



PROCURA DELLA REPUBBLICA
PRESSO IL TRIBUNALE DI ROMA

N. 604 /19 Prot.Gab. DISP.P.G.1

Roma, 21 febbraio 2019

Al Signor Questore
Al Signor Comandante Provinciale Carabinieri
Al Signor Comandante Provinciale Guardia di Finanza
Al Signor Responsabile Centro Operativo DIA
ROMA

p.c. Al Signor Capo del Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato
Al Signor Comandante del R.O.S. dei Carabinieri
Al Signor Comandante dello S.C.I.CO. della Guardia di Finanza
Al Signor Direttore della D.I.A.
ROMA

Oggetto: L. 3/2019. Operazioni sottocopertura e nuova causa di non punibilità in
tema di reati contro la P.A. -Direttive-

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 di Procura, in tema di applicazione delle nuove disposizioni riferite alle operazioni sotto copertura (art. 1, comma 8) e alla nuova causa di non punibilità (art. 1, comma 1, lett. r)

I) Operazioni sotto copertura

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 una serie di modifiche, quanto a reati presupposto e condotte scriminate¹, all'articolo 9 L. 146/06, che ha disciplinato l'istituto.

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 terrorismo².

Si deve invece rilevare che nel settore dei reati contro la Pubblica Amministrazione, con riguardo alle novità introdotte dalla modifica normativa³, ma anche con riguardo a talune delle ipotesi già previste dall'art. 9 L. 146/06⁴, non esistono strutture a livello nazionale che abbiano una specifica competenza.

Si pone quindi il problema di individuare quali siano gli uffici di p.g. che possano avvalersi, in detto settore, della possibilità offerta dalla nuova normativa.

Può, anzitutto, ritenersi che ogni volta che l'accertamento su un reato di pubblica amministrazione⁵ intervenga in un'indagine in corso in un settore dove esista una

¹ 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*

² Comma 1, lettere a) e b)

³ 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.

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

⁵ Tra quelli che consentono l'uso di *undercover*

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 c.p.p. lettera a) esistenti a livello provinciale, che al loro interno hanno articolazioni specializzate nel settore dei reati di Pubblica Amministrazione, in quanto ad esse appartenenti.

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 categorie⁶.

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).

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. 146/06⁷), non esistono autorità centrali che abbiano contezza dell'esistenza di tutte le indagini in corso sul territorio, che peraltro sono svolte

⁶ Es. strutture territoriali quali Stazioni dei CC; Commissariati di PS; Luogotenenze GDF; Compagnie CC e GDF

⁷ Si pensi ai reati di cui agli artt. 453, 454, 455, 460, 461, 463, 474, 648bis, 648 ter e 648 1 ter c.p.

frequentemente anche da uffici di polizia giudiziaria di ridotte dimensioni, appare necessario che -ove non sia già intervenuto il pm nel corso delle indagini, circostanza che impone il consenso dell'organo d'accusa per l'esecuzione dell'operazione sottocopertura- in tali settori la comunicazione intervenga sempre prima, anche in forma orale nei casi di urgenza, al Procuratore della Repubblica territorialmente competente, al fine di evitare intromissioni in eventuali (altre) attività d'indagine esistenti presso i singoli uffici inquirenti e di inserire -ove possibile- lo strumento dell'*undercover* nella più ampia strategia d'indagine.

II) Nuova causa di non punibilità

Considerazioni analoghe, quanto alla necessità di 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 fondata sulla resipiscenza 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.) 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.

Ai fini della corretta applicazione della nuova disciplina - peraltro applicabile anche a "denunce" precedenti l'entrata in vigore della legge 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.

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.

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, 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.⁸.

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

Appare dunque fondamentale assicurare, per un corretto esercizio 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.

⁸ 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).

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.

Il Comandante Provinciale dei Carabinieri e il Comandante Provinciale della Guardia di Finanza vorranno altresì comunicare la presente direttiva agli altri Comandi dell'Arma e del Corpo interessati alla questione trattata.

Ringrazio e resto in attesa di un cortese cenno di riscontro.

Il Procuratore della Repubblica
Giuseppe Pignatone

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'G. Pignatone', written over a circular stamp or seal. The signature is fluid and cursive.