relatore*, cit., pp. 978-979; *Discussioni. Tornata del 22 maggio 1912. On. Enrico Ferri*, cit., p. 356; *Discussioni. Tornata del 15 giugno 1912. On. Alessandro Stoppato*, cit., p. 469.



dichiarazioni di non luogo a procedere per essere rimasti ignoti gli autori dei reati, o i tanti proscioglimenti per insufficienza di prove, giustificavano l'assunzione di un atteggiamento di "poliziolastia" implicante la rovina di un'istituzione statale i cui difetti sul piano operativo andavano contrastati migliorando la qualità e competenza dei suoi membri. Questi ultimi, d'altra parte, non potevano certo essere sostituiti dai giudici nel condurre operazioni quali il pattugliamento delle strade, gli appostamenti notturni, le retate in osterie o postriboli<sup>135</sup>.

Era quindi auspicabile assumere un atteggiamento meno ondivago fra i due opposti poli dell'esortazione a impiegare una maggiore sagacia investigativa per conseguire risultati più soddisfacenti e della diffidenza con cui si guardava a qualsiasi operazione condotta dai funzionari di polizia, sottoponendoli alla direzione e vigilanza di autorità giudiziarie spesso prive dell'autorevolezza e delle capacità indispensabili per adempiere a tali compiti<sup>136</sup>.

A riprova di ciò si può fare riferimento alle vicende che interessarono il divieto di ricorrere a mezzi di suggestione o intimidazione di vario tipo inizialmente previsto dall'articolo 180 del progetto del nuovo codice di procedura penale. Dopo un acceso dibattito parlamentare questa disposizione fu stralciata dal testo definitivo con la motivazione che – diversamente – si sarebbe introdotta una presunzione legale attestante una supposta tendenza da parte di agenti e ufficiali a porre in essere condotte illecite. Tutto ciò non solo non avrebbe contribuito in modo concreto a impedire gli eventuali abusi, ma avrebbe potuto persino ingenerare sospetti tali da consentire ai difensori degli imputati di chiamare sul banco degli accusati proprio coloro che avevano contribuito a far perseguire i loro clienti<sup>137</sup>.

Per le stesse ragioni non fu presa in considerazione neppure la proposta di creare due organizzazioni autonome di polizia, l'una solo 'amministrativa' e votata a prevenire i reati, l'altra prettamente 'giudiziaria' e incaricata di investigare in merito all'avvenuta consumazione di un crimine nonché di assumere tutte le informazioni indispensabili allo svolgimento dell'istruttoria. A dispetto delle notevoli problematiche di ordine finanziario che avrebbe comportato l'attuazione di un simile progetto, l'idea fu scartata per la difficoltà operativa di creare due nuovi e autonomi corpi dello Stato obbligati a cooperare sempre fra di loro, svolgendo operazioni destinate a incidere contemporaneamente tanto sul piano della prevenzione quanto su quello della repressione dei reati<sup>138</sup>. Si preferì, al contrario, conservare il vecchio sistema della "unità organica e della duplicità funzionale", perché nessuna confusione di ruoli o sovrapposizione di poteri sembrava giustificare la necessità di adottare una decisione poco efficace sul piano pratico come quella di separare i funzionari incaricati di compiere solo atti attinenti alla sfera giudiziaria da quelli che avrebbero dovuto

---

<sup>135</sup> In tal senso si veda: C. Lozzi, *La magistratura dinanzi al nuovo Re*, cit., p. 164; *Discussioni. Tornata del 15 giugno 1912. On. Alessandro Stoppato*, cit., p. 469.

<sup>136</sup> *Relazione della commissione speciale composta dei senatori Quarta, presidente, Mortara, segretario e relatore, Baccelli, Balenzano e Inghilleri*, cit., p. 861.

<sup>137</sup> Cfr.: *Ibid.*, p. 862; *Relazione della commissione nominata dal Presidente della Camera composta dei deputati Grippo presidente, Dari segretario, Barzilai, Daneo, Ferri Enrico, Fulci, Girardi, Muratori e Stoppato relatore*, cit., p. 977; Longhi, *Dell'istruzione. Commento*, cit., pp. 304-305.

<sup>138</sup> *Relazione della commissione nominata dal Presidente della Camera composta dei deputati Grippo presidente, Dari segretario, Barzilai, Daneo, Ferri Enrico, Fulci, Girardi, Muratori e Stoppato relatore*, cit., p. 979.

occuparsi di questioni concernenti la mera sicurezza pubblica<sup>139</sup>.

## 2.2. Delle operazioni di polizia giudiziaria

Con riferimento agli atti “informativi” e “preliminari” all’istruttoria diretti a raccogliere le tracce del reato nel 1913 si scelse di perseguire con maggiore decisione la strada della tutela dei diritti soggettivi dei cittadini, delineando una serie di garanzie processuali che nel caso specifico dell’attività della polizia giudiziaria si sostanziarono in una serie di disposizioni dirette a regolare più minuziosamente l’esercizio delle sue prerogative, senza per questo frapporre dei vincoli così rigidi da impedire o vanificare le operazioni da essa conducibili<sup>140</sup>.

