

**Doc. XXIII**  
**n. 23****COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SUL FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE  
ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI***(istituita con legge 23 marzo 1988, n. 94)*

(composta dai senatori: *Chiaromonte*, Presidente; *Cabras, Calvi*, Vice Presidenti; *Azzarà*, Segretario; *Alberti, Benassi, Cappuzzo, Corleone, Ferrara Pietro, Fogu, Fontana Elio, Gualtieri, Imposimato, Lombardi, Murmura, Pisanò, Sartori, Sirtori, Tripodi, Vetere, Vitale*; e dai deputati: *Guidetti Serra*, Segretario; *Andò, Azzaro, Bargone, Becchi, Binetti, Cafarelli, Caria, Costa Raffaele, Forleo, Fumagalli Carulli, Lanzinger, Lo Porto, Mancini Giacomo, Mannino Antonino, Riggio, Rossi di Montelera, Umidi Sala, Vairo, Violante*)

**Relazione annuale***approvata dalla Commissione nella seduta del 19 settembre 1990*

---

**Comunicata alle Presidenze il 10 ottobre 1990***ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94*

---



Prot. n. 4251/90

Roma, 10 ottobre 1990

Onorevole  
Sen. Prof. Dott. Giovanni SPADOLINI  
Presidente del Senato della Repubblica  
R O M A

*Onorevole Presidente,*

*Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94,  
la relazione annuale per il periodo dal 5 agosto 1989 al 4 agosto 1990.*

*Con i migliori saluti*

Gerardo Chiaromonte



Prot. n. 4252/90

Roma, 10 ottobre 1990

Onorevole  
Professoressa Nilde IOTTI  
Presidente della Camera dei deputati  
R O M A

*Onorevole Presidente,*

*Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94,  
la relazione annuale per il periodo dal 5 agosto 1989 al 4 agosto 1990.*

*Con i migliori saluti*

Gerardo Chiaromonte



**INDICE****CAPITOLO I**

Attività della Commissione .....	Pag. 11
----------------------------------	---------

**CAPITOLO II**

Relazione sulle risultanze delle indagini del gruppo di lavoro della Commissione incaricato di verificare l'efficacia dell'azione delle forze dell'ordine nelle zone ad alta densità criminale:

1) Considerazioni generali .....	» 15
2) Presenza sul territorio .....	» 17
3) Professionalità .....	» 19
4) Efficacia dell'azione .....	» 20
5) Riferimento ai mutamenti che intervengono nella situazione .....	» 23
6) Coordinamento .....	» 23
7) Considerazioni conclusive .....	» 25

**ALLEGATI:**

Allegato A - Dati generali .....	» 27
Allegato A/1 - Arma dei carabinieri .....	» 29
Allegato A/2 - Polizia di Stato .....	» 37
Allegato A/3 - Guardia di finanza .....	» 47
Allegato B - Sopralluoghi - Incontri con le forze di polizia .....	» 53
Allegato B/1 - Napoli e provincia .....	» 55
Allegato B/2 - Sicilia .....	» 59
Allegato B/3 - Puglia .....	» 67
Allegato B/4 - Calabria .....	» 75
Allegato B/5 - Liguria .....	» 83

**CAPITOLO III**

Relazione presentata dal gruppo di lavoro della Commissione incaricato di esaminare i problemi relativi all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale con riferimento ai processi di mafia .....	» 88
---	------





**PREMESSA**

*Con la presente relazione si intende riferire - in base a quanto disposto dall'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94 - sui lavori svolti dalla Commissione nel secondo anno di attività.*

*Sono parte integrante della relazione i documenti (posti al secondo e terzo capitolo di essa) predisposti da due gruppi di lavoro e approvati dalla Commissione il 25 luglio e il 19 settembre 1990. I due gruppi di lavoro si sono occupati della verifica dell'azione delle forze di polizia nelle zone ad alta densità criminale e dei problemi di attuazione del nuovo codice di procedura penale con riferimento ai processi di mafia.*



## CAPITOLO I

## ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE

Dal 5 agosto 1989 fino al 4 agosto 1990 la Commissione ha tenuto 21 sedute:

**28 settembre 1989:** inizia la discussione della bozza di relazione annuale della Commissione al Parlamento;

**10 ottobre 1989:** prosegue la discussione della bozza di relazione annuale;

**17 ottobre 1989:** prosegue la discussione della bozza di relazione annuale; viene eletto un vicepresidente;

**18 ottobre 1989:** prosegue la discussione della bozza di relazione annuale;

**19 ottobre 1989:** inizia la discussione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere indagini sul rientro e sulla permanenza in Italia di Salvatore Contorno;

**14 novembre 1989:** prosegue la discussione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere indagini sul rientro e sulla permanenza in Italia di Salvatore Contorno;

**7 dicembre 1989:** prosegue la discussione sulla bozza di relazione annuale;

**14 dicembre 1989:** audizione del Presidente del Consiglio dei ministri sul problema del coordinamento delle diverse strutture dello Stato nella lotta contro la mafia;

**19 dicembre 1989:** audizione del sindaco e dei consiglieri responsabili dei gruppi politici del comune di Reggio Calabria; audizione dei rappresentanti di categorie produttive operanti nell'area di Reggio Calabria; audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali di Reggio Calabria;

**20 dicembre 1989:** approvazione della relazione annuale;

**25 gennaio 1990:** viene approvato un documento sullo stato della lotta alla mafia in provincia di Trapani ed inizia la discussione su un altro documento sulla situazione in provincia di Caserta;

**1° febbraio 1990:** viene approvato un documento sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere indagini nella provincia di Caserta;

**28 febbraio 1990:** approvazione della relazione sulle iniziative in ambito comunitario ed internazionale per la lotta al narcotraffico ed al riciclaggio del denaro di illecita provenienza e approvazione di un documento sulle risultanze di una indagine preliminare sugli arresti domiciliari a Napoli;

**20 marzo 1990:** audizione del Ministro per le aree urbane; discussione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere indagini nella provincia di Catania;

**23 marzo 1990:** seduta antimeridiana: è approvata la relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere indagini nella provincia di Catania;

**23 marzo 1990:** seduta pomeridiana: audizione del Presidente del Consiglio dei ministri sui poteri e sul funzionamento dell'Alto commissariato;

**11 aprile 1990:** audizione del Ministro dell'interno sui poteri e sul funzionamento dell'Alto commissariato;

**13 giugno 1990:** comunicazioni del Presidente in seguito alla iniziativa del Presidente della Repubblica in rapporto allo stato dei procedimenti penali relativi agli omicidi di personalità della vita pubblica commessi a Palermo da organizzazioni mafiose;

**4 luglio 1990:** è approvata la relazione sull'esito del sopralluogo a Milano di un gruppo di lavoro della Commissione; comunicazioni del Presidente sugli appalti dell'Enel a Gioia Tauro; discussione sulle risultanze delle indagini svolte da una delegazione della Commissione a Palermo nei giorni 21, 22 e 23 giugno 1990;

**25 luglio 1990:** è approvata la relazione presentata dal gruppo di lavoro della Commissione incaricato di indagare sulla recrudescenza di episodi criminali durante il periodo elettorale; è altresì approvata la relazione presentata dal gruppo di lavoro della Commissione incaricato di verificare l'efficacia dell'azione delle forze dell'ordine nelle zone ad alta densità mafiosa;

**31 luglio 1990:** è approvata la relazione sulle risultanze dell'indagine del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti circa lo stato della lotta alla mafia ad Agrigento ed a Palma di Montechiaro.

Nello stesso periodo la Commissione ha effettuato i seguenti sopralluoghi ed incontri:

**4-7 ottobre 1989:** incontro, a Londra, del presidente Chiaromonte e del senatore Calvi con rappresentanti del Parlamento e del Governo inglesi, avente per oggetto il tema della lotta al riciclaggio del denaro di illecita provenienza;

**30 ottobre 1989:** una delegazione della Commissione, composta dal presidente Chiaromonte, dal senatore Calvi e dai deputati Bargone, Binetti, Cafarelli, Antonino Mannino e Meleleo, si reca a Bari invitata ad una riunione del Consiglio regionale della Puglia per la discussione di un documento approvato dalla Commissione stessa;

**4 e 5 dicembre 1989:** un gruppo di lavoro, composto dal Presidente, dai senatori Cabras, Calvi, Corleone e dal deputato Antonino Mannino, si reca a Trapani per effettuare un sopralluogo;

**11 e 12 dicembre 1989:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dal presidente Chiaromonte e dai senatori Calvi, Azzarà e Benassi, si reca a Caserta per effettuare un sopralluogo;

**19 e 20 gennaio 1990:** un gruppo di lavoro, composto dal Presidente, dai senatori Cabras, Calvi, Cappuzzo, Corleone e Vitale e dai deputati Raffaele Costa, Lanzinger, Lo Porto e Violante, si reca a Catania per effettuare un sopralluogo;

**23-29 marzo 1990:** una delegazione della Commissione, composta dai senatori Cabras, Calvi e Azzarà e dal deputato Bargone, si reca a Caracas per una serie di incontri con autorità del Venezuela sui temi della lotta al narcotraffico ed al riciclaggio del denaro di illecita provenienza;

**3 aprile 1990:** un gruppo di lavoro, costituito dal presidente Chiaromonte e dai senatori Calvi, Azzarà e Benassi, si reca a Caserta per effettuare un sopralluogo;

