

Penale Sent. Sez. 5 Num. 1080 Anno 2023

Presidente: DE GREGORIO EDUARDO

Relatore: ROMANO MICHELE

Data Udiienza: 27/10/2022

SENTENZA

sul ricorso proposto da

Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Foggia

nel procedimento a carico di

1. Bitondi Luca, nato a San Giovanni Rotondo il 11/03/1978
2. Panessa Tommaso Antonio, nato a Gioia del Colle il 19/04/1981
3. Russo Giuseppe, nato a Barletta il 20/03/1975

avverso la sentenza del 22/03/2021 del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Foggia

visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

udita la relazione svolta dal consigliere Michele Romano;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale Pasquale Serrao d'Aquino, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso del Procuratore generale e l'annullamento con rinvio della sentenza impugnata;

RITENUTO IN FATTO

1. Con la sentenza in epigrafe il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Foggia, all'esito del giudizio abbreviato, ha assolto Luca Bitondi,



Tommaso Antonio Panessa e Giuseppe Russo dalle imputazioni di concorso in falso ideologico in atto pubblico fidefaciente loro rispettivamente ascritte.

Al Bitondi ed al Russo si contesta di avere, quali pubblici ufficiali in servizio presso la Capitaneria di porto di Manfredonia, falsamente attestato di avere proceduto al controllo di imbarcazioni da diporto e di avere rilevato la piena regolarità della documentazione e delle dotazioni di sicurezza prescritte dalla normativa speciale rilasciando il bollino (capi 3 e 5) e al Panessa si contesta di avere omesso, procedendo al controllo di un motopeschereccio, di contestare al comandante dello stesso che il motopesca era sprovvisto del *logbook* e di procedere al sequestro del pescato (capo 16).

Il Giudice ha motivato la sua decisione affermando che gli atti di indagine dovevano ritenersi inesistenti in quanto il personale del Nucleo Speciale di Intervento del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia costiera, al quale gli atti di indagine erano stati delegati, non rivestirebbe la qualifica di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria nei casi in cui l'indagine abbia ad oggetto reati comuni, ossia diversi da quelli previsti dal Codice della navigazione, come quelli contestati ai tre imputati.

2. Avverso detta sentenza ha proposto ricorso il Procuratore presso il Tribunale di Foggia, chiedendone l'annullamento ed articolando tre motivi.

2.1. Con il primo motivo il ricorrente lamenta la erronea interpretazione dell'art. 1235 cod. nav. da parte del Giudice dell'udienza preliminare.

Il Giudice ha ritenuto la inesistenza degli atti di indagine perché delegati a soggetti non appartenenti alla polizia giudiziaria sulla base di due annotazioni redatte dai Comandi della Guardia di Finanza di Manfredonia e Vieste su richiesta inoltrata dallo stesso Giudice ancor prima dell'udienza del 22 marzo 2021, ossia al di fuori dell'udienza ed in assenza del contraddittorio tra le parti e, pertanto, irritualmente.

Tali annotazioni avevano condotto il Giudice ad affermare che era stato violato l'art. 1235 cod. nav., secondo il quale sono ufficiali di polizia giudiziaria anche gli ufficiali del corpo delle capitanerie di porto riguardo ai reati previsti dal codice della navigazione, nonché riguardo ai reati comuni commessi nel porto o nell'aerodromo, se in tali luoghi mancano uffici di pubblica sicurezza.

In particolare, secondo la motivazione della sentenza qui impugnata, nel caso di specie non sussisterebbe la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria in capo agli ufficiali del Corpo delle capitanerie di porto, perché i Comuni di Manfredonia e Vieste, ove sono stati commessi i reati, sono presidiati dalla Polizia di Stato, con un commissariato, e dai carabinieri; inoltre, all'interno dell'area portuale di Manfredonia vi è un presidio della Sezione operativa navale

dipendente dalla Guardia di Finanza di Bari, come risulta dalle annotazioni irrualmente acquisite dal Giudice al di fuori dell'udienza.

