

Novelio Furin

**POLIZIA AMMINISTRATIVA E POLIZIA
GIUDIZIARIA; POSSONO LE PRETESE
DISTINZIONI TRA QUESTE FUNZIONI
LIMITARE LE GARANZIE DIFENSIVE
NELL'AMBITO DELL'ATTIVITÀ ISPETTIVA
E DI VIGILANZA AMMINISTRATIVA?**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

**1172 [4584/588] POLIZIA AMMINISTRATIVA E POLIZIA GIUDIZIARIA:
POSSONO LE PRETESE DISTINZIONI TRA QUESTE FUNZIONI LIMITARE
LE GARANZIE DIFENSIVE NELL'AMBITO DELL'ATTIVITÀ ISPETTIVA
E DI VIGILANZA AMMINISTRATIVA?**

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La distinzione tra funzione di polizia amministrativa e funzione di polizia giudiziaria fondata sul criterio teleologico-finalistico. — 3. La distinzione tra funzione di polizia amministrativa e funzione di polizia giudiziaria fondata sulla nozione di indizio a sensi dell'art. 220 disp. att. c.p.p. — 4. Conclusioni.

1. *Premessa.* — Numerosi e disparati sono gli organi di polizia cui è demandato il compito di verificare se i membri della collettività abbiano o meno rispettato gli obblighi loro imposti dalla legge, dai regolamenti e dagli atti amministrativi (1).

Nell'esercitare tali funzioni gli organi in questione pongono in essere quella che è denominata attività di polizia (2), nell'ambito della quale si suole contrapporre l'attività di polizia amministrativa, caratterizzata da una asserita funzione preventiva, alla attività di polizia giudiziaria, ritenuta espressione di una funzione repressiva al servizio della magistratura.

Nell'ipotesi in cui la vigilanza cosiddetta amministrativa evidenzia che il comportamento tenuto dal soggetto controllato costituisce violazione di norme sanzionate penalmente (lo stesso fatto può essere perseguito contestualmente anche in via amministrativa), l'organo di controllo è obbligato a informarne l'autorità giudiziaria, comunicando a quest'ultima la notizia di reato. È così che prendono avvio numerosissimi procedimenti penali (3).

(1) Le categorie degli organi di polizia amministrativa e di polizia giudiziaria c.d. specializzata sono innumerevoli, tanto che la legislazione in materia è oggetto di interpretazioni contrastanti, sia in dottrina che in giurisprudenza, in merito alla competenza dei diversi organi a svolgere la medesima funzione.

(2) Si ritiene che il termine di polizia richiami « qualunque tipo di intervento degli organi pubblici che attuano misure amministrative che hanno per fine la tutela contro i danni che possono essere inferti alla società », o comunque « ogni intervento degli organi pubblici che tutelano interessi che si possono qualificare di sicurezza, di tranquillità, o di osservanza delle leggi, dei regolamenti », interventi tutti finalizzati all'obiettivo di consentire la migliore convivenza dei singoli nell'ambito della società. Ed in effetti il termine polizia deriva da *politeia* (che a sua volta deriva da *polis*), vocabolo usato per indicare il « buon funzionamento degli organi supremi della città » ovvero il « buon governo », o « la buona costituzione ». Anche la parola latina *politia* (che peraltro conserva il medesimo etimo di *politeia*), sta a indicare il « buon governo ». La polizia, infatti, era ed è uno degli strumenti con i quali lo Stato protegge la vita, i beni e ogni diritto del cittadino.

Per un approfondimento della nozione giuridica di polizia, vedasi A. CHIAPPETTI, *L'attività di polizia - Aspetti storici e dogmatici*, Cedam, 1973.

(3) Sul punto, v. GAETANO FOSCHINI, *Sistema del diritto processuale penale*, Giuffrè, 2^a ed., 1968, p. 41 s., il quale, illustrando « il carattere incerto e polivalente » delle attività che costituiscono la genesi del processo penale, sottolinea che le stesse, specie al loro inizio, « poco si lasciano distinguere dalle altre attività non processuali con le quali sono commiste » e che « l'attività istruttoria preliminare è attribuita ad una vasta gamma di soggetti, i quali, e ciò è un dato importante, sono normalmente investiti in attività non giudiziarie ma amministrative o addirittura private, e traggono da queste attività non

Ne consegue che molte di queste attività di ispezione e di vigilanza amministrativa rivestono nella sostanza il carattere di un'indagine di rilievo penale e che il soggetto destinatario del controllo può vedersi incriminato a seguito di dette attività.

Gli accertamenti di polizia amministrativa, le cui risultanze esplicano peraltro efficacia probatoria anche sul piano penale, talvolta consistono in richieste di informazioni, di esibizione di documenti, ma altre volte si sostanziano in accessi con sopralluoghi ed anche in vere e proprie operazioni tecnico-scientifiche, per la corretta esecuzione delle quali sono necessarie approfondite cognizioni specialistiche.

Purtuttavia, tutte queste attività non sono assistite dalle stesse salvaguardie difensive che, invece, contraddistinguono le corrispondenti attività di polizia giudiziaria.

Ad opinione di chi scrive le attività di ispezione e di vigilanza di cui si discute, così come vengono espletate attualmente, determinano la violazione del diritto di difesa, garantito dall'art. 24 comma 2 Cost.

Riteniamo inoltre che le motivazioni addotte dalla giurisprudenza e dalla dottrina più tradizionali per negare l'applicazione delle salvaguardie difensive previste dal codice di rito anche nell'ambito dell'esercizio delle funzioni di polizia amministrativa, motivazioni basate sull'asserita necessità di dare maggior rilievo alle esigenze di salvaguardia della società rispetto a quelle di tutela dei diritti individuali (4), si risolvano in realtà in puri artifici linguistici per non affrontare la questione nella sua essenza.

Allo scopo di meglio evidenziare le conseguenze pratiche derivanti dal riconoscere o meno i diritti di difesa in occasione delle attività di polizia amministrativa, ci sia consentito fare alcuni esempi.

Si pensi al cittadino che si trovi alla guida di una autovettura, il quale può essere costretto a subire accertamenti di carattere tecnico-scientifico (prova per etilometro e prelievo ematico con conseguenti analisi), per stabilire se versa in stato di ebbrezza per aver fatto uso di bevande alcoliche o di sostanze stupefacenti (in caso di rifiuto immotivato a sottoporsi a detti accertamenti si commette un reato autonomo rispetto a quello di guida in stato di ebbrezza).

Nella fattispecie il cittadino viene sottoposto ai controlli summenzionati sulla scorta di una decisione discrezionale della polizia stradale, e senza che egli possa « autogarantirsi » rispetto ai controlli in questione, attraverso la possibilità di far partecipare a tutte le operazioni un difensore e un tecnico di fiducia (5).

Si pensi ancora alla situazione in cui può trovarsi il produttore di alimenti suscettibili di controlli sotto forma di prelievi, campionamenti ed analisi, queste ultime ripetibili o

processuali, o in occasione o in funzione di esse, elementi che sono processuali, perché genetici al processo ».

(4) In argomento, tra gli altri, v. M. NOBILI, *Diritti difensivi, poteri del pubblico ministero durante la fase preliminare e l. 8 agosto 1995, n. 332*, in *questa rivista*, 1996, p. 347 s., n. 206, il quale molto efficacemente afferma: « difesa e contraddittorio non integrano solo tributi da pagare sul piano dei principi costituzionali e internazionali. Sono molto di più: mezzi e metodi che partoriscono verità ».

(5) In proposito, v. Corte cost., sent. n. 194 del 12 giugno 1996, in *Giust.pen.*, 1997, I, 50, in *Cons. Stato*, 1996, II, p. 936, in *Giur.cost.*, 1996, p. 1767, in *Arch.giur.circol. e sinistri*, 1996, p. 517, in *Dir.pen. e proc.*, 1996, p. 946, la quale ha affermato la legittimità della normativa in materia laddove prevede che detti controlli possano essere eseguiti in caso di incidente o quando si ha ragionevolmente motivo di ritenere che il conducente del veicolo si trovi in stato di ebbrezza derivante dall'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope o si abbia motivo di ritenere che il conducente del veicolo si trovi in stato di alterazione psicofisica derivante dall'influenza dell'alcool.

La sentenza in esame, il cui contenuto non ci pare condivisibile, ha stabilito che la disciplina in questione non viola, tra le altre norme costituzionali, neppure il diritto di difesa sancito dall'art. 24 comma 2, sebbene detti accertamenti vengano eseguiti senza alcun contraddittorio e sulla scorta di « ragionevoli motivi » o « quando si abbia motivo di ritenere » o in caso di incidente, espressioni di comodo quest'ultime adottate allo scopo di non utilizzare il termine tecnico di indizio di reato.

irripetibili a seconda della natura del prodotto; in particolare, alla situazione concreta in cui a tale produttore, nei casi di analisi ripetibili in ragione della non deteriorabilità dei campioni prelevati, non viene concesso di poter fare assistere al prelievo e al campionamento del prodotto, e neppure alla prima analisi, un proprio difensore, un proprio tecnico e, nel caso in cui l'analisi richieda cognizioni specialistiche differenti, più tecnici. E si consideri che qualora alla luce del risultato della prima analisi già si attesti che il prodotto non è igienicamente sicuro, il soggetto controllato acquista immediatamente la qualifica di persona sottoposta ad indagini preliminari, con conseguente iscrizione delle sue generalità nel registro degli indagati, e tutti i prodotti facenti parte della partita di cui all'analisi debbono essere immediatamente sequestrati e ritirati dal mercato (6). Tutto ciò, però, lo si ripete, senza che l'interessato possa far valere le proprie ragioni per l'ipotesi in cui le operazioni tecniche siano espletate con modalità difformi da quelle previste (7).