**17, 18 e 19 aprile 1990:** una delegazione della Commissione, composta dai senatori Cappuzzo e Pietro Ferrara e dal deputato Forleo si reca a Napoli per effettuare un sopralluogo nell'ambito dell'indagine sull'azione delle forze dell'ordine;

**20 aprile 1990:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai deputati Violante, Andò, Binetti, Guidetti Serra, Lanzinger, Lo Porto e dai senatori Azzarà, Cabras, Corleone, Pisanò, promuove un incontro sul nuovo processo penale e la criminalità organizzata con operatori del settore;

**23 e 24 aprile 1990:** un gruppo di lavoro, composto dai senatori Cabras e Vetere, si reca a Reggio Calabria per un'indagine sulla gestione degli appalti conseguenti agli stanziamenti previsti dalla legge su Reggio Calabria;

**21 e 22 maggio 1990:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Cabras e Calvi e dal deputato Bargone, si reca ad Agrigento e Palma di Montechiaro per effettuare un sopralluogo;

**24, 25 e 26 maggio 1990:** un gruppo di lavoro, composto dai senatori Cappuzzo e Pietro Ferrara e dal deputato Forleo, si reca in Sicilia per effettuare un sopralluogo nell'ambito dell'indagine sull'azione delle forze dell'ordine;

**28 maggio 1990:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai deputati Guidetti Serra e Violante, si reca a Milano per un incontro con i magistrati della Procura generale e di alcune procure della Repubblica della Lombardia;

**30 e 31 maggio 1990:** un gruppo di lavoro, composto dal senatore Vetere e dai deputati Azzaro, Lanzinger, Lo Porto e Giacomo Mancini, si reca in provincia di Reggio Calabria per effettuare sopralluoghi nell'ambito dell'indagine sulla recrudescenza di episodi criminali in campagna elettorale;

**31 maggio e 1° giugno 1990:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dal presidente Chiaromonte, dal senatore Calvi e dai deputati Fumagalli Carulli e Umidi Sala, si reca a Milano per effettuare un sopralluogo;

**3-7 giugno 1990:** un gruppo di lavoro, composto dai senatori Cappuzzo, Pietro Ferrara, Pisanò e dal deputato Forleo, si reca in Puglia e Calabria per effettuare sopralluoghi nell'ambito dell'indagine sull'azione delle forze dell'ordine;

**18 giugno 1990:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dal senatore Vetere e dai deputati Azzaro e Lanzinger, si reca a Napoli per effettuare sopralluoghi nell'ambito dell'indagine sulla recrudescenza di episodi criminali in campagna elettorale;

**21, 22 e 23 giugno 1990:** un gruppo di lavoro, composto dal presidente Chiaromonte, dai senatori Cabras, Calvi, Azzarà, Cappuzzo, Corleone, Pietro Ferrara, Vetere e Vitale e dai deputati Azzaro, Becchi, Binetti, Costa, Lanzinger, Lo Porto, Violante, Giacomo Mancini, Antonino Mannino, Bargone, Umidi Sala, Cafarelli e Fumagalli Carulli si

reca a Palermo per effettuare un sopralluogo sullo stato della lotta alla mafia;

**26 e 27 giugno 1990:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Cappuzzo, Pietro Ferrara e Pisanò e dai deputati Forleo e Raffaele Costa, si reca in Liguria per effettuare sopralluoghi nell'ambito dell'indagine sull'azione delle forze dell'ordine;

**16 luglio 1990:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Cabras, Calvi e Vetere, si reca a Reggio Calabria per un incontro con il Sindaco e i rappresentanti del Consiglio comunale.

## CAPITOLO II

## RELAZIONE SULLE RISULTANZE DELLE INDAGINI DEL GRUPPO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE INCARICATO DI VERIFICARE L'EFFICACIA DELL'AZIONE DELLE FORZE DELL'ORDINE NELLE ZONE AD ALTA DENSITÀ CRIMINALE

1) *Considerazioni generali*

Il controllo del territorio, ai fini di un efficace contrasto della criminalità organizzata, non è un semplice fatto di polizia, bensì il risultato di un armonico intervento dello Stato nelle sue più diverse articolazioni. L'azione delle forze dell'ordine è senza dubbio di enorme rilevanza - soprattutto sotto il profilo psicologico, per la fiducia che dà al cittadino - ma ad essa debbono essere affiancate una altrettanto puntuale ed efficace risposta della magistratura, nonché la trasparenza e l'efficienza della pubblica amministrazione statale e locale.

A monte ci devono essere, ovviamente, le buone leggi, che sappiano saggiamente coniugare libertà ed autorità.

Le verifiche e le audizioni compiute dal gruppo di lavoro in alcune aree indicative del territorio nazionale hanno fatto acquisire consapevolezza del fatto che la criminalità organizzata tende sempre più ad imporre le sue regole, sfidando uno Stato che si mostra impotente.

Tornano alla mente ammonitrici le parole di Aldo Moro che, già nel lontano 1977 (articolo «Equilibri da rispettare» su «Il Giorno» del 13 maggio 1977), lamentava l'incapacità della politica di «dare vita ad un nuovo ordine: nuovo sì, ma un ordine, uno Stato che sappia essere, pur nell'incessante riprodursi delle ragioni del cambiamento, un vero Stato e non l'incerta espressione di un potere in realtà inesistente». Ed aggiungeva con amarezza: «l'opera alla quale ci siamo accinti, per insufficiente autocontrollo, rischia di perdere il valore che ne sta alla base, offre spazio a fenomeni aberranti e giunge a mettere a repentaglio, con una disarticolazione generalizzata, la democrazia alla quale vengono a mancare alcuni indispensabili e solidi pilastri». La «sicurezza interna» è, appunto, uno di tali pilastri.

A dispetto dell'abnegazione delle forze dell'ordine, esemplare e meritevole del più vivo apprezzamento, a dispetto dell'impegno eccezionale e della professionalità indiscussa della magistratura, si può affermare, senza ombra di dubbio, che il grado di sicurezza interna non soltanto non corrisponde alle giuste aspettative delle nostre comunità, ma tende ad abbassarsi drammaticamente per l'effetto congiunto di una macrocriminalità, in genere di stampo mafioso, in via di espansione e di una microcriminalità diffusa che rimane quasi sempre impunita.

A fronte di tanta inadeguatezza nell'azione di contrasto, la grande delinquenza, in particolare, è ormai orientata a perseguire un vero e proprio disegno strategico, sia attraverso l'interdipendenza fra le sue

articolazioni, sia attraverso una programmata concentrazione delle sue attività verso univoci obiettivi di dominio del territorio, sia, infine, attraverso le convergenze di interessi che portano, progressivamente, a cancellare le tradizionali diversificazioni fra i soggetti dell'azione malavitosa (attività mafiosa sulla base dei tradizionali vincoli e microcriminalità spontanea e generalizzata) e fra gli ambiti di intervento per fini di illecito arricchimento (estorsioni, traffico di stupefacenti, riciclaggio del denaro e presenza nell'imprenditoria).

Si tratta di processi non sempre omogenei, nè simili nelle diverse aree del Paese; processi, però, che - per elementari ragioni di mercato criminale - vanno sempre più evidenziandosi e già pongono ai pubblici poteri, in maniera pressante, problemi di adeguatezza della risposta.

Con riferimento alle forze dell'ordine ed allo specifico compito del gruppo di lavoro, l'adeguatezza della risposta deve essere valutata in termini di presenza, professionalità, efficacia, riferimento costante ai mutamenti che intervengono sulla situazione (intensità e tipologia dell'attività criminale), armonica saldatura fra momento preventivo e momento repressivo.

Per essere moderni ed incisivi, occorre risolvere, senza indugio, problemi di rafforzamento, ristrutturazione e preparazione, tendendo decisamente ad una più accentuata diversificazione dei compiti fra le varie forze di polizia, esaltandone, cioè, le vocazioni di base.

Se è vero che, nella più stretta sintesi, il materiale contrasto si estrinseca nell'ottimizzare il rapporto fra la quantità della presenza sul territorio e l'indice di criminalità di ciascuna area considerata, occorre ribadire con particolare enfasi che:

l'azione di prevenzione e repressione delle forze di polizia dipende, in maniera marcata, dal funzionamento della magistratura, suo naturale interlocutore, talchè non sono ammissibili nè sfasamenti nè incomprensioni;

le innovazioni legislative non possono prescindere dalle esigenze irrinunciabili dell'adeguatezza delle norme all'entità ed alla specie dei fenomeni da fronteggiare e dall'applicabilità delle stesse in funzione delle strutture e dei mezzi di cui si dispone.

A questo ultimo riguardo, val la pena di sottolineare l'impatto non certo positivo di una riforma, in sè altamente significativa, quale quella del processo penale.

Quando si invoca lo Stato o, peggio, lo si accusa di latitanza, sfugge ai più il ruolo e l'importanza dell'ente locale. I sopralluoghi hanno confermato che è proprio questo l'anello fondamentale di un più efficace coinvolgimento dei singoli e delle istituzioni nell'impegno di lotta contro il crimine. Lo è, in particolare, attraverso la trasparenza degli atti e l'efficienza dei servizi.