Per garantire un corretto ed efficace svolgimento delle indagini, non si ritenne opportuno vietare alle forze di pubblica sicurezza di compiere gli interrogatori, le ricognizioni, i confronti, i sequestri e le perquisizioni. Meglio sarebbe stato, piuttosto, stabilire chiaramente dei limiti ben precisi al loro operato e indicare in modo puntuale le forme da seguire, per poi rendere possibile il controllo a posteriori delle loro condotte mediante una procedura di riesame ed eventuale rinnovazione degli atti già compiuti<sup>141</sup>. Non a caso, nella relazione *Polizia giudiziaria e istruzione preparatoria* – presentata da Nocito a nome della commissione parlamentare istituita nel 1898 – si proponeva di intervenire sotto il triplice profilo di autorizzare lo svolgimento di “atti generici o di prove fisiche” in assenza delle autorità giudiziarie solo a fronte dell’urgenza di scongiurare il rischio di “soppressione o deperimento” delle tracce, di colmare il vuoto normativo in tema di perquisizioni personali, e di integrare le disposizioni concernenti quelle domiciliari<sup>142</sup>.

Proprio allo scopo di regolamentare diversamente quelle attività che potevano incidere sul godimento delle libertà e dei diritti individuali, gli estensori del nuovo codice di procedura penale statuirono in primo luogo che la polizia dovesse dipendere sempre dagli ordini dei magistrati e che potesse agire di propria iniziativa solo nei casi ed entro i limiti normativamente prefissati per ciascun tipo di atto investigativo<sup>143</sup>. Inoltre, i verbali attestanti gli esiti di ogni operazione condotta e tutti gli oggetti sequestrati dovevano essere tempestivamente consegnati alle autorità giudiziarie, per metterle in condizione di rinnovare o rettificare gli atti già compiuti. Una volta avvenuta questa rimessione la polizia doveva limitarsi a riferire le nuove notizie di reato e a conservare le prove, per non dare adito nuovamente a quel dualismo di funzioni fra investigazione e inquisizione che si era voluto evitare separando del tutto il suo ruolo da quello svolto dai pretori e dai giudici istruttori<sup>144</sup>.

Anche la procedura speciale per citazione diretta fu oggetto di un importante

<sup>139</sup> S. Longhi, *Dell’istruzione. Commento*, cit., pp. 294-295.

<sup>140</sup> S. Longhi, *Dell’istruzione. Commento*, cit., p. 303.

<sup>141</sup> *Ibid.*, p. 305.

<sup>142</sup> Cfr.: *Atti della Commissione istituita con regio decreto 3 ottobre 1898*, cit., pp. 8-9 e 23; S. Longhi, *Dell’istruzione. Commento*, cit., pp. 303-304.

<sup>143</sup> *Progetto del Codice di procedura penale per il Regno d’Italia e disegno di legge che ne autorizza la pubblicazione*, cit., pp. 239-240.

<sup>144</sup> *Progetto del Codice di procedura penale per il Regno d’Italia e disegno di legge che ne autorizza la pubblicazione*, cit., p. 244.

intervento novellatore. Il legislatore del 1913 dettò, infatti, agli articoli 277-294 nuove regole in tema di “istruzione sommaria”, che ne estesero considerevolmente il campo di applicazione rispetto a quella “formale”, con l’importante conseguenza di ampliare il ruolo svolto dai pubblici ministeri nelle indagini<sup>145</sup>. Nei casi di reati di “minore importanza” – quelli di competenza dei tribunali e dei pretori – o in alcune delle ipotesi di illecito implicanti il giudizio in corte d’assise – delitti contro la libertà individuale commessi da pubblici ufficiali, abusi dei ministri di culto in danno delle istituzioni e delle leggi, violenze e resistenze nei confronti delle autorità statali, crimini commessi da soggetti colti in flagranza e rei confessi – i procuratori del regno erano addirittura obbligati ad agire e a ricercare direttamente le prove<sup>146</sup>.

Questa decisione di ampliare sensibilmente il novero dei casi in cui il destino degli indagati sarebbe dipeso dalle scelte investigative compiute da magistrati sottoposti alla diretta influenza del potere politico fu criticata da chi avvertiva in essa gli echi dell’autoritarismo di antico regime e di vecchie concezioni inquisitorie in contrasto con quei principi di legalità, di imparzialità e terzietà del giudizio che informavano di sé il sistema processuale adottato dall’Italia liberale<sup>147</sup>. In questo senso Calamandrei stigmatizzava la “supremazia morale” che i pubblici ministeri avevano nei confronti dei giudici istruttori e dei membri della polizia giudiziaria, le cui carriere dipendevano inevitabilmente dai controlli e dagli ordini di procuratori del regno, che si trovavano – a loro volta – alla “mercé del Ministro” e quindi di istruzioni, raccomandazioni e suggerimenti espressione delle “perniciose infiltrazioni” della politica nel campo della giustizia<sup>148</sup>.