Con riferimento a quelle attività di ispezione e di vigilanza che si possono risolvere in semplici richieste di informazioni e di documenti, ed anche a quelle attività che consistono in accessi con sopralluogo, nonché in accertamenti tecnici che talora presuppongono specifiche competenze, non ci pare giusto che il soggetto controllato non venga informato né in merito al significato dell'accertamento ed alle conseguenze penali che potrebbero scaturire dallo stesso, né in ordine al suo diritto di difesa; e ciò in quanto, lo ripetiamo, gli esiti delle indagini amministrative possono condurlo all'incriminazione.

Il diritto di difesa dovrebbe peraltro comprendere anche il contenuto proprio del principio della libertà dalle autoincriminazioni, in virtù del quale il soggetto destinatario del controllo può avvalersi della facoltà di non rispondere, di non collaborare e di non fornire elementi in proprio danno.

Ad avviso di chi scrive subordinare il diritto di difesa al requisito del preventivo emergere di indizi di reato a carico di un soggetto già individuato — opinione questa attualmente dominante in giurisprudenza — è cosa troppo riduttiva. A nostro parere la

(6) Il presente approfondimento esula dall'esame delle problematiche specifiche che caratterizzano l'attività di vigilanza ed ispezione sotto il profilo amministrativo. Ci pare però di poter sostenere che anche i procedimenti amministrativi di ispezione e di vigilanza siano soggetti alla l. n. 241 del 1990, con la quale si è inteso garantire la trasparenza e il diritto di difesa nell'ambito dell'azione amministrativa. Se così è, l'attività di ispezione e di vigilanza non può prescindere dalla comunicazione all'interessato dell'avvio del procedimento con l'indicazione del responsabile dello stesso; comunicazione questa da eseguirsi successivamente al compimento del primo atto di accertamento, in modo tale da non pregiudicare l'effetto sorpresa. Ne consegue che in materia di analisi di campioni non immediatamente deteriorabili espletate nell'ambito delle attività di ispezione e vigilanza subito dopo il prelievo deve essere comunicato all'interessato l'avvio del procedimento e il nominativo del responsabile dello stesso, nonché deve riconoscersi al medesimo interessato la facoltà di partecipare a tutte le operazioni successive al prelievo (quindi anche all'apertura dei campioni e alle prime analisi). Ne deriva pertanto che la disciplina in materia, qualora non sia sufficiente a garantire il contraddittorio e la partecipazione nei termini previsti dalla l. n. 241 del 1990, va integrata alla luce di quest'ultima, pena la sua illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 97, 24 e 3 Cost.

A chi scrive risulta invece che agli interessati non viene concesso di partecipare alle analisi di prima istanza e né alla relativa apertura dei campioni, nonostante la normativa di cui sopra.

Rimangono esclusi dall'applicazione della l. n. 241 del 1990 i procedimenti tributari.

(7) Chi è stato interessato ai controlli amministrativi in materia di alimenti ben sa che talvolta i prelievi vengono eseguiti con modalità diverse rispetto a quelle previste. Può capitare che il personale appartenente all'organo di vigilanza proceda al prelevamento senza essere dotato di guanti sterilizzati, oppure utilizzando gli stessi guanti per prelevare campioni di diversi alimenti; oppure che i campioni vengano trasportati dal luogo in cui sono stati prelevati alla sede del laboratorio di analisi senza essere posti nei contenitori refrigeranti; oppure con l'utilizzo di quei piccoli frigoriferi da campeggio, i quali esauriscono la loro funzione già nel tragitto che va dalla sede dell'organo di controllo alla sede dell'imprenditore alimentare presso il quale si deve procedere al prelievo. E questi sono solo alcuni tra gli esempi che si possono indicare.

difesa va infatti riconosciuta non solo a favore di chi è formalmente indagato in quanto sottoposto ad una attività di polizia giudiziaria, ma anche a vantaggio di chi può considerarsi indagato da un punto di vista sostanziale, a nulla rilevando che l'indagine di cui è destinatario sia formalmente denominata di polizia amministrativa.

2. *La distinzione tra funzione di polizia amministrativa e funzione di polizia giudiziaria fondata sul criterio teleologico-finalistico.* — Secondo la dottrina e la giurisprudenza tradizionali nell'ambito della generale disciplina dell'attività di polizia è dato distinguere tre specifiche funzioni: quella di polizia amministrativa, quella di polizia di sicurezza e quella di polizia giudiziaria (8).

La funzione di polizia amministrativa sarebbe costituita dall'insieme di norme che disciplinano l'attività di vigilanza ed osservazione della condotta dei cittadini, allo scopo di verificare se i loro comportamenti siano o meno rispettosi delle leggi, dei regolamenti e degli atti amministrativi in genere.

La funzione di polizia di sicurezza, invece, sarebbe contraddistinta da tutte quelle norme che consentono alla polizia di intervenire per impedire o, meglio ancora, per neutralizzare tutti i pericoli che possono danneggiare, anche solo potenzialmente, la collettività.

La funzione di polizia giudiziaria, infine, comprenderebbe il complesso delle norme che disciplinano l'attività di repressione, attività pertanto successiva ad una violazione della legge penale già verificatasi.

Va altresì precisato che alcuni autori (9) contestano la possibilità di distinguere tra funzione di polizia amministrativa e funzione di polizia di sicurezza, ritenendo che le due attività possano tutt'al più essere ripartite, ma esclusivamente nell'ambito di un'unica funzione, in quanto entrambe finalizzate all'obiettivo di preservare la collettività da tutti i mali che la possono minacciare.

La funzione di polizia amministrativa — e anche quella di polizia di sicurezza per chi ritiene di distinguere le due attività — vengono fatte rientrare nell'ambito del potere esecutivo; la funzione di polizia giudiziaria, invece, viene ricondotta all'esercizio del potere giurisdizionale (10).

Tant'è che comunemente si afferma che l'attività di polizia giudiziaria partecipa alla funzione giurisdizionale, svolgendo un ruolo sussidiario rispetto a quest'ultima. L'attività di polizia giudiziaria è infatti istituzionalmente preposta all'acquisizione della notizia dei reati, ad impedire che questi vengano portati ad ulteriori conseguenze, all'assicurazione della prova, alla ricerca dei colpevoli ed alla raccolta di tutto ciò che può servire per l'applicazione della legge penale.

In ordine alla partecipazione da parte della funzione di polizia giudiziaria alla funzione giurisdizionale, si sostiene che la prima si estrinseca in un'attività preparatoria, sussidiaria e sostitutiva rispetto alla seconda (11).

(8) Tra gli altri, v. B. BRUNO, voce *Polizia giudiziaria*, in *Enc.dir.*, vol. XXXIV, Giuffrè, 1985, p. 159 s.; A. CHIAPPETTI, voce *Polizia (dir. pubblico)*, in *Enc.dir.*, vol. XXXIV, Giuffrè, 1985, p. 121 s.; S. GALLO, *La polizia giudiziaria*, Giuffrè, 1981, p. 11 s.; S. GIAMBRUNO, voce *Polizia giudiziaria*, in *Dig.disc.pen.*, vol. IX, Utet, 1995, p. 597 s.

(9) V. A.M. SANDULLI, *Diritto amministrativo*, Jovene, 1978, p. 675; ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. IV, Giuffrè, 1975, p. 74.

(10) Tra gli autori che hanno maggiormente approfondito la problematica della distinzione tra attività di polizia amministrativa e attività di polizia giudiziaria: ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, 2ª ed., Giuffrè, 1906, p. 205 s.; RANELETTI, *La polizia di sicurezza*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. ORLANDO, vol. IV, I, p. 287.

(11) V., in merito alla distinzione tra le varie funzioni che rientrano nell'ambito dell'attività di polizia giudiziaria, B. BRUNO, voce *Polizia giudiziaria*, cit., nonché VIRGA, *La potestà di polizia*, Giuffrè, 1954, p. 32.

In proposito si afferma che è preparatoria l'attività di polizia giudiziaria preordinata a delineare la notizia di reato, nonché a portarla a conoscenza dell'autorità giudiziaria; è, invece, sussidiaria quell'attività della polizia giudiziaria finalizzata alla conservazione dello stato dei luoghi e delle cose. In altri termini, si tratta dell'attività che consiste nella raccolta dei mezzi di prova, nell'individuazione delle persone che possono aver commesso il fatto qualificabile come reato, nel compimento degli atti necessari ad evitare che la prova venga dispersa nelle more dell'intervento dell'autorità giudiziaria; attività, tutte queste, che possono essere compiute anche mediante l'esercizio dei poteri di coercizione personale e reale.

È, infine, sostitutiva l'attività che viene svolta dalla polizia giudiziaria su delega dell'autorità giudiziaria.

Da quanto sopra esposto emerge che i sostenitori della distinzione tradizionale tra la funzione di polizia amministrativa e quella di polizia giudiziaria sono giunti alla loro conclusione sulla scorta di un criterio di valutazione di carattere teleologico o finalistico.