In presenza di tentativi di ingerenze e condizionamenti da parte di circoli sempre più spregiudicatamente interessati alla gestione del pubblico denaro, è il complessivo buon funzionamento di questo reticolo dello Stato che genera fiducia e partecipazione da parte dei cittadini, creando così quelle che - in tutti gli incontri avuti - sono state giudicate le premesse indispensabili per arginare l'impressionante avanzata della criminalità.



## 2) Presenza sul territorio

L'aspetto puramente organico non sembra costituire il principale problema. In genere, i responsabili ai vari livelli non hanno lamentato carenze pregiudizievoli ai fini dell'attività da svolgere, pur ammettendo che eventuali incrementi consentirebbero una migliore gestione del personale.

Incidono, infatti, sul «grado di operatività» delle diverse strutture fattori molteplici, dei quali alcuni non sono facilmente modificabili in quanto legati ad esigenze, regole e diritti che non si possono disattendere (orario di servizio, turni, assenze, struttura amministrativa e burocratica, esigenze di vita), mentre altri sono legati a scelte che sarebbe forse opportuno rimettere in discussione.

Ci si riferisce alle numerose distrazioni di personale per compiti impropri (vigilanza, scorte, piantonamenti, traduzioni, eccetera).

L'impegno in questi servizi ha raggiunto ormai livelli inaccettabili. È sufficiente menzionare quanto segue:

nelle regioni Liguria, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, nel 1989, la sola polizia di Stato ha dovuto distrarre complessivamente n. 92.462 unità (per 6.567 giorni) per i piantonamenti; n. 3.143 unità per gli accompagnamenti e le traduzioni (per n. 3.443 operazioni); n. 1.007 unità per le scorte;

su tutto il territorio nazionale, nello stesso periodo, l'Arma dei carabinieri ha impiegato complessivamente n. 100.944 militari (per 17.208 giorni) per i piantonamenti; n. 634.260 militari per gli accompagnamenti e le traduzioni (per 187.518 operazioni); n. 1.041 unità per le scorte.

Il problema del recupero di tale personale è stato posto più volte, ma con scarsi risultati.

Al riguardo, si rimanda alle proposte formulate nella precedente relazione annuale (trasferimento delle competenze per le traduzioni detenuti al Corpo degli agenti di custodia, da ristrutturare e potenziare; realizzazione di strutture ospedaliere interne alle carceri; revisione delle concessioni delle scorte).

Indipendentemente da queste considerazioni, si è dovuto prendere atto con soddisfazione che:

il problema del potenziamento delle forze nelle aree a rischio è stato affrontato, in questi ultimi tempi con decisione, con riferimento specifico all'indice di criminalità, al punto che, in talune località della Sicilia e della Calabria, c'è addirittura una eccedenza di personale rispetto agli organici che già erano stati rivisti in aumento;

gli interventi mirati sono sempre più numerosi (quali, ad esempio, la costituzione dell'importante «nucleo antisequestri» a Bovalino ed a Siderno o il rafforzamento dei reparti della Guardia di finanza nell'intera area calabrese);

il potenziamento si accompagna talora alla ricerca della ottimizzazione dell'impiego, agendo sulle «modalità operative», prevedendo, ad esempio:

l'uso di *roulotte* collegate a posti fissi dalle quali si distaccano pattuglie per un capillare controllo del territorio;

il più frequente ricorso a pattuglie appiedate o motorizzate con «agenti anti-scippo» (i cosiddetti «falchi»);

la collocazione sul territorio di piccole strutture di polizia, commisurate all'entità degli insediamenti abitativi, costituite da un numero limitato di uomini (6 in tutto, di cui: 1 per il presidio di ciascuna struttura e per i collegamenti, 2 per l'attivazione di un servizio di pattuglia appiedato e gli altri per il controllo della zona in auto).

Per contro appare assai discutibile la moltiplicazione delle strutture di polizia a livello locale, con ciò che esso comporta in quanta ad esigenze di amministrazione e di vita. Si osserva uno scarso rendimento in termini di costo-efficacia: dai sopralluoghi effettuati, è emerso infatti che l'operatività effettiva media di ciascuna struttura (personale presente sul territorio in un dato momento) si può valutare pari al contemporaneo impiego di non più di 8-9 unità su un organico complessivo di 35-40 unità.

In casi del genere, molto meglio sarebbe potenziare il nucleo delle forze dell'ordine più consistente tra quelle dislocate nella stessa area. In questa ottica va posta la questione sollevata a Copertino (Lecce), ove tutti i gruppi politici di quel Comune hanno chiesto un potenziamento delle forze di polizia.

Una presenza così configurata non può significare e non significa di fatto che sia stato risolto il problema del presidio del territorio.

Alla dinamica dell'andamento criminale si deve accompagnare una dinamica della risposta, da tradurre nella costante revisione degli organici in funzione dei reati consumati (tipologia ed entità), nell'adeguamento della professionalità degli operatori di sicurezza, nell'aggiornamento delle modalità di contrasto.

Il tutto, però, da inserire in un «disegno strategico» nel quale entrino in gioco, per esplicitare la loro efficacia, tutti gli aspetti ai quali si è fatto cenno all'inizio, per una concorrenza di sforzi che coinvolga il potere legislativo non meno che la magistratura, il modo di fare politica non meno che l'attività degli enti locali.

Tale «disegno strategico», che chiama in causa il potere centrale, deve tramutarsi, nelle diverse aree, in piani concreti per il controllo del territorio a livello locale, ponendo in atto l'unica forma di coordinamento di fatto possibile, limitata cioè all'azione preventiva.

Pur convenendo sulle remore che il traffico stradale oggi inevitabilmente pone alle possibilità di rapido spostamento e consigliando procedimenti aggiornati per l'abbinamento dell'impiego su mezzi con l'impiego di pattuglie appiedate, non si può sottacere che non sempre - anzi assai di rado - si procede alla ripartizione preventiva del territorio tra le diverse componenti delle forze dell'ordine (specie nei grandi centri).

Una ripartizione siffatta consentirebbe di evitare l'effetto perverso di una presenza ridondante in talune zone ed in talune ore, a fronte di una assenza totale in talune altre ore ed in talune altre zone.

Il controllo del territorio, inteso nel senso tradizionale di presenza per prevenire o per reprimere, appare peraltro superato nella sua classica visione, quando si prendono in esame talune manifestazioni nuove della più recente criminalità. Sono quelle rappresentate dalle mire mafiose nei confronti della finanza, dell'imprenditoria produttiva e

della spesa pubblica (cfr. al riguardo le osservazioni della Guardia di finanza - allegato A/3).

In tal caso, occorre certamente misurare le manifestazioni stesse in un più vasto contesto, che superi spesso anche l'ambito nazionale, nella ricerca di molteplici intrecci, ma non si può e non si deve prescindere dalla necessità di un «monitoraggio» in loco, in ogni singola area, con una attività informativa mirata agli interventi repressivi.

Ciò pone l'esigenza di una ridefinizione del ruolo e della dislocazione delle forze di polizia all'uopo preposte, fermo restando che, per tutte le altre, sempre più pressante si fa l'esigenza di un aggiornamento professionale per accrescerne quanto meno la sensibilità nei riguardi delle nuove tematiche.

### 3) *Professionalità*

A fronte di una criminalità sempre più evoluta, la professionalità delle forze dell'ordine deve essere vista in termini nuovi.

Finora, forse, si è privilegiata la disponibilità di forze di manovra, con preparazione generica, a scapito delle «formazioni di élite», con preparazione accentuatamente specialistica; è parso più conveniente curare l'aspetto della presenza per prevenire piuttosto che quello della presenza per investigare.

Peraltro, per un complesso di cause concorrenti (dalla carenza di mezzi alla sottrazione alle Questure di ruoli amministrativi che consentano l'acquisizione di dati), le capacità e le possibilità di accumulo di elementi informativi, premessa indispensabile di ogni intervento mirato, sono state in pratica completamente annullate.

Nella rincorsa inarrestabile fra incremento della criminalità ed esigenza connessa di potenziamento delle forze dell'ordine, è giunto il momento di ridefinire la politica della sicurezza, puntando decisamente sulla qualità anziché sulla quantità, sulla diversificazione delle funzioni piuttosto che sulla genericità degli interventi, sulla netta ripartizione di compiti piuttosto che su un dispiegamento indiscriminato di sforzi.

La professionalità ha, a suo fondamento, la preparazione di base, ma si accresce nel tempo attraverso gli aggiornamenti e l'esercizio.

L'esperienza maturata esplica, quindi, un suo ruolo, talchè va attentamente valutato il criterio di rotazione del personale, cercando di evitare i due estremi - che puntualmente si sono riscontrati nei sopralluoghi effettuati - delle permanenze eccessivamente lunghe e delle permanenze eccessivamente brevi.

Le prime portano ad ottenebrare - per vari e concorrenti motivi (frustrazioni della *routine*, condizionamenti, timori e interessi) - le capacità di percepire quello che succede nell'area di competenza. Si consideri, al riguardo, la permanenza, per oltre 17 anni, del comandante della stazione dei carabinieri di S. Pietro Vernotico in provincia di Brindisi. Le seconde invece (le brevi permanenze) non danno il tempo di acquisire le conoscenze necessarie e di utilizzare le stesse ai fini operativi.

Come giustamente ha ricordato il Ministro dell'interno nel corso dell'audizione in Commissione, svoltasi il 6 luglio 1989, occorre ricercare soluzioni che, per un verso, non disperdano le conoscenze della zona - elemento, questo, indispensabile per capire le logiche della

locale criminalità - e, d'altra parte, evitino i rischi di eccessivo radicamento e di contiguità con fenomeni criminali.