Sostiene il ricorrente che l'espressione «in tali luoghi» contenuta nell'art. 1235 cod. nav. deve essere interpretata secondo il criterio letterale ossia facendo riferimento ai luoghi menzionati nella stessa disposizione e quindi ai porti ed agli aerodromi e non ai Comuni nel cui territorio si trovano i porti e gli aerodromi. In particolare, il porto è disciplinato dall'art. 4 della legge n. 84 del 1994 e dagli artt. 822 e 823 cod. civ. Non può, quindi, assumere rilievo la presenza degli uffici della Polizia di Stato o dei Carabinieri all'interno del territorio comunale.

Risultando i reati contestati agli imputati commessi all'interno dei porti di Manfredonia e Vieste e non risultando la presenza in tali porti di altri uffici di pubblica sicurezza, doveva riconoscersi in capo agli ufficiali del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia costiera la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria anche in relazione a tali reati, sebbene non previsti dal codice della navigazione.

Quanto alla Sezione navale della Guardia di Finanza, essa non svolge funzioni generali di pubblica sicurezza, ma esercita poteri di sicurezza pubblica con esclusivo riferimento all'attività svolta in mare.

Peraltro, poiché nei Comuni sopra indicati già era presente un commissariato della Polizia di Stato, la Guardia di finanza, in detti Comuni, non rivestiva la qualifica di autorità locale di pubblica sicurezza, limitandosi a concorrere in servizi di pubblica sicurezza alle dipendenze delle forze istituzionalmente preposte. Tali considerazioni si imponevano a maggior ragione in relazione alla Sezione Navale che nel porto di Manfredonia svolgeva funzioni esclusive di controllo degli ormeggi.

Era, quindi, corretta l'attestazione, da parte delle competenti Capitanerie di porto, che nei porti di Manfredonia e Vieste non vi erano uffici di pubblica sicurezza.

2.2. Con il secondo motivo il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 109 Cost., degli artt. 55, 56, 57, 58 e 59 cod. proc. pen., dell'art. 12 disp. att. cod. proc. pen. e dell'art. 1235 cod. nav.

Evidenzia il ricorrente che l'art. 1235 cod. nav. richiama l'art. 57 cod. proc. pen. che elenca i soggetti ai quali l'ordinamento attribuisce la qualifica di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria facendo salve le disposizioni delle leggi speciali e riconoscendo, al comma 3, tali qualifiche anche alle persone alle quali le leggi ed i regolamenti attribuiscono le funzioni di cui all'art. 55 cod. proc. pen. «nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni».

L'art. 55 cod. proc. pen. disciplina le funzioni della polizia giudiziaria prevedendo (al comma 1) quelle generali, svolte anche su iniziativa della stessa



polizia giudiziaria, e (al comma 2) quelle disposte o delegate dalla polizia giudiziaria.

LA JUDIZIARIA

In particolare, il comma 2 dell'art. 55 cod. proc. pen. afferma, con un'espressione molto ampia, che la polizia giudiziaria svolge ogni indagine ed attività indicata dalla polizia giudiziaria e il pubblico ministero, nel delegare alla polizia giudiziaria (ai sensi dell'art. 370 cod. proc. pen.) il compimento di attività di indagine, può avvalersi, ex art. 58, comma 3, cod. proc. pen., di ogni servizio o altro organo di polizia giudiziaria.

Pertanto, afferma il ricorrente, il pubblico ministero può delegare specifiche attività anche ad organi di polizia giudiziaria aventi competenze limitate ed anche attività che esorbitano dai limiti fissati dal legislatore per l'esercizio delle funzioni generali di polizia giudiziaria di cui all'art. 55, comma 1, cod. proc. pen., disciplinate, quanto agli ufficiali del Corpo delle capitanerie di porto, dall'art. 1235 cod. nav.

Difatti, evidenzia il ricorrente, la giurisprudenza di questa Corte di cassazione, quanto alla polizia locale, afferma che gli agenti possiedono la qualifica di agenti di polizia giudiziaria ai fini delle attività svolta di iniziativa, nei limiti del territorio del Comune (Sez. 2, n. 35099 del 10/06/2015, Mancini, Rv. 264531), mentre, quanto alle attività delegate dal pubblico ministero, afferma che non vi sono limiti di competenza per materia (Sez. 3, n. 20274 del 26/04/2012, Savi, Rv. 252769).

Tale interpretazione, secondo il ricorrente, risulta più aderente al dettato dell'art. 109 Cost., secondo il quale il pubblico ministero dispone direttamente della polizia giudiziaria.

