



# *Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli*

*Il Procuratore della Repubblica*

Direttiva n. 2/2019

*Al Direttore della Direzione Investigativa Antimafia  
Al Direttore della Direzione Centrale per i Servizi Antidroga  
Al Comandante del Raggruppamento Operativo Speciale dei Carabinieri  
Al Comandante del Servizio Centrale di Investigazione Criminalità Organizzata G. di F.  
Al Direttore del Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato  
Al Questore di Napoli  
Al Comandante Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente  
Al Comandante Carabinieri per la Tutela della Salute  
Al Comandante Carabinieri per la Tutela Patrimonio Culturale  
Al Comandante del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza  
Al Comandante Provinciale della Guardia di Finanza di Napoli  
Al Comandante Provinciale dei Carabinieri di Napoli  
Al Comandante della Capitaneria di Porto di Napoli  
Al Comandante del Nucleo Investigativo Centrale del Corpo della Polizia Penitenziaria  
Al Dirigente del Compartimento della Polizia Stradale Campania - Molise di Napoli  
Al Dirigente del Compartimento di Polizia Postale di Napoli*

*Alla Prefettura di Napoli  
(con preghiera di urgente diramazione ai  
comandi di Polizia Municipale del circondario)*

*nonché  
(con riferimento ai reati che determinano le attribuzioni procedurali della Procura  
distrettuale di Napoli, ai sensi dell'art. 51, commi 3-bis, 3-quater e 3-quinquies c.p.p.)  
Ai Questori di Avellino, Benevento e Caserta  
Ai Comandanti Provinciali dei Carabinieri di Avellino, Benevento e Caserta  
Ai Comandanti Provinciali della Guardia di Finanza di Avellino, Benevento e Caserta*

*e, per conoscenza,*

*Ai Procuratori Aggiunti  
Ai Sostituti Procuratori*

Oggetto: direttive per i Servizi di polizia giudiziaria relative all'applicazione delle nuove disposizioni in materia di operazioni sottocopertura e nuova causa di non punibilità di cui alla legge n. 3/2019.

A seguito dell'entrata in vigore della L. 3/2019 appare utile, al fine della garanzia di completezza e tempestività delle investigazioni, emanare le direttive che seguono, elaborate, tenendo conto anche degli esiti di un opportuno confronto di esperienze e di analisi avuto con altri Uffici del pubblico ministero, in tema di applicazione delle nuove disposizioni riferite alle operazioni sotto copertura (art. 1, comma 8) e alla nuova causa di non punibilità di cui all'art. 1, comma 1, lett. r).

#### **I) Operazioni sotto copertura**

Come noto, il comma 8 dell'articolo unico della L. 3/19 introduce, per alcuni tra i più significativi reati contro la pubblica amministrazione; la possibilità di utilizzazione dell'agente sotto copertura, apportando significative modifiche, quanto ai reati presupposto e alle condotte scriminate<sup>1</sup>, all'articolo 9 L. 146/06, recante la disciplina generale dell'istituto in parola.

##### **a) I soggetti**

Secondo l'art. 9 L. 146/06, legittimati attivamente a svolgere operazioni sotto copertura sono gli ufficiali di polizia giudiziaria della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza, appartenenti alle strutture specializzate o alla Direzione investigativa antimafia, nei limiti delle competenze di ciascuna struttura.

Con riguardo specifico, poi, al settore del terrorismo e dell'eversione, legittimati attivamente sono gli ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti agli organismi investigativi della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri specializzati nell'attività di contrasto al terrorismo e all'eversione e del Corpo della Guardia di Finanza competenti nelle attività di contrasto al finanziamento del terrorismo<sup>2</sup>. Si deve invece rilevare che nel settore dei reati contro la Pubblica Amministrazione, con riguardo alle novità introdotte dalla modifica normativa<sup>3</sup>, ma anche con riguardo a talune delle ipotesi già previste dall'art. 9 L. 146/06<sup>4</sup>, non esistono strutture a livello nazionale che abbiano una specifica competenza. Si pone quindi il problema di individuare quali siano gli uffici di polizia giudiziaria che possano avvalersi, in detto settore, della possibilità offerta dalla nuova normativa.

Può, anzitutto, ritenersi che ogni volta che l'accertamento di un reato contro la pubblica amministrazione, compreso nel novero di quelli per i quali è consentito l'uso di *undecover*, intervenga in un'indagine in corso in un settore dove esista una struttura specializzata in altra materia (es. droga, criminalità organizzata, eversione, riciclaggio) gli ufficiali ad essa appartenenti potranno svolgere operazioni sottocopertura anche con riguardo a tale tipologia di reati.