Dalla documentazione acquisita e dall'esame delle specifiche realtà si è ricavata la primaria esigenza di un giusto equilibrio fra quantità e qualità. Ma preme ribadire, per quanto riguarda l'aspetto qualitativo dell'azione di contrasto, la necessità di potere operare con piena cognizione dei luoghi e delle locali dinamiche criminali.

È una cognizione da integrare con l'altra, non meno necessaria, delle possibilità e dei condizionamenti derivanti, da un lato, dal nuovo codice di procedura penale, e, dall'altro, dalle caratteristiche delle più recenti manifestazioni criminali, per quanto riguarda le connessioni in materia commerciale, finanziaria ed imprenditoriale in genere.

In merito si richiamano le considerazioni già fatte in precedenza, aggiungendo che è tempo di provvedere anche ad un aggiornamento sul piano metodologico e tecnico, utilizzando al meglio l'apporto della più avanzata tecnologia (supporto informatico, trasmissioni, eccetera).

Ci sono iniziative locali assai commendevoli. Tanto per fare un esempio, a Napoli, in un piccolo Commissariato, è stata presentata una proposta di «controllo reticolare», assai convincente, praticabile a condizione che siano disponibili operatori professionalmente preparati e mezzi di trasmissione affidabili.

Si deve, però, superare la fase delle sperimentazioni autonome, centralizzando la ricerca delle soluzioni ottimali.

Una tale evoluzione sarebbe moltiplicatrice di effetti positivi, perchè contribuirebbe - unitamente ad altri provvedimenti in settori diversi - a superare quel senso di frustrazione che si riscontra un po' dappertutto, dando la sensazione che il confronto con la criminalità, che ha l'iniziativa, sia ancora tutto da giocare.

Trattandosi di un confronto che si sviluppa, anche e soprattutto, su livelli economico-finanziari assai più articolati che nel passato, fondamentale si configura il ruolo specialistico della Guardia di finanza, ruolo che deve essere arricchito da un alto grado di professionalità, che permetta di sventare in tempo le nuove strategie criminali e di intervenire con successo nei loro confronti.

Il Comando generale del Corpo si è già fatto carico di questa esigenza con iniziative di potenziamento, ristrutturazione e dislocazione delle forze, che vanno seguite e favorite in un quadro unitario di provvedimenti volti a fronteggiare al meglio la criminalità organizzata.

#### 4) *Efficacia dell'azione*

Un'azione di contrasto è efficace soltanto se:

- il controllo del territorio è sviluppato con continuità;
- gli interventi a richiesta sono tempestivi;
- il momento preventivo e quello repressivo sono strettamente legati;
- i risultati concreti sono tangibili;
- l'autorità dello Stato è in ogni caso assicurata.

Questi obiettivi, purtroppo, non sempre vengono conseguiti, ma non per carenze ed omissioni, nè per scarso impegno degli operatori

della sicurezza. Questi ultimi sono costantemente sulla breccia, ma avvertono un senso di grave impotenza per i limiti obiettivi imposti alle loro tradizionali possibilità informative, per i meccanismi del nuovo processo penale, per le condizioni ambientali nelle quali si trovano ad agire, specie per quanto concerne l'impostazione di fondo della politica repressiva, sempre più informata a criteri di esasperato garantismo.

Val la pena, al riguardo, di soffermarsi - a titolo di esempio - sull'istituto degli arresti domiciliari, la cui applicazione appare quanto meno discutibile. Il ritorno, infatti, di pericolosi delinquenti alle loro abitazioni ed ai loro interessi, si traduce, spesso, in un ripristino di legami associativi che si intendevano troncare con la cattura, quando addirittura - non essendo praticabile una costante sorveglianza - non li porta a riprendere la loro attività criminale e a continuare a consumare reati anche gravi, con conseguenti sfiducia e sconcerto della pubblica opinione, specie nei piccoli centri.

Il caso di Giovanni Ferraro a Cerignola, in provincia di Foggia, di cui all'allegato B/3, è emblematico.

Forte, pertanto, è stata la richiesta sia di una maggiore attenzione e severità da parte dell'organo giudiziario in relazione al dettato dell'articolo 275 del nuovo codice di procedura penale, sia anche di una modifica normativa nel senso di configurare limitazioni per le ipotesi successive alla sentenza di condanna di primo grado.

Alla sopraccennata impotenza degli operatori di sicurezza fa riscontro l'insoddisfazione e la rabbia dei cittadini onesti che, senza mettere in discussione il diritto alle garanzie per quanti delincono, invocano che analoghe garanzie di sicurezza e di ordinata convivenza civile siano assicurate loro.

Questa reazione legittima finisce con l'incidere negativamente sul morale delle forze dell'ordine, alle quali viene attribuita una inefficienza che di fatto è imposta dall'esterno (indirizzi legislativi, comportamento della magistratura). Situazione tanto più grave, questa, se si considera che il senso generale di frustrazione così palesemente evidenziato in aree abitate, per ragioni culturali, a misurare il grado di autorità dalla capacità di imporre una qualche forma di potere - non importa se legale o meno - fa sì che lo Stato venga sentito lontano e che, per cointeressenza o timore, molti finiscano con il trovare più comodo quel disimpegno civico che è ormai caratteristica penalizzante di tante aree del nostro Meridione.

D'altra parte, quale concetto può avere la gente dello Stato quando, ad esempio come avviene a Brindisi, deve registrare la presenza in mare di una vera e propria flotta di più di 50 scafi veloci - intestati, peraltro, a proprietari disoccupati o nullatenenti - che vistosamente ogni giorno fanno la spola per portare avanti alla luce del sole il traffico di contrabbando, senza che sussista possibilità alcuna, per incredibili carenze dell'attuale legislazione, di procedere alla loro confisca?

Quale concetto può avere la gente dello Stato quando deve prendere atto della provocatoria impunità di *boss* locali, più volte inquisiti ed arrestati, ma sempre puntualmente rimessi in libertà?

Quale concetto può avere la gente dello Stato quando questi ultimi, lungi dal mostrare segni di ravvedimento o timore, ostentano le loro

ingiustificate ricchezze, dileggiando addirittura le forze dell'ordine, e vengono perfino osannati in pubbliche cerimonie (ad esempio, con il lancio di manifestini di auguri da un aereo nella ricorrenza del compleanno di un noto esponente mafioso a S. Pietro Vernotico)?

Si impone di agire in tempo per restaurare la legge dello Stato prima che la situazione degeneri oltre il «punto di non ritorno», il punto, cioè, in cui la gran parte dei cittadini delle aree a rischio trova più comodo rivolgersi alla malavita, accettando l'ordine che questa è in grado di imporre.

Va tenuto conto, anche nell'ottica di questa relazione, del ruolo rilevante che hanno le norme del nuovo codice di procedura penale. Esso, infatti, ha determinato un diverso rapporto fra le forze di polizia e l'autorità giudiziaria e previsto differenti modalità e limiti nelle procedure di arresto e di detenzione di persone coinvolte in vicende criminose.

Ovunque si è avuto modo di riscontrare un disagio costante e generalizzato che sembra derivare dalle numerose difficoltà strutturali e di merito che, a parere della Commissione, occorre rapidamente rimuovere per dare maggiore efficacia alle iniziative contro il crimine.

Per un certo settore di criminalità incidono altresì assai negativamente sull'efficacia del contrasto i provvedimenti previsti in materia di libertà personale dei minori.

Gli articoli 16 e seguenti delle disposizioni relative prevedono l'ipotesi di arresto in flagranza solo nel caso di delitti per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore, nel massimo, a 12 anni; diversamente gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria possono limitarsi ad accompagnare il minorenne nella sua abitazione o in una comunità.

A parte ogni considerazione sulle condizioni sociali e morali delle famiglie e sulle strutture educative disponibili, rimane il fatto che, in larghe aree del meridione, i minorenni vengono materialmente gestiti da persone in maggiore età ed avviati al reato, facendo proprio affidamento sull'impunità che la legge di fatto concede.

Si assiste così ad un vistoso incremento della microcriminalità, con effetti destabilizzanti dell'intero assetto sociale, dal momento che:

la ripetizione di reati da parte degli stessi soggetti, contro i quali in pratica nulla di concreto si fa, priva di ogni certezza i cittadini;

l'impunità dei soggetti che delinquono porta gli stessi ad assumere atteggiamenti di arroganza, prepotenza e sfida nei riguardi delle forze dell'ordine;

l'esempio negativo fa da innesco per l'arruolamento di nuovi proseliti, che entrano nella logica del crimine, preparandosi a divenire gregari di più complesse organizzazioni malavitose.

Queste ultime, assai spesso, si servono già dei minorenni per lo spaccio delle sostanze stupefacenti.

In sostanza, siamo in presenza di un quadro desolante di sfilacciamento del tessuto sociale e di paralizzante impotenza dello Stato.

### 5) *Riferimento ai mutamenti che intervengono nella situazione*

Le modalità di azione della moderna criminalità sono in costante, rapida evoluzione. Ne conseguono problemi nuovi di sempre crescente difficoltà per gli operatori di sicurezza.