Il ricorrente afferma, inoltre, che l'art. 57, comma 3, cod. proc. pen. contempla una riserva di legge o regolamento in relazione alla attribuzione delle funzioni di cui all'art. 55 cod. a persone diverse da quelle contemplate nei commi precedenti, ma non anche in ordine alla determinazione del servizio cui tali persone sono destinate, cosicché le persone che possiedono la qualifica di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria ben possono essere destinate dal pubblico ministero a servizi ulteriori rispetto a quelli previsti e quindi il pubblico ministero può destinare ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria con competenza limitata in determinati ambiti di spazio, tempo o materia anche al compimento di attività che esorbitano da tali ambiti. Del resto, l'attività delegata dal pubblico ministero resta riferibile a quest'ultimo e l'ufficiale di polizia giudiziaria destinatario della delega costituisce uno strumento del quale egli si avvale per il compimento di una sua attività.

Il ricorrente aggiunge che l'art. 56 cod. proc. pen. prevede che le funzioni di polizia giudiziaria sono svolte alla dipendenza e sotto la direzione dell'autorità



giudiziaria anche dai servizi di polizia giudiziaria previsti dalla legge e il personale della Capitaneria di porto – e specificamente il Nucleo speciale di intervento del Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto guardia costiera al quale erano state affidate le indagini dal Pubblico ministero – costituiva un «servizio di polizia giudiziaria» ai sensi dell'art. 12 disp. att. cod. proc. pen., secondo il quale, agli effetti di cui all'art. 56 cod. proc. pen., sono «servizi di polizia giudiziaria tutti gli uffici e le unità ai quali è affidato dalle rispettive amministrazioni o dagli organismi previsti dalla legge il compito di svolgere in via prioritaria e continuativa le funzioni indicate nell'art. 55 del codice»

Il Nucleo speciale di intervento è stato istituito con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 2 febbraio 2006, successivamente integrato con i decreti del 13 luglio 2009 e del 26 giugno 2019, che definiscono il Nucleo speciale di intervento (NSI) un ufficio di supporto al Comandante generale e posto alle dipendenze dello stesso.

In particolare, il Comandante generale, con decreto n. 1518 del 2019, emesso in attuazione dell'art. 7 comma 1, d.m. 26 giugno 2019, ha disciplinato analiticamente le funzioni del personale del NSI e all'art. 1 lett. j) del decreto n. 1518 del 2019 è previsto che detto personale svolga «attività di supporto, in stretta collaborazione, all'autorità giudiziaria che assume la direzione delle indagini, in relazione ad ipotesi di reato riconducibili nelle materie di competenza, salvo specifica attività delegata». Ne consegue che il NSI è, ai sensi dell'art. 12 disp. att. cod. proc. pen., un servizio di polizia giudiziaria, con conseguente possibilità per il pubblico ministero di affidare ad esso qualsiasi attività di polizia giudiziaria.

Infine, il ricorrente segnala che questa Corte di cassazione ha sancito la legittimità della applicazione del personale delle capitanerie di porto presso le sezioni di polizia giudiziaria della Procura della Repubblica (Sez. 1, n. 2937 del 20/05/1998, Molinu, Rv. 210875) e che, ai sensi dell'art. 5 disp. att. cod. proc. pen., delle sezioni di polizia giudiziaria possono far parte solo ufficiali e agenti di polizia giudiziaria. Il Giudice che ha emesso la sentenza qui impugnata da un lato sostiene che il personale delle capitanerie di porto non riveste la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria in relazione ai reati comuni e al contempo ammette che detto personale possa assumere tale qualifica in caso di suo inserimento nelle sezioni di polizia giudiziaria della Procura della Repubblica. In tal modo si ammette che l'inserimento nelle sezioni determina un effetto attributivo di competenza al di fuori del dettato normativo, in contrasto con quanto previsto dall'art. 5 cod. proc. pen.

2.3. Con il terzo motivo il ricorrente si duole della violazione dell'art. 57, comma 3, cod. proc. pen.



Egli evidenzia di avere affidato le indagini al Nucleo speciale di intervento del Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto - guardia costiera e che i decreti ministeriali che lo disciplinano, nonché il decreto n. 1518 del 2019 del Comandante generale sono atti avente natura di regolamento, agli effetti di cui al comma 3 dell'art. 57 cod. proc. pen.