La distinzione in esame, infatti, si fonda esclusivamente su una valutazione di quelli che sarebbero i fini perseguiti dalle singole norme di polizia, a seconda che queste siano dettate esclusivamente per il raggiungimento di uno scopo preventivo (evitare che le violazioni siano commesse) o invece per fini esclusivamente repressivi (per punire chi ha già commesso una violazione).

La dottrina che segue l'impostazione in esame, infatti, ritiene che l'attività di polizia amministrativa prescindendo dall'accertamento di violazioni di legge e sia diretta solo a verificare l'osservanza dei comportamenti imposti dalla legge medesima, dai regolamenti o dagli atti amministrativi di autorizzazione (12).

In giurisprudenza si afferma peraltro che la natura amministrativa dell'attività di controllo e di vigilanza non muta per il fatto che essa comporti anche la verifica dell'eventuale inosservanza di leggi la cui violazione costituisce reato.

Si precisa altresì che la funzione di polizia amministrativa costituisce espressione del potere di ispezione e di vigilanza, il quale si differenzia da quello istruttorio o preistruttorio, preordinato a fini giurisdizionali.

Secondo questo indirizzo giurisprudenziale, che è nettamente maggioritario, l'attività di polizia amministrativa ha carattere neutro, in quanto viene svolta nell'ambito di normali e per nulla urgenti controlli, di per sé non finalizzati all'accertamento di un reato (13).

Ad opinione di chi scrive l'orientamento testè riportato non è in grado di reggere alle obiezioni che si possono sollevare nei suoi confronti. Di conseguenza, esso va respinto con la più ferma decisione, e soprattutto perché — come meglio vedremo — la distinzione che si critica costituisce un primo espediente per negare al soggetto che subisce un controllo disciplinato da norme formalmente qualificate di polizia amministrativa i diritti di difesa, equivalenti a quelli riconosciuti dal codice di rito alla persona sottoposta alle indagini.

Come è stato riconosciuto dagli stessi sostenitori della distinzione tradizionale di cui si discute, gran parte delle norme che vengono fatte rientrare nell'ambito della funzione di polizia amministrativa non prevedono solamente che l'organo di polizia competente limiti il

(12) G. MORSILLO, *Diritti della difesa e poteri degli ispettori sul lavoro*, in *Mass.giur.lav.*, sez. dir. cost., 1968, p. 356 s.; E. ZAPPALÀ, *Natura ed efficacia probatoria degli accertamenti amministrativi nel processo penale*, in *Giust.pen.*, 1981, p. 245 s.

Per completezza si fa presente che gli autori testè citati, sostenitori della tesi da noi criticata, ammettono però che l'attività di ispezione e di vigilanza possa portare, oltre che alla scoperta di un illecito amministrativo anche alla scoperta di una notizia di reato, e che le attività di polizia amministrativa e di polizia giudiziaria hanno sovente identico contenuto e le stesse caratteristiche obiettive.

(13) V., in tal senso, tra le altre, Corte cost., sent. 17 giugno 1968, n. 69, in *Giur.cost.*, 1968, p. 1015 s., con nota adesiva di G. TAVASSI, *In tema di decisione dei ricorsi gerarchici contro gli atti degli ispettori del lavoro esistenti nel territorio della regione siciliana*; Corte cost., sent. 2 febbraio 1971, n. 10, in *Giur.cost.*, 1971, p. 56 s.; Corte cost., sent. 8 maggio 1974, n. 122, in *Giur.cost.*, 1974, p. 833 s.; Corte cost., sent. 26 giugno 1990 n. 330, in *Foro it.*, 1991, I, c. 32 s.

proprio intervento all'impedimento o alla neutralizzazione del pericolo della violazione. Infatti, all'organo competente è demandato non solo il compito di verificare se le norme, che nella stragrande maggioranza sono penalmente sanzionate, siano state osservate, ma anche, in caso di riscontrata violazione delle stesse, quello di trasmettere la notizia di reato alla autorità giudiziaria competente, unitamente ai relativi elementi probatori raccolti.

Sul punto la maggior parte della dottrina ha rilevato, ad esempio, che l'attività amministrativa di prelievo ed analisi presuppone « inconsciamente » la ricerca delle tracce di reato ed è preordinata ad una pronuncia penale perché i relativi verbali sono utilizzabili nel processo (14).

Anzi, si è evidenziato che solo « utopisticamente ed irrealisticamente » si può sostenere che l'attività di controllo e di vigilanza persegua scopi meramente amministrativi (15), essendo la stessa, invece, finalizzata a « ricercare se vi sia materia per agire penalmente e ad assicurare quanto è necessario per l'eventualità positiva », dovendosi quindi « dissentire dalla tendenza a relegare in genere le attività precedenti la denuncia (*n.d.r.* penale) nell'ambito delle mere attività amministrative » (16).

Nel contempo si è ritenuto che lo stesso « possibile epilogo accusatorio di quel controllo » sta a dimostrare che la finalità dell'attività di vigilanza è quella di perseguire i reati previsti per l'inosservanza della legge (17).

In giurisprudenza solo una parte minoritaria ritiene che l'attività posta in essere dagli organi di polizia amministrativa nell'ambito dei compiti di ispezione e di vigilanza loro affidati costituisca attività diretta a prendere notizia di reati, ad assicurare le prove e a raccogliere quanto possa servire alla applicazione della legge penale, con la conseguente necessità di garantire il diritto di difesa *ex art. 24 comma 2 Cost.* (18).

Nell'ambito di questo indirizzo giurisprudenziale minoritario vi è anche chi ha rilevato che l'affermazione di principio, in base alla quale le garanzie difensive non vanno riconosciute in relazione al procedimento amministrativo, qual è quello di ispezione e di vigilanza, è contraddetta sul piano applicativo. Infatti, se la funzione di polizia amministrativa non rilevasse sul piano penale, i risultati di questa non verrebbero acquisiti nel processo, in quanto irrilevanti (19).

In realtà il contenuto sostanziale del controllo e della vigilanza esercitati dai competenti

(14) V. E. AMODIO, *Modalità di prelevamento di campioni e diritto di difesa nel processo per frodi alimentari*, in *Riv.it.dir. e proc.pen.*, 1970, p. 116.

(15) M. NOBILI, *Atti di polizia amministrativa utilizzabili nel processo penale e diritto di difesa: una pronuncia marcatamente innovativa*, in *Foro it.*, 1984, I, p. 375 s.; G. VASSALLI, *La potestà punitiva*, Utet, 1976, p. 167 in nota, il quale afferma « non bisogna credere che polizia di sicurezza (*n.d.r.* o amministrativa) e la polizia giudiziaria possano distinguersi caratterizzandosi la prima come attività di prevenzione e la seconda come attività di repressione », sebbene tale distinzione sia rinvenibile sin dalle legislazioni del passato, in particolare nelle norme del primo codice rivoluzionario francese e nelle leggi giudiziarie della Repubblica Cisalpina, secondo i quali « la polizia giudiziaria va in traccia dei delitti che la polizia amministrativa non ha potuto impedire ».

(16) G. FRIGO, *Prelevamento di campioni e sequestri nel processo per frodi alimentari*, in *Riv.it.dir. e proc.pen.*, 1970, p. 739.

(17) V. A. GIARDA, *Prelievo, campionamento e analisi di acque e legge Merli: alcune precisazioni della Corte costituzionale*, in *Riv.it.dir. e proc.pen.*, 1990, II, p. 1614 s.; S. RAMAJOLI, *Inquinamento idrico: prelievo e analisi di campioni e garanzie del diritto di difesa*, in *Giust.pen.*, 1981, II, p. 422 s.; G. UBERTIS, *L'utilizzazione dibattimentale di prelievi e analisi di campioni*, in *questa rivista*, 1992, p. 428, n. 289; F. CORBÒ, nota a Corte costituzionale, sentenza n. 248 del 28 luglio 1983; R. NUTI, *Inquinamento idrico: prelevamento di campioni e diritto di difesa*, in *Giur. merito*, 1984, p. 218 s.; V. PAONE, nota a sentenza della Corte cost. del 10 ottobre 1990, n. 434, in *Foro it.*, 1991, I, c. 21 s.

(18) V. Pret. Santa Maria Capua Vetere, ord. del 26 settembre 1969, in *Giur.cost.*, 1969, p. 2482 s.

(19) V. Pret. Milano, ord. 30 marzo 1981, in *Giust.pen.*, 1981, II, p. 422 s.

organi di polizia amministrativa in nulla si differenzia rispetto al contenuto dell'attività di polizia giudiziaria.

Ed in effetti si è riconosciuto che le due attività, quella di polizia amministrativa e quella di polizia giudiziaria, hanno « le stesse caratteristiche obiettive ed il loro contenuto è sovente identico » (20).

In proposito, si pensi ad esempio al c.d. accesso con sopralluogo aziendale eseguito dalla polizia amministrativa, il quale in nulla si distingue rispetto all'istituto dell'ispezione disciplinato dal codice di rito. La stessa attività di prelievo, di campionamento e di analisi eseguita in sede amministrativa non differisce affatto — beninteso dal punto di vista sostanziale — rispetto a quella che può essere espletata nell'ambito di un procedimento penale attraverso lo svolgimento di una perizia tecnica d'ufficio (21). La stessa considerazione può farsi per le richieste di informazioni che l'organo di vigilanza è legittimato a rivolgere al destinatario del controllo, le quali si sostanziano in un interrogatorio vero e proprio.