Negli altri casi, allo stato della normativa e in attesa di auspicabili interventi di normazione primaria o secondaria, si può ritenere che possano svolgere la funzione di agente sottocopertura gli ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti ai servizi di cui all'art. 56, comma 1, lettera a), c.p.p. esistenti a livello provinciale, che al loro interno hanno articolazioni specializzate nel settore dei reati di Pubblica Amministrazione.

---

<sup>1</sup> La novella, per effetto dell'allargamento delle fattispecie di reato presupposto, aggiunge alle condotte scriminate quelle degli agenti sotto copertura che .... *corrispondono denaro o altra utilità in esecuzione di un accordo illecito già concluso da altri, promettono o danno denaro o altra utilità richiesti da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio o sollecitati come prezzo della mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o per remunerarlo o compiono attività prodromiche e strumentali*

<sup>2</sup> Comma 1, lettere a) e b)

<sup>3</sup> Si tratta dei reati previsti dagli articoli che seguono: 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis c.p.

<sup>4</sup> Si pensi ai reati di cui agli artt. 453, 454, 455, 460, 461, 463, 474 c.p.

Sono pertanto esclusi dal novero dei soggetti legittimati attivamente a svolgere le funzioni di agente sottocopertura tutti gli appartenenti ad articolazioni di polizia giudiziaria non rientranti nelle indicate categorie<sup>5</sup>.

b) Le comunicazioni alla Autorità Giudiziaria

L'articolo 9 L. 146/06 prevede che gli organi che dispongono le operazioni sotto copertura ne diano preventiva comunicazione alla Procura della Repubblica competente per le indagini. Sempre a tale ufficio deve essere data comunicazione, senza ritardo nel corso dell'attività, delle modalità dell'operazione, dei soggetti che vi partecipano e dei risultati della medesima (comma IV).

E' inoltre previsto che in determinate situazioni (utilizzo di documenti, identità o indicazioni di copertura) sia data comunicazione al Pubblico Ministero al più presto e comunque entro 48 ore dall'inizio di attività (comma II).

Anche in considerazione della circostanza che in materia di corruzione (con specifico riferimento ai reati presupposto che consentono l'utilizzazione dello strumento dell'agente sotto copertura, ma anche con riguardo a talune delle ipotesi già previste dall'art. 9 L. 146/06<sup>6</sup>), non esistono autorità centrali che abbiano contezza dell'esistenza di tutte le indagini in corso sul territorio, che peraltro sono svolte frequentemente anche da uffici di polizia giudiziaria di ridotte dimensioni, appare necessario assicurare che delle attività in parola sia data comunicazione preventiva, anche in forma orale nei casi di urgenza, al Procuratore della Repubblica interessato, al fine di evitare interferenze in eventuali attività d'indagine esistenti presso i singoli uffici inquirenti e di assicurare l'effettività dei poteri di direzione delle indagini legalmente riservati al pubblico ministero.

## **II) Nuova causa di non punibilità**

Considerazioni analoghe, quanto alla necessità di una immediata comunicazione al pubblico ministero di tutti gli elementi del quadro circostanziale complessivamente rilevante per le determinazioni inerenti alla conduzione delle indagini ed all'esercizio dell'azione penale, devono rendersi con riguardo alla causa di non punibilità prevista dal novello art. 323-ter c.p.

a) I limiti interni della fattispecie

La causa di non punibilità così introdotta è con evidenza fondata sulla respiscenza dell'autore del reato, il quale decida, dopo la sua commissione e nei rigidi termini previsti dalla norma, di denunciare i delitti di corruzione e di induzione indebita (nonché le condotte punibili *ex artt.* 353, 353-bis e 354 c.p.) dallo stesso commessi e di fornire all'autorità le indicazioni utili ad assicurare la prova del reato, l'individuazione degli altri responsabili e l'ablazione del profitto del reato, prima di avere alcuna notizia sulle indagini eventualmente in corso nei suoi confronti.

Ai fini della corretta attuazione della nuova disciplina - peraltro applicabile anche a fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge, sia pure con il limite temporale dei quattro mesi dal fatto, in considerazione degli effetti sostanziali più favorevoli al reo riconducibili al riconoscimento della causa di non punibilità - è utile rimarcare i limiti interni della fattispecie e, segnatamente, le prescrizioni volte a garantire la piena genuinità della denuncia, potendo la non punibilità riconoscersi soltanto a chi abbia deciso di collaborare senza alcun condizionamento improprio, anche dovuto al solo fatto di avere avuto notizia delle indagini in corso nei suoi confronti.