Con soddisfazione si è constatato che ai massimi livelli delle tre forze di polizia c'è una spiccata «sensibilità per il nuovo». Sarebbe il caso di sostenerla ed indirizzarla, a livello politico, per consentire al Governo di delineare quel «disegno strategico» del quale si è fatto cenno nel precedente paragrafo 2.

Un tale disegno dovrebbe fissare, una volta per tutte, la linea di contenimento al di là della quale non è dato di andare se non si vuole continuare l'indirizzo finora seguito di una risposta al crimine basata soltanto sull'aumento della presenza delle forze dell'ordine. Si otterrebbe l'effetto di una progressiva militarizzazione del territorio, senza incidere sulla entità delle manifestazioni criminose.

In corrispondenza di tale linea, le iniziative da prendere toccherebbero altri settori che non possono essere oggetto di trattazione specifica in questa relazione.

### 6) *Coordinamento*

Il coordinamento è diventato il punto focale del dibattito sulla ricerca del più redditizio impiego delle forze nella lotta alla criminalità organizzata.

Esso non può che riferirsi all'attività preventiva. Anche nel corso di questi sopralluoghi si è avuto modo di constatare che, per motivi vari che sarebbe interessante approfondire, tale forma di coordinamento di fatto non viene realizzato sulla base di una vincolante disciplina procedurale, specie al di fuori dei grandi centri urbani capoluoghi di provincia.

Ciò non significa che non ci siano intese tra le diverse forze di polizia, ma il più delle volte esse si attuano in maniera estemporanea o volontaristica, sulla base del rapporto personale.

Nell'ipotesi di massima cooperazione si è appreso che c'è un rapporto di buon vicinato e che è abitudine costante dare comunicazione delle operazioni straordinarie che ciascuna parte, per autonoma decisione, sviluppa sul territorio. Manca, però, il programma comune nella ordinarietà del servizio.

Senza mettere in discussione le peculiari competenze di ciascuna componente, non sarebbe difficile tentare l'approccio, appunto, di quella suddivisione del territorio alla quale in precedenza si è accennato, prevedendo peraltro una rotazione continuamente modificabile, che potrebbe esplicare effetti positivi sotto il profilo della dissuasione.

La presenza sul territorio, per porre in atto la sua «funzione deterrente» e per dare alla gente la sensazione che lo Stato esiste sempre e dovunque, va gestita con criteri unitari.

È l'unico modo - per usare un'espressione anglosassone - di «mostrare la bandiera».

Il coordinamento deve consentire, altresì, l'indispensabile convergenza di valutazioni, a livello provinciale, circa i pericoli da fronteggiare

e le modalità da applicare ai fini di una corretta gestione nell'impiego delle forze.

Con tale premessa, riesce difficile comprendere come possa esserci palese contrasto di pareri in una materia assai delicata quale il rinnovo delle licenze di porto d'armi in zone caratterizzate da un'elevata presenza di pericolosa criminalità. È quello che è emerso a Fasano, dove - a fronte di 21 pareri negativi da parte della locale Compagnia dei carabinieri - si è avuta una diversa decisione, a livello di Prefettura, con ben 18 casi risolti favorevolmente.

La mancanza di coordinamento diventa, poi, colpa assai grave là dove le caratteristiche ambientali (di ordine geo-topografico, sociale, criminale) impongono l'impiego unitario e razionale delle forze per limitare la libertà d'azione della controparte. Il sopralluogo in Calabria ha evidenziato, al riguardo, talune non trascurabili carenze.

È difficilmente comprensibile che si debba ammettere uno «scoordinamento» non soltanto fra le diverse forze di polizia, ma anche all'interno di una stessa forza. Si è appreso, infatti, che in Aspromonte - area le cui caratteristiche rientrano tra quelle ricordate in precedenza - manca una valida e costante intesa fra commissariati e «nuclei antisequestri».

Questi ultimi, in particolare, non ritengono opportuno trasmettere il piano di pattugliamento, adducendo la giustificazione che si muovono apertamente e sono dunque riconoscibili da tutte le altre forze presenti sulla montagna.

Si tratta di circostanze inquietanti che destano qualche perplessità sulla accettabilità dei giudizi improntati ad ottimismo espressi dai responsabili locali ai massimi livelli.

Come pure non sembrano giustificati i giudizi ottimistici basati soltanto sui dati numerici dei più significativi reati (omicidi, rapine, sequestri, eccetera), ignorando, o fingendo di ignorare, che situazioni apparentemente tranquille possono essere, invece, soltanto sintomo di una conseguita «*pax mafiosa*».

Il controllo del territorio è, in sostanza, importante anche nelle «aree santuario» e chiama in causa il coordinamento nel suo aspetto informativo.

Se è vero che una fondamentale autonomia di base delle tre forze di polizia - autonomia che attinge alle origini, alle tradizioni ed alle consolidate vocazioni - è fattore di efficienza attraverso la emulazione e la competizione, non è meno vero che la lotta contro la moderna criminalità esige ben altro approccio rispetto al passato: un approccio scientifico per adeguare la risposta alla minaccia.

Fermo restando l'imperativo di perseguire il perseguibile nel breve termine, è forse opportuno far cenno ai problemi che si pongono per il futuro.

In una prospettiva del genere, sarebbe forse il caso di valutare l'opportunità di rinvigorire la struttura nazionale di contrasto alla criminalità mediante la ristrutturazione degli apparati di sicurezza, da conseguire attraverso:

la pianificazione generale dell'attività e della presenza sul territorio delle tre forze di polizia;



la progressiva eliminazione delle sovrapposizioni oggi esistenti, accentuando – per ciascuna delle forze suddette – le funzioni primarie, incentivandone la naturale vocazione ed esaltandone alcuni settori di intervento, con un chiarimento in merito agli strumenti ed alle competenze.

La sfida criminale pone, in sostanza, l'esigenza di un profondo processo di razionalizzazione, con ripercussioni sulla distribuzione delle risorse, sulla qualificazione del personale, sulla acquisizione dei mezzi e sulla definizione delle procedure.

L'accentuazione di specifiche peculiarità potrebbe portare ad esaltare le funzioni primarie nell'ambito del settore finanziario e valutario per la Guardia di finanza, a prevedere una diversa articolazione organizzativa e territoriale, con funzioni di pubblica sicurezza, per la polizia di Stato ed a privilegiare una maggiore vocazione verso il controllo del territorio e l'attività di polizia giudiziaria, salve le specificità di polizia militare, per l'Arma dei carabinieri.

L'esaltazione delle funzioni primarie – che non dovrebbe escludere, peraltro, la creazione di «agenzie specializzate» contro alcuni specifici settori di criminalità con personale ad alta professionalità – consentirebbe di avere strutture fortemente responsabilizzate operanti in ambiti ben precisati con funzioni piene, strutture fortemente motivate e finalmente libere da fenomeni concorrenziali.

#### 7) *Considerazioni conclusive*

A conclusione dei sopralluoghi, il giudizio sulle forze di polizia presenti nel territorio oggetto di indagine è fondamentalmente positivo per quanto riguarda la capacità, la dedizione, la volontà di fare e l'impegno del personale.

I risultati, tuttavia, non sono tali da poter dire che, in effetti, lo Stato – come espressione massima di autorità e di tutela dei cittadini – faccia sentire dappertutto la sua presenza.

Sui motivi di tale stato di cose si è avuto modo di esprimere una serie di considerazioni, con riferimento specifico al condizionamento legislativo, all'attività della magistratura ed ai problemi di fondo che toccano le forze di polizia nel loro complesso.

Per quanto riguarda queste ultime, proprio nell'ottica di quella «sensibilità per il nuovo» che dovrebbe favorire un articolato discorso sulle prospettive future, è forse giunto il momento di:

ridefinire la collocazione strategica delle tre forze di polizia in funzione di nuovi parametri (non è questione di mera professionalità nè di quantità);

creare le condizioni – per via strutturale – di un vero, efficace coordinamento, tenendo conto dei tratti di omogeneità e disomogeneità delle tre forze di polizia;

rivedere l'articolazione delle forze, puntando decisamente sul potenziamento delle componenti specialistiche;

rivedere, conseguentemente, l'*iter* formativo del personale.

Sono questioni di gran peso che investono responsabilità di Governo, alla cui definizione i vertici burocratici dei Corpi possono e devono dare il loro contributo illuminato.

Vano sarebbe, però, lo sforzo polarizzato sulle forze dell'ordine, ove, in parallelo, non si agisse sugli altri aspetti che, nel loro insieme, danno un contenuto concreto alla sicurezza pubblica.