Insomma, l'attività di polizia amministrativa viene espletata mediante « sopralluoghi, visite, ispezioni, prelievi anche coattivi di campioni, sequestri di merci, esami... strumenti... pressoché simili ai corrispondenti atti di polizia giudiziaria » (22).

Sul punto si è giunti acutamente ad evidenziare che gli atti compiuti dagli organi di polizia amministrativa nell'ambito dell'attività di ispezione e di vigilanza costituiscono « un'estensione della categoria delle prove costituenti », estensione attuata per mezzo della « formazione di prove ad opera della pubblica autorità, fuori dal vero e proprio processo » (23).

Ciò sta a significare che l'attività probatoria penale non è costituita in via esclusiva dalla disciplina dettata dal codice di rito, bensì anche dalle norme concernenti le attività di ispezione e di vigilanza, nonostante gli atti relativi a queste ultime vengano espletati in una fase preliminare rispetto al processo.

Si potrebbe pensare di scorgere un elemento di differenziazione tra le due funzioni in relazione al fatto che l'attività di polizia amministrativa dovrebbe svolgersi di *routine*, mentre quella di polizia giudiziaria dovrebbe essere provocata esclusivamente dalla circostanza che siano già emersi indizi di reato od elementi tali da meritare lo svolgimento di indagini penali.

A nostro avviso in realtà neppure sotto questo profilo si può intravedere un effettivo, o, quanto meno, rilevante dato distintivo tra le due attività.

Anche l'attività di ispezione e di vigilanza amministrativa viene svolta perché è

(20) Si esamini G. MORSILLO, *Diritti di difesa e poteri degli ispettori del lavoro*, cit., il quale, pur sostenendo la tesi della tradizionale distinzione tra le due attività, riconosce che non è sempre facile distinguere nella pratica, ad esempio, tra gli atti compiuti dagli ispettori del lavoro nell'esercizio delle funzioni amministrative di prevenzione, rispetto a quelle compiute dagli stessi ispettori nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria.

V., altresì, P. TONINI, *Polizia giudiziaria e magistratura - Profili storici e sistematici*, Giuffrè, 1979, p. 260 s., il quale afferma che « la comunanza dell'attività e di beni giuridici tutelati cagiona la difficoltà pratica di distinguere la diversa funzione in base alla quale è compiuto il singolo atto di polizia ».

(21) S. PANAGIA, *Il prelievo di campioni ed il nuovo processo penale*, in *Dir.pen.econ.*, 1990, p. 1003, secondo il quale l'attività di prelievo e di campionamento di sostanze immediatamente deteriorabili eseguita in via amministrativa è assimilabile agli accertamenti urgenti sui luoghi, sulle cose, sulle persone ex art. 354 c.p.p., mentre l'analisi è assimilabile agli accertamenti tecnici non ripetibili ex art. 360 c.p.p.

(22) E. ZAPPALÀ, *Natura ed efficacia probatoria degli accertamenti amministrativi nel processo penale*, cit., il quale rileva quanto sopra, nonostante sia anch'egli un sostenitore della distinzione tradizionale tra le due attività.

(23) V. M. NOBILI, *La natura degli « accertamenti tecnico-scientifici di polizia » e i diritti di difesa*, in *Riv.proc.pen.*, 1970, p. 1182 s.

possibile che il destinatario di detta attività abbia violato la legge penale, ad esempio, per non aver pagato le tasse, omesso di realizzare l'igiene e la sicurezza del lavoro, inquinato l'ambiente o prodotto alimenti tossici o comunque non sicuri. Quindi, non è dato di sostenere che l'attività di ispezione e di vigilanza amministrativa è prevista ed esercitata a prescindere dall'eventuale riscontro di una ipotesi di reato; anzi, essa trova la propria ragione, è strutturata, disciplinata e finalizzata in modo tale da poter condurre alla « scoperta » di eventuali fatti penalmente rilevanti, in ordine ai quali non si sono ancora profilati indizi di sorta.

Riteniamo pertanto che anche l'attività di cui si discute costituisca uno strumento — ci sia qui consentito di utilizzare le stesse parole con le quali il codice di rito descrive in via generale il contenuto dell'attività di polizia giudiziaria — per « prendere notizia » del fatto che può costituire reato, per « impedire che lo stesso venga portato ad ulteriori conseguenze », nonché « per compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale ».

Tant'è che chi appartiene alla polizia amministrativa riveste pressoché sempre anche la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria (24).

Non ci pare, quindi, che si possa giungere alla conclusione di negare o di comprimere la difesa a chi è sottoposto ad una indagine che a tutti gli effetti è penale, solo perché essa viene promossa di *routine* e a prescindere dall'esistenza di indizi di reato.

Ciò anche perché si deve tener presente che nell'ambito delle attività a tutt'oggi sottoposte al cosiddetto controllo di polizia amministrativa ve ne sono alcune che, per le loro caratteristiche intrinseche, implicano che gli eventuali indizi di reato possano emergere solo a controllo concluso.

Ci spieghiamo meglio.

La circostanza che un prodotto alimentare, uno scarico idrico, la composizione di un rifiuto, la natura, le caratteristiche e l'entità di una emissione in atmosfera possano contravvenire a norme penalmente sanzionate, può talora emergere visivamente, in virtù di una osservazione diretta. Ma nella stragrande maggioranza dei casi si può giungere alla conclusione che il prodotto alimentare, lo scarico idrico e così via, non rispettino o per caratteristiche, o per composizione o altro, le previsioni di legge e costituiscano fatti che integrano un reato, solo ed esclusivamente previo prelevamento, campionamento, conservazione dei campioni e successive analisi di laboratorio.

Insomma, la conclusione sopra esposta, in base alla quale anche l'attività di polizia amministrativa è strumentale alla « presa di notizia » di fatti che costituiscono reato, non sembra in alcun modo contestabile. Quindi, in nessun modo può negarsi o attenuarsi il riconoscimento delle salvaguardie difensive in favore del destinatario delle indagini ammi-

(24) V. G. FRIGO, *Prelevamento di campioni e sequestri nel processo per frodi alimentari*, cit., il quale sul punto rileva espressamente: « ...Non sembra indifferente ricordare che, proprio anche in funzione del potere di eseguire i prelievi, i vari soggetti a cui esso è attribuito sono qualificati ufficiali o agenti di polizia giudiziaria... e che comunque tale potere è obiettivamente considerato come un potere di polizia giudiziaria... ».

Attualmente per effetto delle previsioni contenute nel d.lg. n. 758 del 1994, l'attività amministrativa di ispezione e di vigilanza in materia di igiene e sicurezza del lavoro può essere espletata esclusivamente da personale amministrativo dotato della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

Infatti la prescrizione notificata dal personale dello Spisal o dall'Ispettore del lavoro e comunque dall'organo competente costituisce oramai una attività di polizia giudiziaria, presupponendo la stessa prescrizione l'accertamento di una contravvenzione, a seguito della quale la notizia di reato viene immediatamente iscritta nell'apposito registro istituito presso le procure delle preture. Come si sa, il procedimento così iscritto viene poi sospeso per tutto il tempo necessario per consentire all'indagato, che ne ha diritto, di accedere all'estinzione speciale del reato a seguito dell'adempimento della prescrizione stessa e del successivo pagamento nella misura di un quarto del massimo dell'ammenda prevista per la violazione.

nistrative, in quanto queste ultime sono in tutto e per tutto parificabili a quelle esercitate dalla polizia giudiziaria (25).

Anzi, senza voler sembrare ironici, l'unica differenza tra le due funzioni si risolve in ultima analisi nel fatto che l'attività di polizia giudiziaria è assistita dalle garanzie difensive nei limiti e con le modalità previste dal codice di rito, mentre l'attività di polizia amministrativa non è accompagnata dalle medesime garanzie, salvo, come meglio vedremo, in occasione delle attività d'analisi cosiddette irripetibili (26) e, anzi, solo di alcune loro fasi: il contraddittorio infatti è previsto unicamente per l'apertura dei campioni e per le analisi e non per le precedenti fasi del prelievo e del campionamento.

Solo a torto si può sostenere che l'attività rientrante nella funzione di polizia amministrativa presenta carattere neutro in quanto prescinde da un'ipotesi di reato, e che pertanto essa non solo non deve, ma addirittura non può essere assistita dal diritto di difesa.

Come abbiamo più sopra evidenziato, riteniamo che la conclusione alla quale siamo pervenuti, ovvero che non vi è distinzione tra le due funzioni in esame nei limiti in cui entrambe sono finalizzate alla ricerca di un fatto di reato, trovi conferma anche mediante l'adozione del criterio teleologico-finalistico.

Infatti, a nostro avviso, eventuali distinzioni tra le due funzioni possono essere costruite unicamente sulla base di una valutazione sostanziale in merito all'interesse messo in gioco dall'esercizio dell'attività di polizia amministrativa rispetto a quella di polizia giudiziaria.

Ma siffatto esclusivo criterio, come abbiamo esaminato, non può che evidenziare che la funzione di polizia amministrativa, ogniqualevolta essa sia finalizzata a verificare se il soggetto controllato abbia o meno violato una norma sanzionata penalmente, costituisce un attacco al diritto di libertà dell'individuo (27).