<sup>5</sup> Ad esempio, oltre ai corpi di polizia municipale e metropolitani, anche strutture territoriali quali Stazioni dei CC; Commissariati di PS; Luogotenenze GDF; Compagnie CC e GDF.

<sup>6</sup> Si pensi ai reati di cui agli artt. 453, 454, 455, 460, 461, 463, 474, 648-bis, 648-ter e 648-ter.1 c.p.

Evidente, in questo senso, il valore della previsione normativa che esclude la riconoscibilità della causa di non punibilità all'agente che abbia preordinato la denuncia rispetto alla commissione del reato o che si sia determinato a rendere quest'ultima avendo avuto contezza delle indagini nei suoi confronti.

La nozione di preordinazione adottata quale limite interno all'operatività della causa di non punibilità appare il portato della chiara determinazione del legislatore di non dare ingresso surrettizio alla inammissibile figura dell'agente provocatore, sia attraverso attività di ufficiali di polizia giudiziaria (per i quali ci si è limitati ad estendere l'istituto dell'agente sotto copertura, con i limiti, le forme e le garanzie previste dall'art. 9 della l. 146/2006), sia mediante condotte del privato, la cui natura sostanzialmente provocatoria sfuggirebbe a qualsiasi controllo.

Dunque la denuncia deve essere caratterizzata da assenza di preordinazione, da volontarietà e spontaneità. Quest'ultima connotazione si trae agevolmente da una prima riflessione sul significato del termine "denuncia" che, invero, sembra essere utilizzato dal legislatore senza un riferimento specifico alla denuncia di cui all'art. 333 c.p.p., quanto come dichiarazione resa al pubblico ministero o alla polizia giudiziaria, anche nelle forme delle spontanee dichiarazioni di cui all'art.350 c.p.p.<sup>7</sup>.

b) Modalità di acquisizione della denuncia e comunicazioni all'A.G.

Appare dunque fondamentale assicurare, per un corretto espletamento delle indagini e nell'interesse dello stesso dichiarante che aspira a fruire della causa di non punibilità, la volontarietà e la spontaneità delle dichiarazioni e del primo contatto con la polizia giudiziaria, nonché la immediata informazione al pubblico ministero dell'acquisizione della volontà collaborativa del reo.

A tal fine ove la dichiarazione si inserisca nell'ambito di una attività d'indagine in corso nota agli operanti, essi provvederanno ad avvisare nell'immediatezza per le vie brevi il magistrato titolare dell'indagine; in caso contrario se ne darà avviso al procuratore aggiunto coordinatore della relativa sezione di indagine.

Le dichiarazioni potranno essere assunte indifferentemente acquisendo rituale denuncia, o redigendo un verbale di spontanee dichiarazioni o un verbale di assunzione di informazioni da persona sottoposta ad indagine con l'assistenza del difensore (art. 350 c.p.p.); in caso di assenza del difensore, appare opportuno limitare la prima dichiarazione al nucleo essenziale della dichiarazione auto ed etero-accusatoria, provvedendo quindi a formulare gli avvisi di cui all'art. 63 c.p.p.

La polizia giudiziaria acquisita la "denuncia", in mancanza di diverse disposizioni, ne trasmetterà non oltre 48 ore al pubblico ministero il relativo verbale, allegando ogni utile informazione già disponibile relativa alla sussistenza di eventuali circostanze idonee ad incidere sui caratteri di rigorosa tempestività, volontarietà, spontaneità ed assenza di preordinazione della denuncia.

Le SS.LL. vorranno comunicare la presente direttiva agli Uffici e Comandi dipendenti.

Napoli, 20 febbraio 2019

Giovanni Melillo  


---

<sup>7</sup> Le spontanee dichiarazioni sono utilizzabili, secondo la giurisprudenza più recente, nella limitata fase procedimentale, anche in assenza degli avvisi richiesti dall'art. 63-64 c.p.p., "nella misura in cui emerga con chiarezza che l'indagato abbia scelto di renderle liberamente, senza alcuna coercizione o costrizione o sollecitazione" (cfr. Cass, II sez., sent. N. 14320 del 28 marzo 2018, e Cass. II sez., sent. 26246 del 25 maggio 2017).