L'art. 1, lett. j), del decreto n. 1518 del 2019, emesso in attuazione dell'art. 7, comma 1, d.m. 26 giugno 2019, prevede che il personale del NSI svolga «attività di supporto, in stretta collaborazione, all'autorità giudiziaria che assume la direzione delle indagini, in relazione ad ipotesi di reato riconducibili nelle materie di competenza, salvo specifica attività delegata».

La disposizione regolamentare appena citata prevede che il personale del NSI, in caso di specifica delega dell'autorità giudiziaria, possa svolgere indagini anche in relazione ad ipotesi di reato non riconducibili alle materie di competenza e l'art. 57, comma 3, cod. proc. pen. richiama espressamente i regolamenti quale fonte di attribuzione delle funzioni di polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 55 cod. proc. pen.

Tali disposizioni regolamentari estendono al personale del NSI la possibilità di svolgere indagini per qualsiasi reato, laddove vi sia una specifica delega del pubblico ministero. Peraltro, neppure è vero che la natura regolamentare di tali disposizioni non possa prevalere sull'art. 1235 cod. nav., perché il decreto n. 1518 del 2019 del Comandante generale e i decreti ministeriali hanno tutti natura di regolamento e la fonte regolamentare è espressamente richiamata dall'art. 57, comma 3, cod. proc. pen. come idonea ad attribuire la qualifica di appartenente alla polizia giudiziaria.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il secondo ed il terzo motivo di ricorso, che possono essere trattati congiuntamente in quanto strettamente connessi, sono fondati.

L'art. 57 cod. proc. pen. elenca le persone alle quali l'ordinamento attribuisce la qualifica di agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria, facendo salve le disposizioni delle leggi speciali e comunque prevedendo al comma 3 che sono ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinati e secondo le rispettive attribuzioni, anche le persone alle quali le leggi ed i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'art. 55 cod. proc. pen.

L'art. 55 cod. proc. pen. disciplina le funzioni di polizia giudiziaria, distinguendo al comma 1 quelle di iniziativa della polizia giudiziaria, per le quali operano i limiti temporali, spaziali e di materia stabiliti nelle disposizioni che attribuiscono a tali persone le predette funzioni, e al comma 2 le funzioni di



polizia giudiziaria esercitate a seguito di delega del pubblico ministero ai sensi dell'art. 370 cod. proc. pen. per le quali non operano le suddette limitazioni, come già affermato da questa Corte di cassazione in merito alla polizia municipale (vedi Sez. 3, n. 20274 del 26/04/2012, Savi, Rv. 252769 che ha esplicitamente affermato che «L'art. 55 c.p.p. prevede inoltre che la polizia giudiziaria "Svolge ogni indagine e attività disposta o delegata dall'autorità giudiziaria", senza alcun limite di competenza per materia, palesemente inammissibile»).

Ne consegue che dovendo essere riconosciute al personale delle Capitanerie di porto le qualifiche di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria già sulla base di quanto previsto dall'art. 1235 cod. nav., quanto meno in relazione ai reati previsti dal codice della navigazione, ad esso il pubblico ministero può delegare specifiche attività di indagine senza che tale facoltà incontri limiti fissati alla competenza per materia fissata dall'art. 1235 cod. nav.

Peraltro, l'art. 137 d.lgs. n. 66 del 2010 «Codice dell'ordinamento militare», rubricato «Esercizio di funzioni dipendenti da altri Ministeri» prevede che il «Corpo delle capitanerie di porto - Guardia costiera svolge, nell'ambito delle attribuzioni di polizia giudiziaria previste dall'articolo 1235 del codice della navigazione e da altre leggi speciali, nonché ai sensi dell'articolo 57, comma 3, del codice di procedura penale, le sottoelencate funzioni, riconducibili nelle più generali competenze di altri ministeri: a) esercita l'attività di polizia stradale, ai sensi dell'articolo 12, comma 3, lettera f), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285; b) presta, ai sensi dell'articolo 11 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nell'ambito della struttura permanente presso il Dipartimento della protezione civile, la necessaria collaborazione operativa per la pianificazione e la gestione delle emergenze in mare; c) concorre nell'attività di contrasto al traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope, nei termini stabiliti dagli articoli 5 e 99 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309; d) concorre nell'attività di contrasto all'immigrazione illegale, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera d), della legge 30 luglio 2002, n. 189; e) concorre alla vigilanza finalizzata all'individuazione e alla salvaguardia dei beni del patrimonio storico, artistico e archeologico, con particolare riguardo ai reperti archeologici sommersi; f) attua le competenze a esso demandate in materia di disciplina del collocamento della gente di mare».