Se riconosciamo — e non vediamo come si possa ragionevolmente negarlo — che le

(25) V. E. AMODIO, *Modalità di prelevamento e di campionamento e diritto di difesa nel processo per frodi alimentari*, cit., secondo il quale « l'attività di prelievo, campionamento ed analisi in materia di frodi alimentari è preordinata ad una pronuncia penale perché i relativi verbali sono utilizzabili nel processo, e sebbene dette attività non implicino che un indizio di reato sia già emerso, vi è comunque un interesse da parte del soggetto interessato affinché l'accertamento abbia esito favorevole »; M. NOBILI, *Atti di polizia amministrativa utilizzabili nel processo penale e diritto di difesa: una pronuncia marcatamente innovativa*, cit., il quale evidenzia che le attività in esame costituiscono persecuzione di reati, conclusione alla quale l'Autore perviene sulla scorta del c.d. criterio teleologico, ovvero previa valutazione delle finalità connesse all'espletamento delle attività di polizia amministrativa; G. FRIGO, *Prelevamento di campioni e sequestri nel processo per frodi alimentari*, cit., il quale a sua volta mette in luce che l'attività di prelievo posta in essere nell'ambito della c.d. attività amministrativa equivale dal punto di vista oggettivo ad un « potere di polizia giudiziaria »; G. MUSIO, *Attività di polizia giudiziaria « specializzata » e diritto di difesa*, ne *L'indice pen.*, 1976, p. 361 s., il quale espressamente rileva che « ... appare inevitabile l'applicazione delle garanzie difensive in tutti quei casi in cui, macroscopicamente, l'attività di controllo si concretizza in una sostanziale indagine preliminare »; R. NUTI, *Inquinamenti idrici: prelevamenti, campioni e diritto di difesa*, in *Giur. merito*, 1984, p. 218 s.

(26) Con il termine « irripetibile » si intende quella attività d'analisi che non può essere rinnovata nel futuro per la particolare natura del suo oggetto, caratterizzato dalla immediata deteriorabilità.

(27) Il principio secondo il quale i diritti di difesa vanno riconosciuti ad ogni soggetto sottoposto ad un procedimento per l'ipotesi in cui il medesimo metta in gioco il suo diritto di libertà ha trovato una importantissima conferma nella sentenza n. 53 del 29 maggio 1968 della Corte costituzionale, pubblicata in *Giur. cost.*, 1968, p. 802 s., con note adesive di O. DOMINIONI, *Prevenzione criminale e diritto di difesa* e D. P. CARRETTI, *Diritto di difesa e misure di sicurezza post-delictum*. Trattasi, a nostro avviso, di una pronuncia forse ancora più importante e ricca di conseguenze sul piano giuridico rispetto a quelle ben più famose della stessa Corte costituzionale n. 86 del 1968 e n. 248 del 1983, che esamineremo più avanti.

Ed in effetti con la sentenza n. 53 del 1968 la Corte costituzionale stabilisce che le salvaguardie difensive vanno riconosciute a chiunque si trovi sottoposto ad un procedimento che mette in gioco il suo diritto di libertà. E ciò indipendentemente dalla natura giurisdizionale o non giurisdizionale del

indagini, gli accertamenti e i relativi atti che si qualificano di polizia amministrativa sono preordinati all'eventuale processo penale, in quanto i risultati degli stessi rilevano nel processo e trovano ingresso nello stesso, costituendo molto spesso la prova principe nell'ambito del giudizio, è chiaro che l'attività amministrativa di controllo e di vigilanza è in tutto e per tutto parificabile a quella di polizia giudiziaria e va perciò parimenti garantita.

Rebus sic stantibus, la distinzione tra funzione di polizia amministrativa e funzione di polizia giudiziaria costruita sulla base del criterio teleologico-finalistico, in forza del quale la prima avrebbe solamente carattere preventivo, in contrapposizione al carattere repressivo proprio della seconda, si risolve esclusivamente in uno strumento artificioso, con il quale si tenta invano di dare un fondamento giuridico alla scelta di negare i diritti di difesa come previsti dal codice di rito in occasione delle attività di vigilanza e di ispezione, privando così il cittadino dell'unico mezzo mediante il quale egli può autogarantirsi nei confronti dello Stato durante l'espletamento di un procedimento che lo può portare all'incriminazione e al processo.

3. *La distinzione tra funzione di polizia amministrativa e funzione di polizia giudiziaria fondata sulla nozione di indizio a sensi dell'art. 220 disp. att. c.p.p.* — L'art. 220 disp. att. c.p.p. recita espressamente: « Quando nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti emergano indizi di reato, gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale sono compiuti con l'osservanza delle disposizioni del codice ».

Innanzitutto ci sia consentito rilevare che la previsione contenuta nella norma in esame conferma la circostanza in base alla quale l'attività amministrativa di ispezione e di vigilanza ha indiscutibilmente ad oggetto la verifica dell'eventuale violazione di norme penalmente sanzionate da parte del soggetto controllato.

È per questo che si dà per scontato che nell'ambito di dette attività possano emergere indizi di reato.

Ci pare così di poter definitivamente sgombrare il campo dalla tesi tradizionale, ed anche più estrema, sopra illustrata, secondo la quale l'attività di polizia amministrativa persegue uno scopo esclusivamente preventivo e prescinde da ogni riscontro di violazioni penali.

Fatta questa breve premessa, si rileva che l'art. 220 disp. att. c.p.p. individua il momento del passaggio dalla funzione di polizia amministrativa a quella di polizia giudiziaria nell'emergere dell'indizio di reato.

Il contenuto della norma in esame in realtà non rappresenta una novità, in quanto fa proprie le conclusioni alle quali è pervenuta la giurisprudenza costituzionale con riferimento alle salvaguardie difensive da applicarsi nell'ambito della attività di polizia amministrativa.

La Corte costituzionale, infatti, con le sentenze n. 11 del 4 febbraio 1965 (28), n. 52 del

procedimento. Quindi, anche quei procedimenti che sono qualificati amministrativi a tutti gli effetti vanno garantiti in tutti i casi in cui mettono in gioco il diritto alla libertà.

In dottrina, sul punto, tra gli altri, si può consultare N. CARULLI, *Il diritto di difesa dell'imputato*, Jovene, 1967, p. 15 s., il quale rileva che « il diritto di difesa va riconosciuto ogni qualvolta vi è un attacco alla libertà dell'individuo, la possibilità di un pregiudizio presente e futuro (se visto in funzione della sua realizzabilità nella fase giurisdizionale) per la libertà dell'individuo stesso ».

(28) La sentenza n. 11 del 4 febbraio 1965 della Corte cost. è pubblicata in *Riv.it.dir. e proc.pen.*, 1965, p. 199 s., con nota di M. GALLO, *Interpretazione della Corte costituzionale e interpretazione giudiziaria (a proposito delle garanzie della difesa nell'istruzione sommaria)*.

Con la sentenza in esame si è stabilito che l'art. 392 comma 1 del codice di rito allora in vigore era da interpretarsi nel senso che le garanzie difensive previste dagli artt. 304-bis, ter e quater andavano applicate non solo all'istruzione formale, ma anche ai corrispondenti atti espletati nell'istruzione sommaria; e ciò in quanto entrambe le istruzioni erano finalizzate alla ricerca della verità ed erano

16 giugno 1965 (29), n. 53 del 29 maggio 1968 (30) e n. 86 del 7 luglio 1968 (31), ha affermato un principio il cui contenuto rappresenta un'indubbia innovazione giuridica rispetto al passato, ovvero il principio secondo cui il diritto di difesa, così come tutelato dall'art. 24 comma 2 Cost., non va interpretato sulla scorta di « categorie dogmatiche aprioristiche », bensì utilizzando il criterio della portata sostanziale della norma.

Sulla base di tale indiscutibile principio si è giunti ad affermare che le salvaguardie difensive dovevano essere estese anche agli atti di indagine che, sebbene fossero disciplinati da norme che li ponevano fuori dal vero e proprio processo, erano parimenti destinati a produrre effetti probatori nel giudizio penale, in quanto avevano per fine l'assunzione di prove di reità (32).

Il principio in esame, dopo essere stato così solennemente affermato, non è stato a nostro avviso portato alle sue logiche ulteriori conseguenze giuridiche, evidentemente per ragioni connesse a scelte di politica repressiva.

Ed in effetti la Corte costituzionale, con le pronunce n. 148 (33) e 149 (34), entrambe del 3 dicembre 1969, ha stabilito che l'esercizio della difesa debba essere riconosciuto sì con

strumentali al giudizio. Ditalché una attenuazione delle garanzie difensive per l'istruttoria sommaria era ingiustificata.

(29) La sentenza n. 52 del 16 giugno 1965 è pubblicata in *Riv.it.dir. e proc.pen.*, 1965, p. 534 s., con nota di L. ELIA, *Divergenze della Corte costituzionale con la magistratura ordinaria in materia di garanzie difensive nell'istruzione sommaria*.

In sostanza il Giudice delle leggi censurava sotto il profilo costituzionale le norme di cui alla nota che precede, la cui costituzionalità era stata salvata in sede interpretativa, per il fatto che detta interpretazione era stata disattesa dalla Corte di cassazione nonostante, appunto, la sentenza n. 11 del 1965 di cui si discute.

(30) Con riferimento alla sentenza n. 53 del 29 maggio 1968 si fa rinvio alla nota n. 27.