D’altra parte, tale scelta era stata dettata non solo da considerazioni di economia processuale volte a garantire una più veloce conclusione delle indagini, ma anche dalla constatazione che il passaggio più agevole e diretto alla fase dibattimentale avrebbe ridotto in modo significativo i rischi a carico degli indagati di vedere lesi i loro diritti a causa delle lungaggini processuali e del mantello di segretezza che contraddistinguevano l’istruttoria. Inoltre, per compiere atti come le perizie, le perquisizioni domiciliari, le ricognizioni, o gli esami dei testimoni i procuratori del regno dovevano comunque richiedere l’intervento dei giudici istruttori o dei pretori, mentre in relazione alle operazioni che potevano eseguire direttamente – come le ispezioni, i sequestri e le perquisizioni personali – era quasi sempre prescritto che si

<sup>145</sup> C. Storti Storchi, “L’acuta tesi della difesa”. *Profili dell’istruzione nella giurisprudenza di Cassazione tra 1930 e 1950: le nullità e le funzioni della sezione istruttoria*, in L. Garlati (cur.) *L’inconscio inquisitorio. L’eredità del codice Rocco nella cultura processualpenalistica italiana*, Milano 2010, pp. 111-151, e in particolare pp. 115-115.

<sup>146</sup> Cfr.: L. Mortara - U. Aloisi, *Spiegazione pratica del Codice di procedura penale*, cit., pp. 309-310, 334-335; P. Tuozzi, *Il nuovo Codice di procedura penale*, cit., pp. 316-317; S. Longhi, *Dell’istruzione. Commento*, cit., pp. 312-314.

<sup>147</sup> P. Tonini, *Polizia giudiziaria e magistratura*, cit., pp. 214-215.

<sup>148</sup> Nel discorso inaugurale dell’anno accademico 1921-1922 letto presso l’Università di Siena Calamandrei rammentava all’uditorio come le commistioni fra l’attività politica e l’amministrazione della giustizia fossero ormai nell’ordine naturale delle cose, sicché non ci si doveva stupire del fatto che pochi mesi prima il ministero della giustizia avesse “telegrafato ai procuratori del re di Cremona e di Crema perché tutti i processi relativi alla vertenza agraria nel cremonese venissero sospesi”. P. Calamandrei, *Governo e magistratura*, in P. Calamandrei, *Opere giuridiche*, Napoli 1966, II, pp. 195-221, e in particolare pp. 198, 202-204.

procedesse con le stesse forme contemplate per l'istruttoria ordinaria<sup>149</sup>.

La cura impiegata nel cercare di conciliare la salvaguardia delle libertà dei cittadini con la conservazione dell'ordine pubblico e della pace sociale era, del resto, la cifra che contraddistingueva anche le norme che specificavano quali fossero i singoli strumenti con cui la polizia giudiziaria avrebbe potuto assolvere ai propri compiti, sia che si trattasse di atti investigativi ordinari oppure di quelli eseguibili in via eccezionale per motivi di flagranza o urgenza.

Nella prima categoria rientravano le operazioni volte a far sì che il corpo e le tracce del reato non subissero alterazioni prima del sopraggiungere delle autorità giudiziarie. A tale proposito, durante i lavori parlamentari fu avanzata la proposta di modificare il testo dell'articolo 63 del codice del 1865, che consentiva alla polizia giudiziaria di disporre l'esecuzione di perizie qualora vi fosse stato il fondato pericolo di non riuscire a conservare lo *status quo* nell'attesa dell'intervento del giudice istruttore, poiché non era chiaro in cosa consistessero le possibili situazioni pericolose e come procedere per accertarne l'esistenza<sup>150</sup>. Il codice del 1913, però, si limitò a riprodurre tale previsione agli articoli 165-166, consentendo altresì di sequestrare gli oggetti usati per perpetrare il crimine o utili all'accertamento della verità nonché di procedere a rilievi fotografici e tecnici<sup>151</sup>.

In relazione, invece, agli atti eseguibili nei casi di flagranza o di urgenza, il legislatore cercò di bilanciare l'esigenza di conseguire un celere e proficuo esercizio dell'azione penale con quella di assicurare una maggior tutela dei diritti dei cittadini, delineando con maggior precisione in cosa consistessero le condizioni speciali che – pur in assenza dei giudici inquirenti – avrebbero permesso di eseguire arresti, perquisizioni, interrogatori, ricognizioni, ispezioni e confronti<sup>152</sup>.

Con specifico riferimento al concetto di flagranza di reato, che consentiva alla polizia di arrestare i sospettati e di procedere in caso di “pericolo nell'indugio” a perquisizioni domiciliari, in sede di progettazione del nuovo codice furono formulate diverse proposte dirette a limitare la discrezionalità concessa nel valutare se e quando sussistessero simili circostanze. Ad esempio, si ventilò l'ipotesi di autorizzare a procedere in tal senso solo nel caso di illeciti perseguibili d'ufficio e se – a fronte di un pericolo imminente di dispersione del corpo del reato – fosse possibile procedere in presenza dei sospettati o dei loro difensori. Al di fuori di queste ipotesi qualsiasi altro tipo di perquisizione – come quelle eseguite presso terzi o di notte o in assenza di un ordine di arresto – avrebbe dovuto essere sanzionato alla stregua di un illecito penale<sup>153</sup>. Le nuove disposizioni di cui agli articoli 167-169, peraltro, non accolsero tali

<sup>149</sup> In tal senso riferivano: L. Mortara - U. Aloisi, *Spiegazione pratica del Codice di procedura penale*, cit., pp. 335-340; P. Tuozzi, *Il nuovo Codice di procedura penale*, cit., pp. 242, 315-316; S. Longhi, *Dell'istruzione. Commento*, cit., p. 314.