ALLEGATO «A»

DATI GENERALI

Arma dei carabinieri .....	«A/1»
Polizia di Stato .....	«A/2»
Guardia di finanza .....	«A/3»

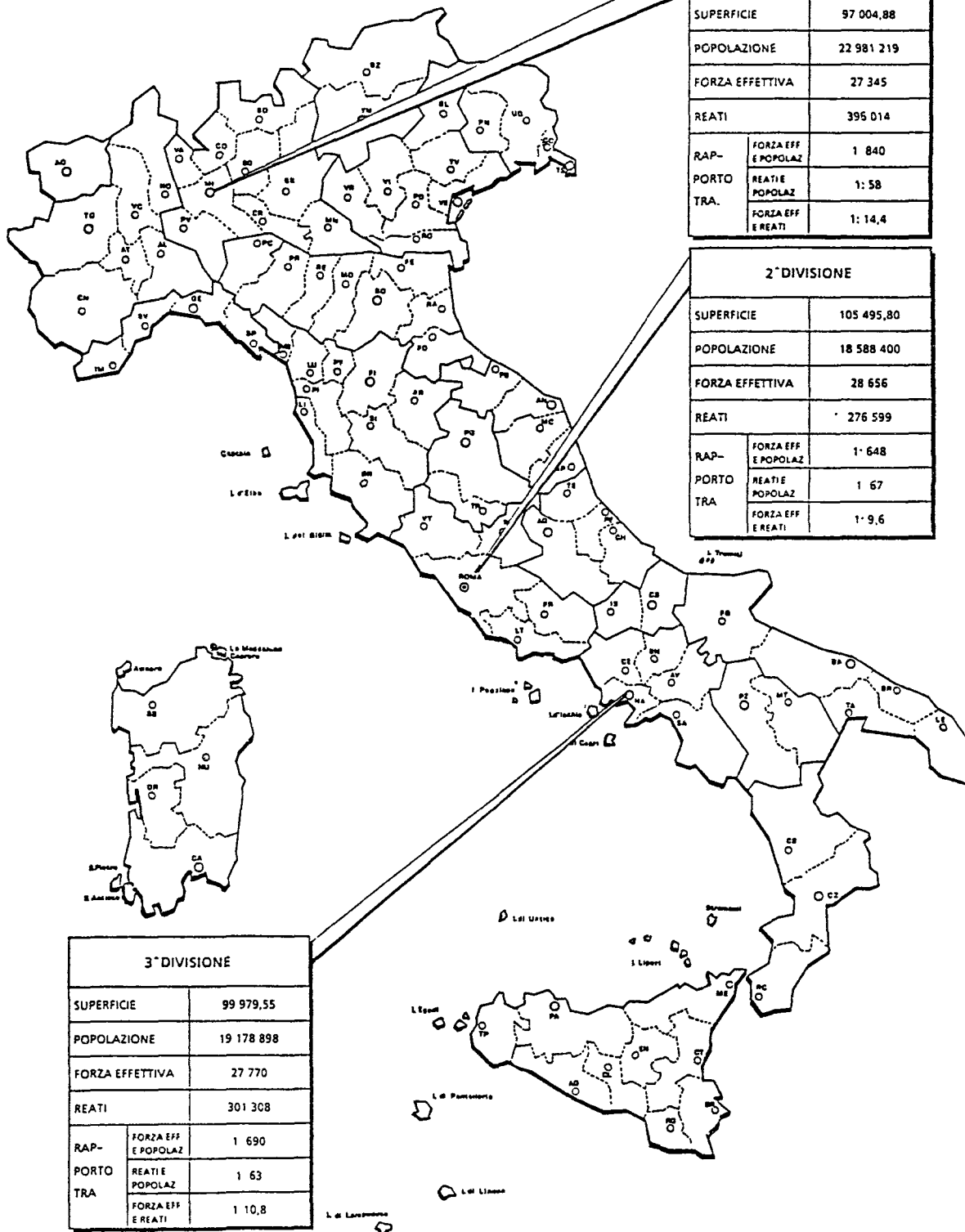


«A/1»

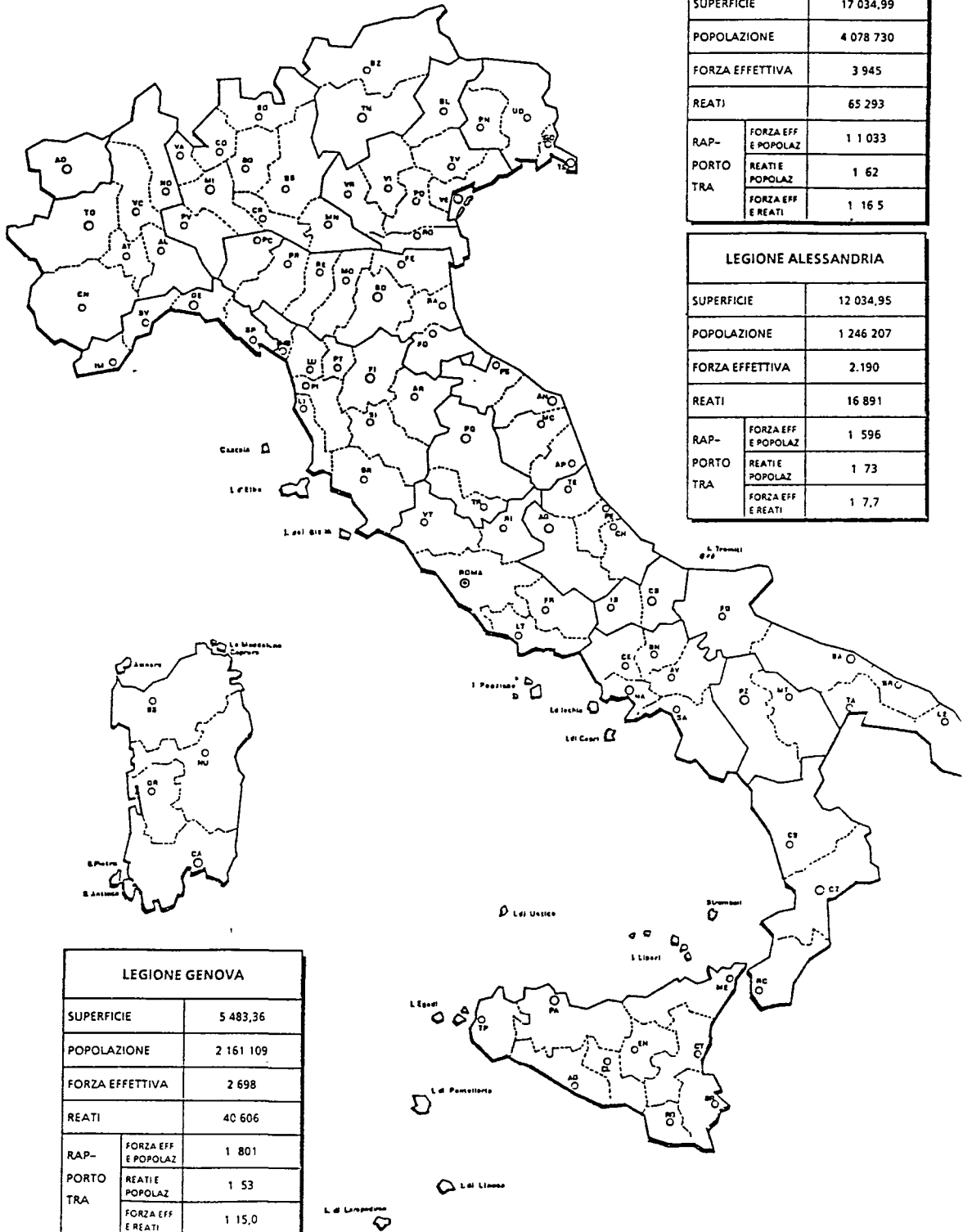
**ARMA DEI CARABINIERI**



**ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE**



**I BRIGATA**



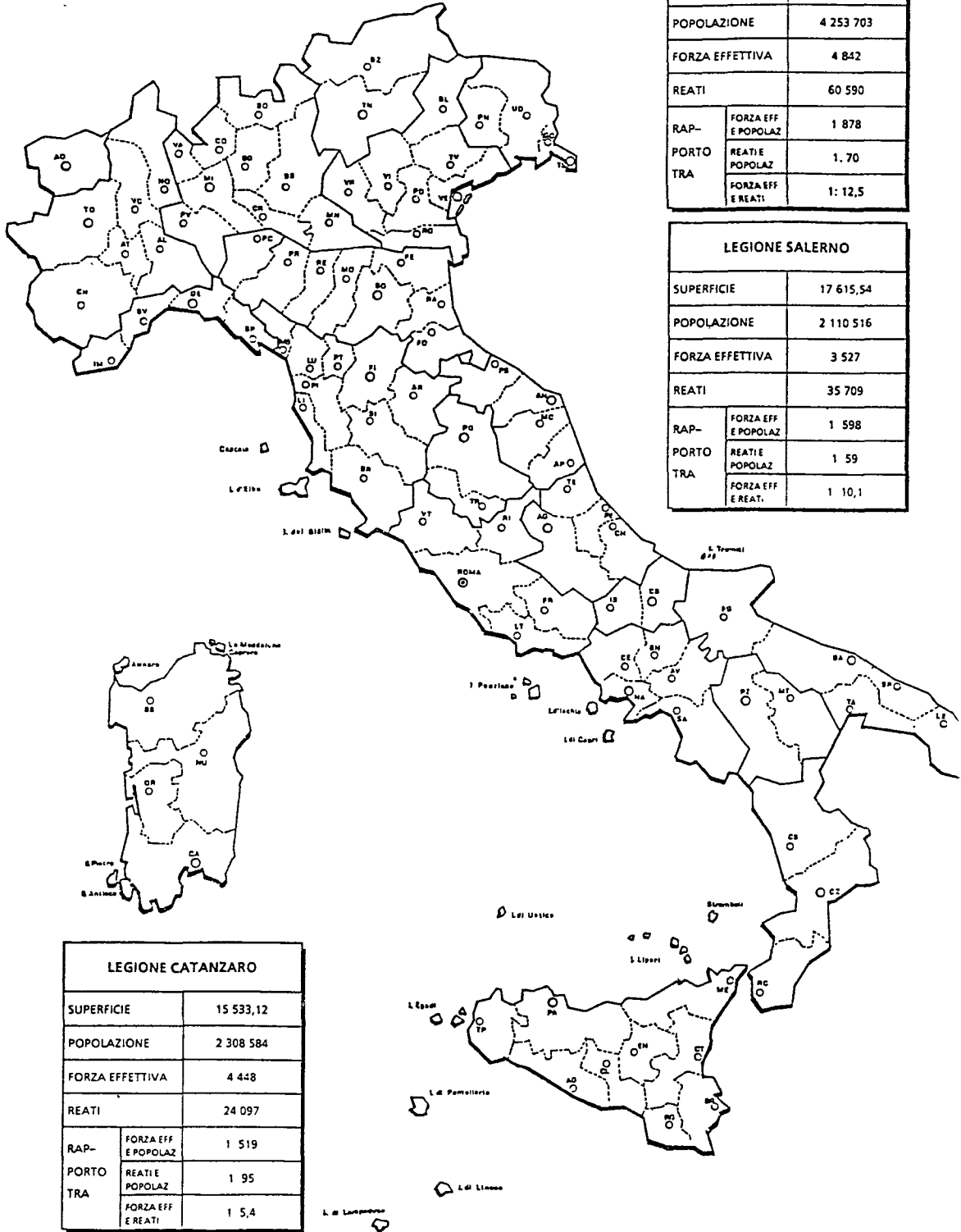
LEGIONE TORINO		
SUPERFICIE	17 034,99	
POPOLAZIONE	4 078 730	
FORZA EFFETTIVA	3 945	
REATI	65 293	
RAP- PORTO TRA	FORZA EFF E POPOLAZ	1 1 033
	REATI E POPOLAZ	1 62
	FORZA EFF E REATI	1 16 5