(31) La sentenza n. 86 del 7 luglio 1968 è pubblicata in *Riv.it.proc.pen.*, 1968, p. 1031 s., nonché in *Foro pen.*, 1968, p. 419 s. con nota di N. CARULLI, *Atti di polizia giudiziaria e diritto di difesa*.

Con questa pronuncia la Corte cost. ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 232 e 225 del codice di rito allora in vigore, nella parte in cui prevedevano che il procuratore della Repubblica e la polizia giudiziaria, rispettivamente nell'istruttoria preliminare e nella preistruzione, potessero compiere atti di indagine sostanzialmente corrispondenti a quelli espletati nell'istruttoria formale e sommaria, e ciò senza l'applicazione delle garanzie difensive previste per quest'ultime, disciplinate dagli artt. 390, 304-bis, ter e quater c.p.p.

(32) In tal modo si è riconosciuto espressamente che la formazione della prova può svolgersi fuori dal « vero e proprio processo ». Nella specie, si era stabilito, occorre valutare se l'atto in cui si concreta la formazione della prova rientri o meno nella nozione di procedimento che rileva sul piano costituzionale; nozione quest'ultima che non coincide con quella che si ricava dalla legislazione ordinaria. In tal senso, E. AMODIO, *Attuazione giudiziale e attuazione legislativa delle garanzie difensive nelle indagini preliminari all'istruzione*, in *Giur.cost.*, 1969, p. 2249 s.

(33) La sentenza della Corte costituzionale del 3 dicembre 1969, n. 148, pubblicata in *Giur.cost.*, 1969, p. 2249 s., con nota di E. AMODIO, *Attuazione giudiziale e attuazione legislativa delle garanzie difensive nelle indagini preliminari all'istruzione*, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 24 comma 2 Cost., degli artt. 222 comma 2 e 223 comma 1 c.p.p. previgente, nonché dell'art. 134 comma 2 c.p.p. previgente perché escludevano l'applicazione delle garanzie difensive di cui agli artt. 390, 304-bis, ter e quater del c.c.p. previgente e la facoltà per la polizia giudiziaria di ricevere la nomina del difensore scelto dall'indiziato, per violazione dell'art. 24 comma 2 Cost.

Nella fattispecie si è stabilito che le operazioni tecniche consistenti in analisi di campioni di vino e di sostanze stupefacenti potevano essere espletate dalla polizia giudiziaria, ma previo intervento della difesa dell'indiziato.

(34) La sentenza della Corte costituzionale del 3 dicembre 1968, n. 149 è pubblicata in *Giur.cost.*, 1969, p. 2276 s., con nota di G. FRIGO, *Diritto di difesa e atti di polizia giudiziaria nel processo per frodi alimentari* e di P. CARETTI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 1969 nel quadro di una interpretazione « dinamica » del diritto di difesa*. La Corte ha dichiarato nella fattispecie l'incostituzio-

riferimento a tutti gli atti che esplicano effetti nel processo, ma solo a partire dal momento in cui siano emersi indizi di reato a carico di un soggetto già individuato.

In particolare, con la sentenza n. 149 la Consulta, con riferimento ad un procedimento di polizia amministrativa in materia di frodi alimentari, ha deciso che solo le analisi di revisione debbano essere garantite a sensi dell'art. 24 comma 2 Cost., con la facoltà per l'interessato di partecipare alle stesse con l'assistenza di un difensore e di un tecnico di fiducia.

Il giudice delle leggi, peraltro, con la sentenza in questione ha negato il riconoscimento delle salvaguardie difensive testè menzionate per la prima analisi, nonché per la fase di prelevamento e di campionamento, sul fondamento che queste ultime operazioni non sono precedute dal profilarsi di indizi; indizi che, secondo l'opinione della Corte costituzionale, possono reputarsi emersi solamente a seguito dell'esito sfavorevole per l'interessato dei risultati della prima analisi.

L'indirizzo giurisprudenziale testè illustrato è stato successivamente ribadito, in più occasioni, senza soluzione di continuità, sino a quando la Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 248 del 28 luglio 1983 (35), ha deciso che alcune garanzie difensive debbano essere riconosciute a sensi dell'art. 24 comma 2 Cost. anche in favore di chi è sottoposto ad una attività di polizia amministrativa cosiddetta irripetibile suscettibile di utilizzazione in un eventuale e successivo procedimento penale, e ciò a prescindere dalla presenza di indizi di reato a carico del soggetto coinvolto nel controllo.

Le garanzie difensive accordate con la sentenza n. 248 del 1983 della Corte costituzionale consistono nella facoltà di partecipazione alle operazioni di analisi di campioni di scarichi idrici da parte di un tecnico di fiducia nominato dall'interessato, e dell'interessato stesso, previo avviso in ordine al luogo, giorno ed ora di svolgimento delle analisi.

Tralasciando per il momento di commentare ulteriormente il contenuto della pronuncia n. 248 del 1983 e tornando ad esaminare l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale antecedente a tale pronuncia, va segnalato che la necessità del doppio requisito (rilevanza probatoria penale dei risultati degli accertamenti e preventivo emergere dell'indizio) per l'applicazione delle garanzie difensive relativamente agli atti probatori la cui formazione sta fuori dal vero e proprio processo, è stata confermata dalla Corte costituzionale anche con la sentenza del 22 gennaio 1970, n. 2 (36).

Con quest'ultima pronuncia si è stabilito che la polizia giudiziaria non potesse interrogare liberamente chi già risultava essere indiziato di reato, se non con l'applicazione delle garanzie difensive previste dagli artt. 304-bis, ter e quater del codice di rito previgente.

Sempre il giudice delle leggi, con le sentenze 6 luglio 1970, n. 118 (37), 18 maggio 1972,

nalità parziale dell'art. 1 della l. n. 283 del 1962, per contrasto con l'art. 24 comma 2 Cost., a causa della mancata applicazione dei diritti di difesa previsti dagli artt. 390, 304-bis, ter, e quater c.p.p.

(35) La sentenza n. 248 del 28 luglio 1983 sarà oggetto di approfondito esame.

Per adesso basti dire che essa si trova pubblicata in *Giur.cost.*, 1983 p. 1493 s., nonché in *Foro it.*, 1984, I, c. 370 s., con note di F. CORBÒ e M. NOBILI, nonché segnalare che nella fattispecie il giudice delle leggi ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 15 comma 7 della legge Merli per violazione dell'art. 24 comma 2 Cost., nella parte in cui non prevedeva che il Laboratorio Provinciale di Igiene e Profilassi (la funzione ora è del Presidio Multizonale di Prevenzione delle A.S.L.) desse avviso al titolare dello scarico affinché questi potesse presenziare, eventualmente con l'assistenza di un consulente tecnico, durante tutte le fasi delle operazioni di analisi, compresa quella di apertura dei campioni.

(36) La sentenza della Corte costituzionale del 22 gennaio 1970, n. 2 è pubblicata in *Giur.cost.*, 1970, p. 8 s.

(37) La sentenza della Corte costituzionale del 6 luglio 1970, n. 118 è pubblicata in *Giur.cost.*, 1970, p. 1493 s.; nella fattispecie è stato dichiarato incostituzionale l'art. 7 comma 1, r.d.l. n. 1929 del 1925 limitatamente alle parti in cui escludeva l'applicazione degli artt. 390, 304-bis, ter e quater del codice di rito allora in vigore per le analisi di revisione e ciò per contrasto con l'art. 24 comma 2 Cost.

Le altre eccezioni di incostituzionalità sollevate, con le quali si censuravano le norme che

n. 95 (38) e 28 gennaio 1986, n. 15 (39), nonché con l'ordinanza 9 giugno 1971, n. 131 (40), aventi tutte ad oggetto procedimenti di polizia amministrativa, ha ribadito che le garanzie difensive scattano unicamente in presenza di un indiziato di reato. In tal modo, pertanto, si è espressamente affermato che nella fase che precede il profilarsi dell'indizio di reato si è in presenza di una mera attività amministrativa in relazione alla quale il problema della difesa non può essere posto, nemmeno con riferimento alle operazioni preposte all'acquisizione di un indizio.

L'orientamento in questione è stato unanimamente condiviso dalla giurisprudenza di legittimità e da quella di merito, sebbene con qualche eccezione da parte di quest'ultima.

L'indirizzo giurisprudenziale seguito dal giudice delle leggi è stato invece contestato sotto il profilo costituzionale da parte della dottrina maggioritaria.

In dottrina, con riferimento alla materia delle frodi alimentari, si è infatti affermato « ... È vero che solo con l'accertamento analitico della frode può emergere l'indizio di reità, ma tutta l'attività che lo precede è diretta contro una persona che, seppur formalmente non può dirsi indiziata in quanto non esiste oggettivamente un indizio di reato, è titolare di un interesse che l'iter delle indagini si concluda in modo a sé favorevole. Fin dall'inizio, insomma, c'è un soggetto ben individuato nei cui confronti si svolge una indagine che potrà sfociare in un accertamento idoneo a rilevare penalmente. Se esiste la possibilità di un preteso insorgere dell'indizio e si conosce già chi potrà essere l'indiziato, c'è quanto basta perché possa scattare la garanzia... e non si può formalisticamente ignorare la presenza di un soggetto solo perché non si possiede ancora l'indizio del fatto illecito il cui elemento obiettivo si sta cercando. Si deve anzi ritenere che colui che subisce un prelievo, non essendosi ancora manifestato l'indizio di reità, deve essere *a fortiori* tutelato rispetto al vero e proprio indiziato, in quanto l'attività di vigilanza può trasformarsi, da pura operazione di controllo, in ricerca, a senso unico, delle tracce di un reato inconsciamente supposto per il solo fatto del prelievo » (41).

disciplinavano le attività di campionamento e di prelievo perché non prevedevano l'esercizio delle salvaguardie difensive a sensi dell'art. 24 comma 2 Cost. sono state dichiarate infondate perché dette attività non erano precedute dall'apparire degli indizi di reato.