<sup>150</sup> Cfr.: G. Vacca (cur.) *I progetti di riforme parziali e i lavori delle commissioni*, cit., p. 233; *Il progetto del 1905*, cit., p. 135.

<sup>151</sup> Cfr.: *Progetto del Codice di procedura penale per il Regno d'Italia e disegno di legge che ne autorizza la pubblicazione*, cit., p. 242; F. Giordani, *Riflessi e appunti intorno alla polizia giudiziaria*, cit., pp. 95; L. Mortara - U. Aloisi, *Spiegazione pratica del Codice di procedura penale*, cit., p. 276; S. Longhi, *Dell'istruzione. Commento*, cit., pp. 305-307.

<sup>152</sup> S. Longhi, *Dell'istruzione. Commento*, cit., pp. 308-311.

<sup>153</sup> Cfr.: G. Vacca (cur.) *I progetti di riforme parziali e i lavori delle commissioni*, cit., p. 238; *Il progetto del 1905*, cit., p. 234; P. Tuozzi, *Il nuovo Codice di procedura penale*, cit., p. 230.

suggerimenti. Né tanto meno fu eliminato il riferimento alla condizione di quasi-flagranza utilizzato nel codice previgente, pur trattandosi di un istituto foriero di interpretazioni discordanti in merito alla sua natura e rilevanza pratica, a causa della oggettiva difficoltà di individuare di volta in volta i soggetti che in prossimità del reato fossero stati inseguiti oppure sorpresi con cose che facessero presumere un loro diretto coinvolgimento nel crimine perpetrato<sup>154</sup>. In sostanza, si preferì riformulare in modo meno equivoco i concetti di flagranza assoluta e relativa (o impropria), sostituendo l'espressione "in un tempo prossimo al reato" con quella "immediatamente dopo il reato", per poi precisare meglio le modalità con cui in tali ipotesi speciali la polizia giudiziaria sarebbe stata autorizzata a compiere direttamente alcuni di quegli atti di natura istruttoria che, di solito, solo un magistrato avrebbe potuto eseguire<sup>155</sup>.

Un approccio sostanzialmente conservativo fu, del resto, utilizzato pure in relazione all'altra circostanza eccezionale del "pericolo nell'indugio" e dell'urgenza di procedere. La formula impiegata all'articolo 169 per giustificare l'esigenza di agire senza ritardi potenzialmente pregiudizievoli per l'ordine pubblico si limitava, infatti, a fare riferimento in modo più *tranchant* a un'impellente necessità di "raccolgere le prove del reato o di conservarne le tracce", senza cercare di contenere la discrezionalità dei funzionari che erano chiamati ad accertare in concreto l'effettiva sussistenza di tale *conditio sine qua non*<sup>156</sup>.

Al contrario, più innovativa fu la scelta di includere anche le perquisizioni personali fra le operazioni eseguibili dalla polizia giudiziaria in assenza dei magistrati inquirenti. Il codice previgente non faceva menzione di questa possibilità e nel corso degli anni erano state formulate diverse proposte di riforma, come quella contemplante l'obbligo di svolgere un previo interrogatorio dei soggetti da perquisire per ammonirli a consegnare ogni oggetto pertinente al reato<sup>157</sup>. Alla fine, per circoscrivere entro limiti ragionevoli l'intromissione nella sfera giuridica di pertinenza dell'individuo, il nuovo articolo 167 statuí che agenti e ufficiali potessero compiere perquisizioni personali e domiciliari solo nei casi di flagranza di reato e qualora - contestualmente - vi fosse stato un fondato motivo di ritenere che si potessero rinvenire beni sequestrabili o tracce a rischio di cancellazione, oppure se un evaso o un sospettato in fuga si fosse rifugiato nel luogo da perquisire. Inoltre, a tutela dei diritti e delle libertà personali, dovevano comunque essere rispettate le stesse regole e cautele previste dalla legge con riferimento alle perquisizioni disposte dai giudici istruttori (ad esempio, l'invito alle parti coinvolte a presenziare o a farsi rappresentare da un legale di fiducia)<sup>158</sup>.

<sup>154</sup> In tal senso riferivano: G. Vacca (cur.) *I progetti di riforme parziali e i lavori delle commissioni*, cit., p. 238; *Il progetto del 1905*, cit., p. 135; P. Tuozzi, *Il nuovo Codice di procedura penale*, cit., p. 230.

<sup>155</sup> Cfr.: L. Mortara - U. Aloisi, *Spiegazione pratica del Codice di procedura penale*, cit., pp. 285-288; S. Longhi, *Dell'istruzione. Commento*, cit., pp. 308-309.

<sup>156</sup> Così riferivano: L. Mortara - U. Aloisi, *Spiegazione pratica del Codice di procedura penale*, cit., pp. 289-290; S. Longhi, *Dell'istruzione. Commento*, cit., p. 309; P. Tuozzi, *Il nuovo Codice di procedura penale*, cit., p. 230.

<sup>157</sup> Cfr.: G. Vacca (cur.) *I progetti di riforme parziali e i lavori delle commissioni*, cit., p. 234; *Il progetto del 1905*, cit., p. 135.