LEGIONE ALESSANDRIA		
SUPERFICIE	12 034,95	
POPOLAZIONE	1 246 207	
FORZA EFFETTIVA	2.190	
REATI	16 891	
RAP- PORTO TRA	FORZA EFF E POPOLAZ	1 596
	REATI E POPOLAZ	1 73
	FORZA EFF E REATI	1 7,7

LEGIONE GENOVA		
SUPERFICIE	5 483,36	
POPOLAZIONE	2 161 109	
FORZA EFFETTIVA	2 698	
REATI	40 606	
RAP- PORTO TRA	FORZA EFF E POPOLAZ	1 801
	REATI E POPOLAZ	1 53
	FORZA EFF E REATI	1 15,0



**VII BRIGATA**

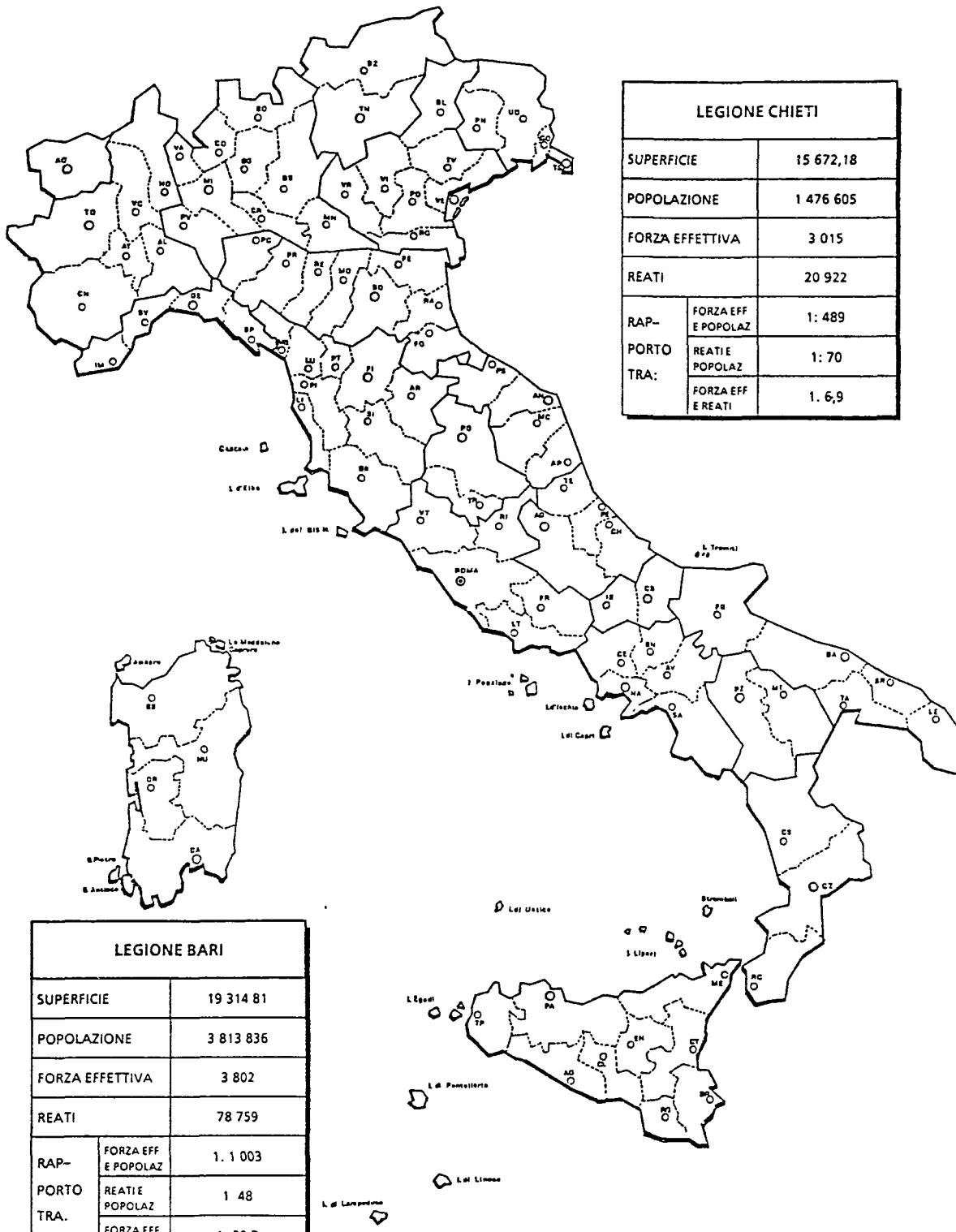


LEGIONE NAPOLI		
SUPERFICIE	5 961,04	
POPOLAZIONE	4 253 703	
FORZA EFFETTIVA	4 842	
REATI	60 590	
RAP- PORTO TRA	FORZA EFF E POPOLAZ	1 878
	REATIE POPOLAZ	1,70
	FORZA EFF E REATI	1: 12,5

LEGIONE SALERNO		
SUPERFICIE	17 615,54	
POPOLAZIONE	2 110 516	
FORZA EFFETTIVA	3 527	
REATI	35 709	
RAP- PORTO TRA	FORZA EFF E POPOLAZ	1 598
	REATIE POPOLAZ	1,59
	FORZA EFF E REAT.	1 10,1

LEGIONE CATANZARO		
SUPERFICIE	15 533,12	
POPOLAZIONE	2 308 584	
FORZA EFFETTIVA	4 448	
REATI	24 097	
RAP- PORTO TRA	FORZA EFF E POPOLAZ	1 519
	REATIE POPOLAZ	1,95
	FORZA EFF E REATI	1 5,4