Il richiamo all'art. 57 cod. proc. pen. significa che la Capitaneria svolge funzioni di polizia giudiziaria in tre ambiti diversi: oltre alle funzioni di polizia giudiziaria previste dall'art. 1235 cod. nav. e quelle previste dalle leggi speciali gli appartenenti a tale Corpo (non tutti, ma quelli che possono assumere le funzioni di ufficiale e agente di polizia giudiziaria) sono organi di polizia

giudiziaria ai sensi dell'art. 57, comma 3, cod. proc. pen. nell'espletamento delle funzioni indicate dall'art. 137 del codice dell'ordinamento militare di competenza di ministeri diversi da quello della difesa.

Il Pubblico ministero, nel caso di specie, ha delegato l'attività di indagine relativa ai reati contestati ai tre imputati al Nucleo speciale di intervento del Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto guardia costiera.

Il Nucleo speciale di intervento è stato istituito con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 2 febbraio 2006, successivamente integrato con i decreti del 13 luglio 2009 e del 26 giugno 2019, che definiscono il Nucleo speciale di intervento (NSI) un ufficio di supporto al Comandante generale e posto alle dipendenze dello stesso.

Il Comandante generale ha disciplinato le funzioni del personale del Nucleo speciale di intervento con decreto n. 1518 del 2019 (emesso in attuazione dell'art. 7 comma 1, d.m. 26 giugno 2019) il cui art. 1 alla lett. j) ha previsto che detto personale svolga «attività di supporto, in stretta collaborazione, all'autorità giudiziaria che assume la direzione delle indagini, in relazione ad ipotesi di reato riconducibili nelle materie di competenza, salvo specifica attività delegata». Ne consegue che, sulla base delle predette disposizioni regolamentari, al personale del Nucleo speciale di intervento sono attribuite funzioni di polizia giudiziaria nelle materie di competenza, salvo che il pubblico ministero deleghi ad esso specifiche attività di indagini, nel qual caso non opera il limite della competenza per materia.

Non può sostenersi che il decreto n. 1518 del 2019 non abbia natura di regolamento organizzativo, tenuto conto della natura generale delle sue disposizioni e trattandosi di atto emesso in attuazione di quanto stabilito dall'art. 7, comma 1, del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 26 giugno 2019.

Avendo il decreto n. 1518 del 2019 natura regolamentare, esso è in grado, ai sensi dell'art. 57, comma 3, cod. proc. pen. di attribuire al personale del Nucleo speciale di intervento le qualifiche di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria, rilevante anche ai sensi dell'art. 55, comma 2, cod. proc. pen., potendo il pubblico ministero delegare ad esso ogni attività o indagine anche oltre i limiti della competenza per materia.

Nonostante il pubblico ministero possa delegare attività di polizia giudiziaria solo ad un soggetto che, in virtù di disposizione di legge o regolamento riveste tale qualità (e non di certo a un privato cittadino o a un pubblico ufficiale al quale non sono in alcun modo attribuite funzioni di polizia giudiziaria), egli non è limitato quanto all'oggetto della delega dalla competenza loro assegnata da atti generali e astratti.



Sebbene, pertanto, debba essere un atto normativo o regolamentare ad attribuire le funzioni di polizia giudiziaria agli appartenenti ad un determinato Corpo (art. 57 cod. proc. pen.), stabilendone la materia ove a competenza limitata, ciò non esclude che il pubblico ministero possa delegare agli stessi anche attività che non rientrano specificamente nella materia loro assegnata.

2. Ne consegue che, in accoglimento del ricorso del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Foggia, la sentenza impugnata deve essere annullata, con rinvio per nuovo giudizio al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Foggia, in diversa composizione. Il primo motivo di ricorso resta assorbito.

P.Q.M.

Annulla la sentenza impugnata con rinvio per nuovo giudizio al Tribunale di Foggia.

Così deciso il 27/10/2022.