<sup>158</sup> Cfr.: F. Giordani, *Riflessi e appunti intorno alla polizia giudiziaria*, cit., pp. 95; V. Manzini, *Trattato di procedura penale italiana secondo il nuovo c.p.p. e le nuove leggi di ord. giud.*, Milano-Torino-Roma 1914, I, pp. 440-441; L. Mortara - U. Aloisi, *Spiegazione pratica del Codice di procedura penale*, cit., pp. 281-284, 292-294;

Nel corso dei dibattiti parlamentari fu, poi, proposto di vietare alla polizia di eseguire atti dalla natura prettamente istruttoria quali gli interrogatori, le ricognizioni, le ispezioni e i confronti. L'intento era quello di impedire che queste operazioni venissero condotte senza l'intervento dei giudici competenti, con il risultato di doverle ripetere in un secondo momento o di dar luogo all'acquisizione di riscontri contraddittori, se non del tutto inutilizzabili<sup>159</sup>. Ciononostante, l'articolo 169 accolse la tesi contraria secondo cui le forze di pubblica sicurezza dovessero essere dotate di "tutte le attribuzioni consentanee" agli scopi che erano chiamate a perseguire, e in particolare della possibilità di procedere a "sommario interrogatorio dell'imputato, a sommarie informazioni testimoniali, e ai necessari atti di ricognizione, di ispezione e di confronto", ogniquale volta si fossero verificate le situazioni eccezionali della flagranza di reato o dell'urgenza di raccogliere le prove e conservarne le tracce<sup>160</sup>. Non avrebbe avuto alcun senso, ad esempio, attendere il sopraggiungere di un magistrato per verbalizzare le dichiarazioni spontanee rese dal colpevole senza menzogne e secondi fini, oppure per mettere a confronto un moribondo con altre persone, o ancora per far indicare a chi avesse visto o udito qualcosa che con il tempo avrebbe potuto essere dimenticato<sup>161</sup>. Inoltre, si sarebbe comunque trattato di raccogliere informazioni "sommarie", che in quanto tali non avrebbero mai avuto lo stesso valore probatorio di quelle acquisite con tutte le formalità di rito dai giudici<sup>162</sup>.

L'autorevole voce di Enrico Ferri invitava a non assumere sul punto un atteggiamento di generalizzata diffidenza verso la polizia giudiziaria. Non si poteva indulgere nell'errore di qualificare questi specifici atti investigativi svolti in condizioni così particolari alla stregua di veri e propri mezzi di prova, poiché il legislatore aveva inteso considerarli – piuttosto – come delle semplici fonti di indizi, utili a rivelare dati come la personalità e la condotta di vita dei sospettati o dei testimoni. Se poi si fosse deciso di vietare *tout court* il ricorso a strumenti di ricerca di informazioni così preziose per lo svolgimento dell'istruttoria, una simile decisione avrebbe potuto impedire alla polizia sia di svolgere proficuamente le sue funzioni sia di acquisire tutti quei dati che in seguito – una volta sopraggiunti i giudici – non sarebbe forse più stato possibile ottenere (basti pensare alle dichiarazioni rese dalle persone in fin di vita)<sup>163</sup>.

---

S. Longhi, *Dell'istruzione. Commento*, cit., pp. 309-310, 317.

<sup>159</sup> Cfr.: *Il progetto del 1905*, cit., p. 135; F. Giordani, *Riflessi e appunti intorno alla polizia giudiziaria*, cit., pp. 96; P. Tuozzi, *Il nuovo Codice di procedura penale*, cit., p. 230.

<sup>160</sup> S. Longhi, *Dell'istruzione. Commento*, cit., p. 309.

<sup>161</sup> Cfr.: *Relazione della commissione nominata dal Presidente della Camera composta dei deputati Grippo presidente, Dari segretario, Barzilai, Daneo, Ferri Enrico, Fulci, Girardi, Muratori e Stoppato relatore*, cit., pp. 979-980; *Relazione della Commissione nominata dal Presidente della Camera*, cit., p. 257; *Discussioni. Tornata del 15 giugno 1912. On. Alessandro Stoppato*, cit., p. 469; L. Mortara - U. Aloisi, *Spiegazione pratica del Codice di procedura penale*, cit., pp. 289-290.

<sup>162</sup> F. Giordani, *Riflessi e appunti intorno alla polizia giudiziaria*, cit., p. 97. Nello stesso senso si veda anche: *Relazione della commissione nominata dal Presidente della Camera composta dei deputati Grippo presidente, Dari segretario, Barzilai, Daneo, Ferri Enrico, Fulci, Girardi, Muratori e Stoppato relatore*, cit., p. 980; V. Manzini, *Trattato di procedura penale italiana secondo il nuovo c.p.p.*, cit., pp. 441-442.

<sup>163</sup> *Discussioni. Tornata del 22 maggio 1912. On. Enrico Ferri*, cit., p. 359. Considerazioni di analogo tenore erano espresse anche in: *Relazione della commissione nominata dal Presidente della Camera composta dei deputati Grippo presidente, Dari segretario, Barzilai, Daneo, Ferri Enrico, Fulci, Girardi, Muratori e Stoppato relatore*, cit., p. 980; S. Longhi, *Dell'istruzione. Commento*, cit., p. 304.