(38) La sentenza del 18 maggio 1972, n. 95 della Corte costituzionale è pubblicata in *Giur.cost.*, 1972, II, p. 1166 s.

Nel caso concreto la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità, per violazione dell'art. 24 comma 2 Cost., dell'art. 10 del r.d.l. dell'8 febbraio 1923, n. 501, convertito nella l. 17 aprile 1925, n. 743 (trattasi della disciplina per l'industria e il commercio delle conserve alimentari preparate con sostanze vegetali) nella parte in cui esso escludeva per la fase della revisione delle analisi l'applicazione degli artt. 390, 304-bis, ter e quater c.p.p. previgente.

(39) La sentenza del 28 gennaio 1986, n. 15 della Corte costituzionale è pubblicata in *questa rivista*, 1986, p. 437 s., con osservazioni di F.V. SORRENTINO.

Con la sentenza in esame si è dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 4 l. 6 dicembre 1971, n. 1083 per violazione dell'art. 24 comma 2 Cost., nella parte in cui non riconosceva all'interessato il diritto alla revisione delle analisi in materia di prelievi di campioni di gas combustibile.

(40) L'ordinanza n. 131 del 9 giugno 1971 della Corte costituzionale è pubblicata in *Giur.cost.*, I, 1971, p. 1221 s.

Nella fattispecie si è respinta l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 1 della legge 30 aprile 1962, n. 283, per violazione dell'art. 24 comma 2 Cost., promossa dal Tribunale di Milano con ordinanza del 20 marzo 1970, nella parte in cui si escludeva l'applicazione degli artt. 390, 304-bis, ter e quater c.p.c. previgente per le attività di prelievo dei campioni e per le prime analisi suscettibili di revisione.

(41) Leggasi E. AMODIO, *Modalità di prelievamento di campioni e diritto di difesa nel processo per frodi alimentari*, cit.; nonché G. FRIGO, *Prelevamento di campioni e sequestri nel processo per frodi alimentari*, cit., p. 759 e 760, il quale afferma efficacemente che: « ... il definire ' amministrativa ' la natura (n.d.r. degli accertamenti in materia di frodi alimentari), per collocarla fuori dallo spazio processuale e così escludere le garanzie per la difesa, significa compiere una discriminazione formalistica, dimenticando la rimarchevole rilevanza processuale di tali attività: i prelievi e le analisi di prima istanza (non

In dottrina (42) si è altresì sottolineato che la sentenza n. 149 del 1969, allorché ha subordinato l'applicazione delle salvaguardie difensive anche all'emergere dell'indizio di reato, si è posta in termini di incoerenza e contraddittorietà rispetto alla pronuncia n. 86 del 1968, con la quale la Corte costituzionale aveva invece affermato che la difesa andava garantita in relazione a tutti gli atti probatori caratterizzati dalla loro acquisizione da parte di un organo pubblico e dalla loro utilizzabilità nel processo penale. Ed in effetti il criterio di valutazione sostanziale degli interessi e dei diritti colpiti dalle norme oggetto di valutazione costituzionale adottato dalla Corte costituzionale per pervenire alla sentenza n. 86 del 1968, veniva di lì ad un anno clamorosamente sconfessato dalla stessa Corte con la sentenza n. 149. Dall'adozione di un criterio di valutazione sostanziale, del tutto condivisibile, qual era quello di riconoscere il diritto di difesa in relazione ad ogni atto, per il solo fondamentale fatto che esso fosse in grado di esplicare effetti nel processo penale, a prescindere che esso fosse preceduto dall'emergere di indizi di reato, si è passati nuovamente all'adozione di criteri di valutazione di carattere eminentemente formale, mediante i quali si è posto un decisivo freno al riconoscimento delle garanzie difensive.

In sostanza, il giudice delle leggi, è tornato per l'ennesima volta a misurare i principi contenuti nella Carta costituzionale alla luce delle norme ordinarie e, quindi, a dare valore di misura a ciò che invece doveva essere misurato (43).

Cosa ben diversa, infatti, sarebbe stata se la Corte costituzionale avesse dichiarato che la figura dell'indiziato di reato sorge ancor prima del compimento dell'atto i cui esiti possono condurre all'incriminazione di un soggetto, in quanto si deve considerare indiziato di reato anche chi è tale solo potenzialmente (44).

meno delle analisi di revisione) sono atti preordinati a fini giurisdizionali, non solo alla pronuncia penale, ma anche a provvedimenti intermedi particolarmente importanti qual è il sequestro obbligatorio. L'ostacolo, addotto dalla Corte per negare le garanzie difensive (cioè, la mancanza, prima dell'analisi, di un indizio di reità), non sembra affatto insuperabile, dal momento che in questa particolare materia, pur in difetto di indizi di un reato, sono anticipatamente noti ed individuabili — ove tali indizi sorgessero in seguito alle analisi — coloro a cui dovrebbero essere attribuiti: cioè, il produttore o il detentore delle sostanze alimentari od entrambi. Non è, dunque, vero che non si saprebbe chi fare intervenire alle analisi di prima istanza. Ed è vero, invece, che pur non essendo essi ancora « indiziati », hanno un preciso interesse a partecipare a quelle attività da cui, proprio e solo contro di loro, potrebbero scaturire gli indizi. Abbiamo sottolineato come la potestà di controllo, che si manifesta nei prelievi e nella prima analisi, al di fuori di ogni specifico sospetto di illecito, corrisponda alle particolari esigenze di tutela anticipata, proprie di questo settore delle frodi alimentari. Deve, simmetricamente, a nostro avviso, essere anticipata anche la tutela degli interessi difensivi ».

Aderisce alle opinioni di Amodio e di Frigo anche G. UBERTIS, *L'utilizzazione dibattimentale di prelievi e analisi di campioni*, in questa rivista, 1992, p. 428 s.

(42) V., in argomento, M. NOBILI, *Atti di polizia amministrativa utilizzabili nel processo penale e diritto di difesa: una pronuncia marcatamente innovativa*, cit.; F. CORBÒ, nota a sent. del 28 luglio 1983, n. 15 della Corte cost., in *Foro it.*, 1984, I, p. 370 s.; F. CORBÒ, nota a sentenza del 28 gennaio 1986, n. 15 della Corte costituzionale, in *Foro it.*, 1986, I, p. 2727 s.; E. DI NICOLA-G. G. FLORA-C.F. GROSSO-M. NOBILI, T. PADOVANI, *Responsabilità e processo penale nei reati tributari*, Giuffrè, p. 423; G. FRIGO, *Prelevamento di campioni e sequestri nel processo per frodi alimentari*, cit., p. 759 e 760 in nota 56; G. FRIGO, *Diritto e difesa e atti di polizia*, in *Giur.cost.*, 1969, p. 2280 s.; F. GIAMPIETRO, *La legge « Merli » innanzi alla Corte costituzionale: campionamenti ed analisi degli scarichi in sede amministrativa e diritti di difesa*, in questa rivista, 1984, p. 254, n. 1520/8; R. NUTI, *Inquinamento idrico: prelevamenti, campioni e diritto di difesa*, il quale rileva che se l'attività di ispezione e di vigilanza assume esclusivo rilievo amministrativo, i risultati della stessa non devono trovare ingresso nel giudizio penale. Ma dal momento che detti risultati vengono utilizzati nel giudizio penale, le garanzie difensive previste dal codice di rito debbono trovare applicazione anche nell'ambito della stessa attività ispettiva e di vigilanza.

(43) In argomento si richiama quanto già detto in nota n. 27.

(44) V. E. DOSI, *Diritto di difesa e procedimento di revisione delle analisi compiute sui campioni prelevati per la repressione delle frodi agrarie*, in *Riv.it.dir. e proc.pen.*, 1970, p. 595 s.; R.E. KOSTORIS,

Seguendo l'impostazione auspicata il diritto di difesa si sarebbe dovuto riconoscere in relazione alla formazione di tutti gli atti espletati nell'ambito dei procedimenti di natura amministrativa, ma suscettibili di utilizzazione penale.

Passiamo ora ad esaminare il contenuto della già menzionata sentenza n. 248 del 28 luglio 1983 (45).

A nostro avviso la pronuncia in esame è di grande rilievo perché rappresenta l'unico, sebbene, come vedremo, solo parziale, superamento di ogni distinzione tra funzione di polizia amministrativa e funzione di polizia giudiziaria. In essa, infatti, si è ritenuto di riconoscere l'esercizio di una pur limitata garanzia difensiva anche con riferimento agli atti che appartengono al procedimento amministrativo, e ciò a prescindere dalla presenza di indizi di reato a carico di un soggetto.