### 2.3. Non punire meno ma meglio

Anche l'apparato di sanzioni disciplinari risalente al 1865 era stato oggetto di pesanti critiche, perché giudicato troppo macchinoso da gestire, scarsamente efficace nel prevenire e punire i comportamenti contrari ai doveri d'ufficio, nonché poco rispettoso dei diritti di coloro che fossero stati coinvolti in un eventuale procedimento<sup>164</sup>. L'avvertimento del procuratore generale a non commettere di nuovo qualche mancanza o negligenza, ad esempio, era considerato un atto di per sé inutile e destinato a "lasciare il tempo che trovava", mentre nei casi di recidiva il coinvolgimento del guardasigilli e delle autorità amministrative finalizzato a portare all'adozione dei provvedimenti più opportuni aveva finito con il dare adito a una procedura così "farraginosa" da risolversi spesso in un nulla di fatto a causa degli ostacoli frapposti dall'"ingranaggio della burocrazia ministeriale"<sup>165</sup>. Inoltre, una volta presa la decisione di privare i giudici istruttori e i pretori del ruolo di ufficiali di polizia, era divenuto necessario modificare il dettato delle norme codicistiche che prevedevano il rinvio alle altre disposizioni in tema di provvedimenti irrogabili a carico dei magistrati (come il regio decreto del 1865 sull'ordinamento giudiziario o la legge Orlando del 1908).

Il legislatore del 1913 optò, quindi, per una ridefinizione delle misure comminabili, che ai sensi dell'articolo 175 divennero unicamente la censura e il pagamento di un'ammenda (da 50 a 500 lire), a dispetto dei dubbi avanzati da chi le riteneva poco efficaci sotto il duplice profilo preventivo e repressivo. La proposta di contemplare la sola sospensione dall'ufficio fu, invece, scartata, adducendo il rischio di alterare il corretto funzionamento dei servizi pubblici e di impedire ai diretti superiori dei singoli agenti e ufficiali di poter disporre dei loro ausiliari da un giorno all'altro<sup>166</sup>. Di qui la scelta di prevedere solo il ricorso a censure e pene pecuniarie, che si prestavano a non alterare il normale funzionamento degli apparati di provenienza dei funzionari coinvolti<sup>167</sup>.

Il nuovo codice statui, poi, che a pronunciarsi in merito all'applicazione di queste due sanzioni fossero in via esclusiva le sezioni d'accusa presso le corti d'appello su impulso dei procuratori generali. Il potere di sindacare le mancanze e negligenze

<sup>164</sup> *Progetto del Codice di procedura penale per il Regno d'Italia e disegno di legge che ne autorizza la pubblicazione*, cit., pp. 241-242. Sul punto si rinvia anche alle osservazioni espresse nel paragrafo 1.2.2.

<sup>165</sup> A. Cordova, *I poteri disciplinari della magistratura sui funzionari di polizia giudiziaria*, in «La Cassazione unica», XXVII (1916), coll. 905-913, e in particolare col. 906.

<sup>166</sup> In proposito si veda: *Relazione della commissione speciale composta dei senatori Quarta, presidente, Mortara, segretario e relatore, Baccelli, Balenzano e Inghilleri*, cit., p. 860; *Senatore Guglielmo Vacca*, in L. Mortara - A. Stoppato - G. Vacca - A. Setti - R. De Notaristefani - S. Longhi (curr.), *Commento al Codice di procedura penale. Parte Prima – Lavori preparatorii*, III, cit., pp. 91-100, e in particolare p. 97.

<sup>167</sup> Cfr.: G. Vacca (cur.), *I progetti di riforme parziali e i lavori delle commissioni*, cit., pp. 223-224, 228, 231-232; *Il progetto del 1905*, cit., pp. 132-132; *Atti della Commissione istituita con regio decreto 3 ottobre 1898*, cit., pp. 9, 23; *Progetto del Codice di procedura penale per il Regno d'Italia e disegno di legge che ne autorizza la pubblicazione*, cit., pp. 241-242; A. Cordova, *I poteri disciplinari della magistratura sui funzionari di polizia giudiziaria*, cit., col. 906; L. Mortara - U. Aloisi, *Spiegazione pratica del Codice di procedura penale*, cit., pp. 303-304; P. Tuozi, *Il nuovo Codice di procedura penale*, cit., pp. 226-227; S. Longhi, *Dell'istruzione. Commento*, cit., p. 326.

commesse dalla polizia veniva in tal modo affidato alla sola autorità giudiziaria, senza più contemplare alcun tipo di coinvolgimento degli organi ministeriali e amministrativi<sup>168</sup>. Nessuno avrebbe più potuto considerare la subordinazione nei confronti dei giudici come un rapporto privo dei classici connotati di una dipendenza di tipo gerarchico e della possibilità di comminare adeguate reprimende e punizioni<sup>169</sup>. Al contempo, l'attribuzione alla magistratura di un potere disciplinare da esercitare con tutte le garanzie di un processo (come, ad esempio, la collegialità e il contraddittorio con l'accusato assistito da un legale di fiducia) era diretta a porre un freno alle intemperanze e agli arbitrii da parte dei membri della polizia, spingendoli a collaborare fattivamente con gli inquirenti e a non assumere nel corso delle indagini decisioni autonome e indipendenti, che avrebbero potuto rivelarsi "irragionevoli e temibili"<sup>170</sup>.

Alle sezioni d'accusa dovevano, infine, devolversi solo le contravvenzioni alle funzioni e ai doveri d'ufficio che non costituissero un illecito penale o che non fossero già sanzionate in via speciale da altre norme (come gli arresti o le perquisizioni eseguiti in assenza delle condizioni e delle forme richieste dalla legge). Di conseguenza, *nulla quaestio* vi sarebbe stata in ipotesi di condotte quali la mancata trasmissione delle notizie di reato ai magistrati, l'aver agito in loro assenza senza il rispetto delle forme previste per l'istruzione ordinaria e senza rimettere tempestivamente i verbali degli atti eseguiti o le cose sequestrate, l'incuria nel conservare il corpo e le tracce del reato, la violazione del segreto istruttorio<sup>171</sup>.

Se poi i giudici delle corti d'appello non avessero ritenuto opportuno procedere in ragione dell'assenza di prove, nulla avrebbe impedito ai dirigenti dei vari corpi dello Stato di dispensare comunque le eventuali misure disciplinari previste in via amministrativa. Viceversa, un giudicato delle sezioni d'accusa che avesse accertato l'effettiva esistenza di una trasgressione e disposto l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 175 del codice avrebbe avuto l'assoluta prevalenza su ogni altra valutazione di analogo o diverso tenore compiuta da parte di un qualsiasi organo statale<sup>172</sup>.

#### 2.4. Un bilancio finale: niente di nuovo sul fronte disciplinare

Con le novità introdotte nel 1913 si cercò di conseguire il duplice scopo di consentire ai giudici inquirenti di disporre della polizia giudiziaria con maggiore facilità

<sup>168</sup> Cfr.: *Relazione Costa. 14 novembre 1894*, cit., p. 520; G. Vacca (cur.) *I progetti di riforme parziali e i lavori delle commissioni*, cit., p. 231; *Il progetto del 1905*, cit., pp. 132-133; *Atti della Commissione istituita con regio decreto 3 ottobre 1898*, cit., p. 9; S. Longhi, *Dell'istruzione. Commento*, cit., p. 326.

<sup>169</sup> A. Cordova, *I poteri disciplinari della magistratura sui funzionari di polizia giudiziaria*, cit., col. 906.

<sup>170</sup> In questo senso: C. Cesarini, *Dell'Appello in penale e dell'ordinamento della giustizia correzionale*, cit., pp. 168-169; *Relazione Costa. 14 novembre 1894*, cit., p. 520; P. Nocito, *Polizia giudiziaria*, cit., p. 19; P. Tuozzi, *Riforma della polizia giudiziaria*, cit., p. 22; P. Tuozzi, *Principii del procedimento penale italiano*, cit., pp. 139, 146-147; F. Giordani, *Riflessi e appunti intorno alla polizia giudiziaria*, cit., pp. 90, 92, 94; L. Mortara - U. Aloisi, *Spiegazione pratica del Codice di procedura penale*, cit., pp. 304-305; S. Longhi, *Dell'istruzione. Commento*, cit., p. 326.

<sup>171</sup> Cfr.: A. Cordova, *I poteri disciplinari della magistratura sui funzionari di polizia giudiziaria*, cit., col. 909; L. Mortara - U. Aloisi, *Spiegazione pratica del Codice di procedura penale*, cit., pp. 304-305; V. Manzini, *Trattato di procedura penale italiana secondo il nuovo c.p.p.*, cit., pp. 443-444; M. Pinto, *Manuale di procedura penale illustrato del Nuovo Codice*, Milano 1914, p. 144.

<sup>172</sup> L. Mortara - U. Aloisi, *Spiegazione pratica del Codice di procedura penale*, cit., pp. 304-305.



e di prevenire, al contempo, eventuali abusi ed errori nello svolgere gli atti investigativi, snellendo le procedure dirette ad accertare le loro responsabilità ed eliminando le “eterogenee e talvolta insufficienti” pene disciplinari contemplate dal codice previgente<sup>173</sup>.

Peraltro, anche in queste regole delineate nell’età liberale si potevano rilevare tracce di una concezione dei rapporti fra politica, potere esecutivo, organi giudicanti e forze di sicurezza al servizio dello Stato ancora caratterizzata da un autoritarismo tipico dell’età di antico regime<sup>174</sup>. Basti pensare al fatto che i procuratori generali e del re – sotto la cui direzione e dipendenza operava la polizia, dalle cui decisioni dipendeva l’apertura dei procedimenti disciplinari, e che in molti casi potevano persino sostituirsi ai giudici istruttori per procedere con modalità sommarie alla ricerca delle prove – erano sottoposti a forme di tutela e a pressioni di vario tipo esercitabili dal governo per il tramite del guardasigilli. Se ad esempio fosse sorto un qualche conflitto in merito all’esercizio dell’azione penale fra pubblici ministeri e autorità politiche, il ministro avrebbe potuto ordinare l’apertura di un’inchiesta e disporre l’applicazione di provvedimenti punitivi di varia natura (come un trasferimento d’ufficio)<sup>175</sup>.