Sebbene le eccezioni di incostituzionalità che hanno dato luogo alla sentenza che si esamina presentassero indubbiamente un respiro apprezzabilmente ben più ampio (46), la Corte, nel caso di specie, ha dichiarato l'illegittimità, per violazione del diritto di difesa *ex art. 24 comma 2 Cost.*, dell'art. 15 comma 7 della l. 10 maggio 1976, n. 31, come sostituito dalla legge 24 dicembre 1979, n. 650, solo « nella parte in cui non prevede che il laboratorio provinciale di igiene e profilassi (oramai sostituito dal Laboratorio del presidio multizonale di prevenzione delle a.s.l.) dia avviso al titolare dello scarico affinché possa presenziare eventualmente con l'assistenza di un consulente tecnico, all'esecuzione delle analisi » (47), riferendosi peraltro la pronuncia alle sole analisi irripetibili (48).

Quindi, in questo caso, la Corte costituzionale ha ribadito che il diritto di difesa costituzionalmente protetto va assicurato anche in occasione delle attività « probatorie » che stanno fuori dal processo vero e proprio, purché esse esplicino effetti nel processo penale e ciò a prescindere dall'indizio di reato.

4. *Conclusioni.* — Quanto sin qui esposto ci consente quindi di affermare che con la sentenza n. 248 del 1983 della Corte cost., per la prima volta, si è riconosciuto che in forza dell'art. 24 comma 2 Cost. debba essere garantito il diritto di difesa in favore di un soggetto destinatario di un'attività amministrativa di ispezione e di vigilanza, nell'ambito della quale non sono ancora emersi indizi di reato a suo carico.

Commento sub art. 220 disp. att. c.p.p., in Commentario del nuovo codice di procedura penale, Appendice, Norme di coordinamento e transitorie, Giuffrè, 1990, p. 76-77; anche V. GREVI, Attività di polizia giudiziaria degli ispettori del lavoro e garanzie difensive, ne L'indice pen., 1974, p. 230 s., il quale sottolinea che sul piano della legittimità costituzionale potrebbe acquistare rilevanza « la prospettiva di allargare la garanzia del diritto di difesa a tutte le ipotesi in cui un soggetto — per l'attività che svolge — venga sottoposto a controlli di natura amministrativa suscettibili di sfociare in un accertamento che lo qualifichi come indiziato di reità ».

(45) V. nota n. 33.

(46) Il giudizio di costituzionalità che ha dato origine alla sentenza n. 248 del 1983 è stato promosso con le ordinanze del Pretore di Milano del 30 gennaio 1981, del Pretore di Codroipo del 22 aprile 1981, del Tribunale di Ravenna del 2 febbraio 1981, del Pretore di Chiari del 24 aprile 1982, tutte pubblicate in *Giur.cost.*, 1981, II, p. 1025 e p. 1672, nonché *ivi*, 1982, II, p. 1156 e p. 2015.

(47) C'è però da notare che le analisi di revisione, le quali possono essere eseguite solo su richiesta dell'interessato a fronte di una prima analisi a lui sfavorevole, sono precedute, tra le altre cose, non solo dalla nomina di un consulente tecnico, ma altresì di un difensore che può essere designato d'ufficio per l'ipotesi in cui l'interessato non provveda a nominarne uno di fiducia. Con riferimento invece alle analisi irripetibili è previsto come dovuto solo l'avviso che alle stesse può partecipare un tecnico di fiducia nominato dall'interessato, oltre all'interessato stesso. Con ciò si è voluto sicuramente distinguere le due situazioni, la prima, in cui si è in presenza di un indiziato, la seconda in cui invece c'è solo un indiziato *in fieri*, ovvero potenziale.

(48) Chi volesse consultare, ad esempio, le metodiche CNR-IRSA avrebbe modo di rilevare che molte sostanze possono essere analizzate solamente a brevissima distanza di tempo dal prelievo e talvolta anche nonostante la previa stabilizzazione del campione.

In tal modo la Corte costituzionale ha smentito se stessa, laddove in precedenza aveva decisamente escluso la possibilità di riconoscere le garanzie difensive in favore di chi ancora non fosse indiziato di reato (49).

Senonché, anche in relazione a questa decisione si può osservare quanto abbiamo già rilevato con riferimento al rapporto tra la sentenza n. 86 e quelle successive n. 148 e 149: il principio affermato con la prima pronuncia non è stato portato alle sue logiche ulteriori conseguenze da quelle ad essa successive.

Ed in effetti, una volta riconosciuta la necessità di accordare la difesa in occasione dell'analisi irripetibile, non poteva non essere accordata una difesa anche con riferimento alle fasi immediatamente precedenti all'analisi stessa, ovvero al campionamento e al prelievo. E quel che ancor più conta, una volta accordata la difesa in occasione di attività irripetibili a colui il quale non è ancora indiziato, ma che tale è solo *in fieri*, non si può non compiere l'ulteriore passo di riconoscere l'esercizio della difesa a chi è indiziato *in fieri* anche nell'ambito di un accertamento ripetibile.

Per meglio comprendere la contraddittorietà e l'incongruenza dell'indirizzo fatto proprio dalla Corte costituzionale nel corso degli anni basti riflettere su quanto segue.

Se l'accertamento di polizia amministrativa ha natura irripetibile, al soggetto è riconosciuta sin da subito, prima ancora che siano emersi a suo carico indizi di reato, una difesa (sebbene, non dimentichiamolo, parziale); se invece sfortuna vuole che l'accertamento sia ripetibile, all'interessato la difesa è riconosciuta solo dopo che a suo carico siano emersi indizi di reato. È quindi evidente che il soggetto sottoposto ad un controllo irripetibile è avvantaggiato rispetto al soggetto che subisce un controllo ripetibile. Solo il primo, infatti, può partecipare con l'assistenza di un tecnico di fiducia, o farsi rappresentare da quest'ultimo, all'apertura dei campioni e alle uniche analisi, potendo così controllare ed eventualmente interloquire in ordine ad ogni operazione, ed eccepire immediatamente le possibili violazioni commesse in suo danno dall'organo di controllo. Il secondo, invece, nulla può perché non è ancora un indiziato. In pratica, quest'ultimo può solo nutrire la speranza di assumere la qualifica di indagato e di diventare destinatario di provvedimenti cautelari (sequestri dell'azienda o di un ramo o di un reparto della stessa o delle merci magari sull'intero territorio nazionale), comportanti gravissimi e talvolta irrimediabili pregiudizi, senza che l'organo di vigilanza sia incorso in errori, magari in malafede durante le fasi del prelievo, dell'apertura dei campioni e delle prime analisi (50).

Infine, in argomento, si tenga presente che secondo la giurisprudenza prevalente i risultati delle prime analisi, sebbene smentiti da quelli delle analisi di revisione, possono anch'essi essere utilizzati nel processo per mezzo dell'acquisizione a dibattimento dei relativi certificati di analisi (51).

(49) Possiamo affermare che proprio alla luce della sentenza n. 248 del 1983 della Corte costituzionale il legislatore del codice di rito del 1989 ha formulato l'art. 223 disp. att. c.p.p., con il quale si è stabilita una doppia disciplina, con salvaguardie difensive di diverso contenuto: una per le analisi irripetibili ed una per le analisi ripetibili. Peraltro, come meglio vedremo, la norma in esame non contiene la definizione della nozione di analisi ripetibili e di analisi irripetibili, richiamandosi in proposito a quanto è stabilito dalle leggi e dai decreti.

(50) In proposito si rammenta quanto esposto alla nota n. 6, ovvero che a nostro avviso, contrariamente a quanto avviene nella prassi, le operazioni di prima analisi e di apertura dei relativi campioni dovrebbero conoscere la partecipazione dell'interessato a sensi della l. n. 241 del 1990.

(51) L'art. 223 comma 3 disp. att. c.p.p. dispone che solo il certificato di revisione d'analisi venga inserito nel fascicolo del dibattimento sin dalla formazione dello stesso.

Il certificato di analisi suscettibili di revisione può essere inserito nel fascicolo del dibattimento al momento della sua formazione solo per l'ipotesi in cui l'interessato non abbia impugnato il risultato di tale analisi provocandone la revisione.

La previsione normativa in esame fa senz'altro ritenere che nell'ambito del procedimento per indagini già instauratosi per l'effetto dell'esito sfavorevole dell'analisi suscettibile di revisione (come

Pertanto ci pare di poter affermare che il riconoscimento delle salvaguardie difensive debba precedere il profilarsi degli indizi di reato e coinvolgere tutte le attività aventi significato probatorio nell'ambito del processo penale, da qualsiasi autorità esse siano eseguite, pena la violazione dell'art. 24 comma 2 Cost.

NOVELIO FURIN

abbiamo già esaminato l'organo di vigilanza deve comunicare l'esito sfavorevole dell'analisi non solo all'interessato, ma anche al pubblico ministero, il quale a sua volta provvede immediatamente all'iscrizione della notizia di reato a sensi dell'art. 335 c.p.p.) non si possa disporre il rinvio a giudizio e tanto meno celebrare il dibattimento se non si conoscono ancora i risultati delle analisi di revisione.

Purtuttavia, vi è chi sostiene che anche i risultati delle prime analisi sfavorevoli all'interessato e smentiti dalle analisi di revisione, possono essere utilizzati ai fini del giudizio.

Con riferimento a tale problematica, v. C. MIGNONE, *Libertà dei mezzi di prova e convincimento del giudice nei processi per frode nei prodotti agrari*, in *Foro it.*, II, 1967, c. 615 (trattasi di nota a Sez. III, 27 maggio 1966).