Rispetto al passato si era cercato di semplificare sul piano terminologico la descrizione della natura delle relazioni intercorrenti fra i giudici e i diversi funzionari che avrebbero dovuto operare sotto la loro supervisione, eliminando il riferimento alla sorveglianza esercitabile dai procuratori generali presso le corti d’appello e attribuendo il potere di direzione e controllo non solo a tutti i pubblici ministeri ma anche ai giudici istruttori. Eppure, la “dipendenza” di cui all’articolo 163 non ebbe una concreta e diffusa applicazione, perché il rinvio contemplato nella stessa norma alle disposizioni relative ai rapporti gerarchici interni alle forze di polizia rendeva meramente funzionale la contestuale subordinazione ai giudici, privandoli dell’autorità indispensabile a dirigere e controllare in modo effettivo l’operato dei singoli o a influire sulle loro carriere con mutamenti di sedi o funzioni. Gli inquirenti, dal canto loro, potevano intervenire e indirizzare lo svolgimento delle indagini solo dopo aver ricevuto la *notitia criminis* e quando i primi atti investigativi erano già stati compiuti da agenti e ufficiali seguendo gli ordini impartiti dai rispettivi superiori, talvolta persino con modalità differenti da quelle a cui si sarebbero normalmente attenuti i magistrati<sup>176</sup>.

Un altro fattore che contribuì a far assumere alla responsabilità disciplinare i caratteri di un istituto ‘fantasma’ fu la circostanza che negli anni del primo dopoguerra e con l’avvento del fascismo una coltre di impunità sempre più spessa scese a coprire il numero crescente di abusi perpetrati nell’eseguire arresti e perquisizioni al di fuori dei casi consentiti *ex lege*, nel procedere a ricognizioni, ispezioni o confronti in assenza dei requisiti della flagranza o dell’urgenza, nel trattenere gli arrestati in carcere per giorni e senza presentarli entro ventiquattro ore ai pretori o ai procuratori del re. Diversi articoli dei codici di diritto penale sostanziale e processuale erano disapplicati dai

<sup>173</sup> A. Cordova, *I poteri disciplinari della magistratura sui funzionari di polizia giudiziaria*, cit., col. 912.

<sup>174</sup> Una rassegna dei principali pregi e difetti – i “fiori” e gli “sterpi”, per usare le parole di Lucchini – che secondo alcuni fra i più autorevoli giuristi del tempo costituivano il tratto distintivo del codice del 1913 è condotta in M. Miletto, *Un processo per la terza Italia*, cit., pp. 399-415, 425-440.

<sup>175</sup> D. R. Peretti Griva, *Esperienze di un magistrato*, cit., pp. 338-339.

<sup>176</sup> T. Pedio, *La polizia giudiziaria*, cit., pp. 323-324.

giudici, quando i responsabili delle fattispecie sanzionabili erano i membri della polizia, e tutto ciò persino a dispetto delle denunce presentate dalle vittime di tali ingiustizie<sup>177</sup>.

Del resto, con riferimento alle operazioni investigative compiute in modo irrituale si consolidò un orientamento giurisprudenziale della Cassazione secondo cui i risultati così acquisiti non potevano considerarsi sempre e comunque nulli, né tanto meno tali da invalidare automaticamente l'intero procedimento istruttorio. Simili eventualità non erano, ad esempio, contemplate da quelle disposizioni – gli articoli 167, 169, 170 e 171 del codice – che annoveravano la flagranza o l'urgenza fra le condizioni in presenza delle quali agenti e ufficiali avrebbero potuto compiere perquisizioni, interrogatori, ricognizioni, ispezioni e confronti<sup>178</sup>. Inoltre, dal momento che nell'eseguire questi accertamenti si dovevano rispettare le formalità prescritte per l'operato dei giudici inquirenti solo se le circostanze lo avessero consentito, ne conseguiva che per impedire la pronuncia di una declaratoria di nullità era sufficiente addurre "l'impossibilità di ottemperare alla norme della procedura" a causa della gran "mole del lavoro" e della "urgenza" di agire<sup>179</sup>.

---

<sup>177</sup> F. S. Merlino, *L'Italia qual è*, cit., pp. 68-69. L'autore cita a titolo esemplificativo il comportamento tenuto dalla polizia nel caso Matteotti, che anche dopo l'intervento dell'autorità giudiziaria avrebbe continuato a investigare, ricevere deposizioni, eseguire perquisizioni e arresti "senza alcuna intesa" con i magistrati o "direttiva" da essi promanante (F. S. Merlino, *L'Italia qual è*, cit., pp. 70-71).

<sup>178</sup> In tal senso si veda: Corte di Cassazione di Torino, 16 aprile 1914, Ferro e altri, in "Rivista penale di dottrina, legislazione e giurisprudenza", LXXXII (1915), p. 764; Corte di Cassazione di Roma, 16 febbraio 1917, P.M. c. Cipolla-Zecca-Bonfanti, in "La procedura penale italiana", III (1917), coll. 244-245; Corte di Cassazione di Roma, 4 febbraio 1921, Maccaferri ed altri, in "La procedura penale italiana", VII (1921), col. 395.

<sup>179</sup> Cfr.: Corte di Cassazione di Torino, 3 luglio 1916, Ric. Rabozzi, in "Rivista penale di dottrina, legislazione e giurisprudenza", LXXXIV (1916), pp. 305-306; Corte di Cassazione di Roma, 26 maggio 1917, Ric. Bonino, in "Il foro italiano", XLII (1917), coll. 478-480; Corte di Cassazione di Roma, 15 marzo 1922, Sini e altri, in "La procedura penale italiana", IX (1923), coll. 85-86.