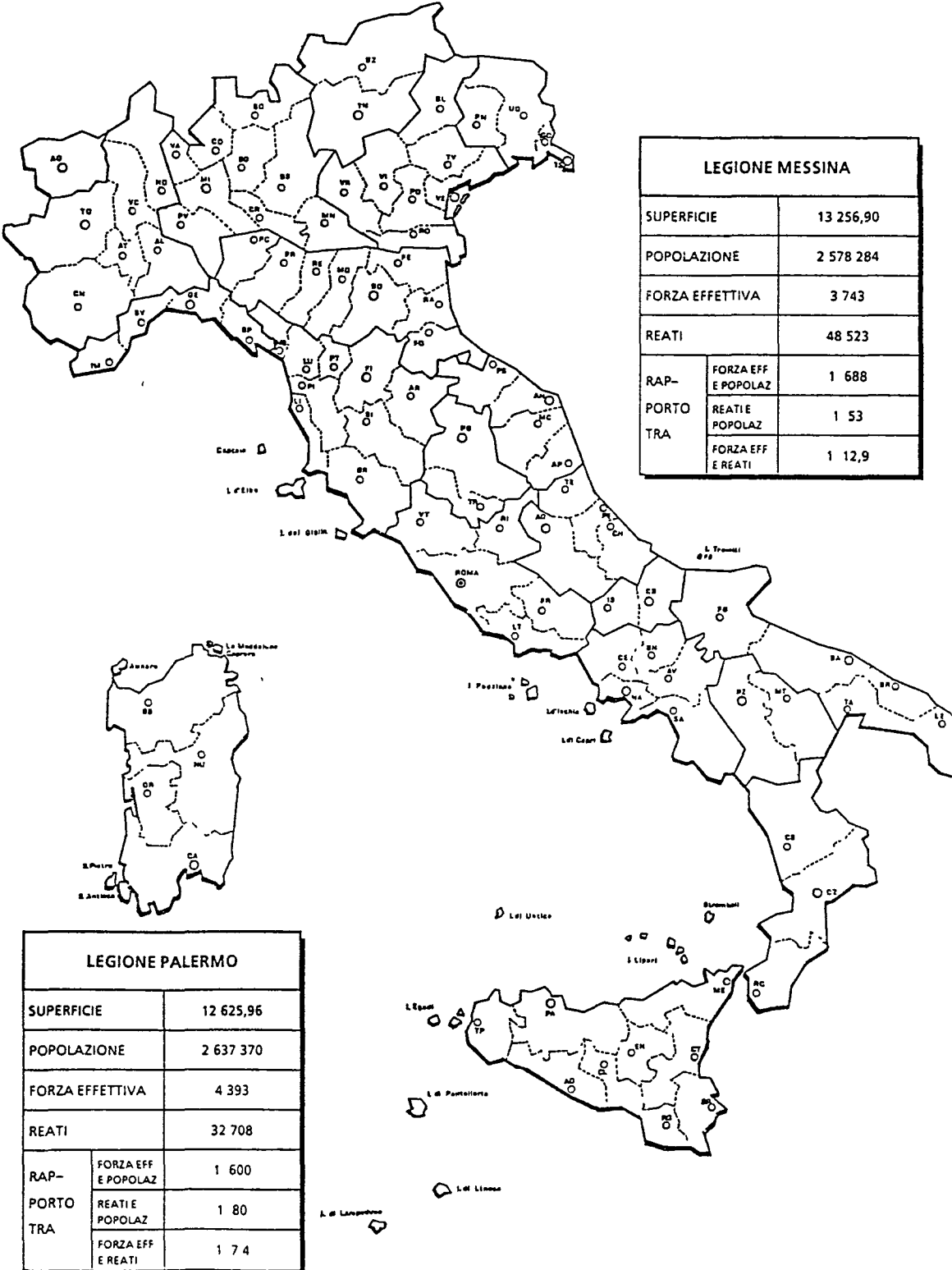
**VIII BRIGATA**



LEGIONE CHIETI		
SUPERFICIE		15 672,18
POPOLAZIONE		1 476 605
FORZA EFFETTIVA		3 015
REATI		20 922
RAP- PORTO TRA:	FORZA EFF E POPOLAZ	1: 489
	REATIE POPOLAZ	1: 70
	FORZA EFF E REATI	1. 6,9

LEGIONE BARI		
SUPERFICIE		19 314 81
POPOLAZIONE		3 813 836
FORZA EFFETTIVA		3 802
REATI		78 759
RAP- PORTO TRA:	FORZA EFF E POPOLAZ	1. 1 003
	REATIE POPOLAZ	1 48
	FORZA EFF E REATI	1 20,7

**IX BRIGATA**



LEGIONE MESSINA	
SUPERFICIE	13 256,90
POPOLAZIONE	2 578 284
FORZA EFFETTIVA	3 743
REATI	48 523
RAP-PORTO	FORZA EFF E POPOLAZ 1 688
TRA	REATI E POPOLAZ 1 53
	FORZA EFF E REATI 1 12,9

LEGIONE PALERMO	
SUPERFICIE	12 625,96
POPOLAZIONE	2 637 370
FORZA EFFETTIVA	4 393
REATI	32 708
RAP-PORTO	FORZA EFF E POPOLAZ 1 600
TRA	REATI E POPOLAZ 1 80
	FORZA EFF E REATI 1 7 4

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Forza prevista	Forza effettiva	Differenza
Ufficiali .....	2.630	2.406	- 224
Sottufficiali .....	25.000	23.472	- 1.258
Appuntati e carabinieri .	67.200	66.161	- 1.039
Carabinieri ausiliari ....	14.721	14.327	- 394
Extra organico .....	1.830	1.727	- 103
<b>Totali ...</b>	<b>111.381</b>	<b>108.093</b>	<b>- 3.288</b>

«A/2»

**POLIZIA DI STATO**



## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## DATI RELATIVI AL PERIODO GENNAIO-OTTOBRE DELL'ANNO 1989

Provincia	Superficie	Popolazione	Forza effettiva al 1-11-1989	Rapporto tra forza effettiva e popol	Reati	Rapporti tra		Totale delitti consumati e tentati
						Reati e popol	F. effet. e reati	
Piemonte . . . .	25.398,94	4.377.299	4.938	1: 886	243.412	1: 18	1: 49	41.980
Valle D'Aosta	3.262,26	114.325	304	1: 376	20.621	1: 6	1: 68	933
Lombardia . . .	23.865,90	8.886.402	8.854	1: 1.004	350.121	1: 25	1: 40	111.194
Trentino A. A.	13.618,31	881.986	1.645	1: 536	61.413	1: 14	1: 37	6.644
Veneto . . . . .	18.363,89	4.374.911	4.362	1: 1.003	156.675	1: 28	1: 36	25.147
Friuli V. G. . .	7.845,13	1.210.242	2.334	1: 519	57.961	1: 21	1: 25	6.863
Liguria . . . . .	5.417,90	1.749.572	3.632	1: 482	95.912	1: 18	1: 26	19.293
Emilia Roma- gna . . . . .	22.123,18	3.924.199	4.743	1: 827	191.422	1: 21	1: 40	31.242
Toscana . . . . .	22.992,36	3.568.308	4.616	1: 773	186.545	1: 19	1: 40	31.280
Umbria . . . . .	8.456,04	818.226	777	1: 1.053	51.749	1: 16	1: 67	3.101
Marche . . . . .	9.693,41	1.428.557	1.907	1: 749	117.862	1: 12	1: 62	5.400
Lazio . . . . .	17.202,74	5.137.270	17.582	1: 292	186.162	1: 28	1: 11	65.458
Abruzzo . . . . .	10.794,09	1.257.988	1.675	1: 751	103.963	1: 12	1: 62	9.195
Molise . . . . .	4.437,64	334.680	465	1: 720	20.923	1: 16	1: 45	1.063
Campania . . . .	13.595,33	5.731.426	7.936	1: 722	275.328	1: 21	1: 35	34.599
Puglia . . . . .	19.347,76	4.042.996	4.300	1: 940	184.951	1: 22	1: 43	37.787
Basilicata . . . .	9.992,27	621.506	636	1: 977	43.634	1: 14	1: 69	1.744
Calabria . . . . .	15.080,27	2.146.724	3.246	1: 661	94.032	1: 23	1: 29	7.431
Sicilia . . . . .	25.708,56	5.141.343	8.787	1: 585	285.784	1: 18	1: 33	55.257
Sardegna . . . .	24.089,89	1.651.218	3.128	1: 528	116.620	1: 14	1: 37	19.152
Totale . .	301.276,87	57.399.108	85.867	1: 668	2.845.090	1: 20	1: 33	514.763

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## DATI RELATIVI ALL'ANNO 1988 NELLA REGIONE LIGURIA

Provincia	Superficie	Popolazione	Forza effettiva	Rapporto tra forza effettiva e popol	Reati	Rapporti tra		Totale delitti consumati e tentati
						Reati e popol	F effet e reati	
Genova .....	1.835,91	1.000.571	2.080	1: 481	36.675	1: 27	1: 18	15.660
Imperia .....	1.155,40	221.449	566	1: 391	32.927	1: 7	1: 58	3.671
La Spezia ....	882,05	235.176	431	1: 546	18.712	1: 13	1: 43	2.372
Savona .....	1.544,54	292.376	376	1: 778	27.270	1: 11	1: 73	1.567
Totale ...	5.417,90	1.749.572	3.453	1: 507	115.584	1: 15	1: 33	23.270

## DATI RELATIVI AL PERIODO GENNAIO-OTTOBRE DELL'ANNO 1989

Provincia	Superficie	Popolazione	Forza effettiva	Rapporto tra forza effettiva e popol	Reati	Rapporti tra		Totale delitti consumati e tentati
						Reati e popol.	F. effet. e reati	
Genova .....	1.835,91	1.000.571	2.207	1: 453	29.579	1: 34	1: 13	12.040
Imperia .....	1.155,40	221.449	570	1: 389	28.358	1: 8	1: 50	3.948
La Spezia ....	882,05	235.176	459	1: 512	15.458	1: 15	1: 34	2.024
Savona .....	1.544,54	292.376	396	1: 738	22.517	1: 13	1: 57	1.2817
Totale ...	5.417,90	1.749.572	3.632	1: 482	95.912	1: 18	1: 26	19.293



## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## DATI RELATIVI ALL'ANNO 1988 NELLA REGIONE CAMPANIA

Provincia	Superficie	Popolazione	Forza effettiva	Rapporto tra forza effettiva e popol.	Reati	Rapporti tra		Totale delitti consumati e tentati
						Reati e popol	F. effet e reati	
Avellino . . . . .	2.791,64	449.301	430	1: 1.045	28.716	1: 16	1: 67	1.113
Benevento . . .	2.070,63	298.884	290	1: 1.031	21.970	1: 14	1: 76	910
Caserta . . . . .	2.639,38	812.442	899	1: 904	68.190	1: 12	1: 76	3.441
Napoli . . . . .	1.171,13	3.111.410	5.173	1: 601	153.602	1: 20	1: 30	41.909
Salerno . . . . .	4.922,55	1.059.389	857	1: 1.236	67.504	1: 16	1: 79	4.607
Totale . . .	13.595,33	5.731.426	7.649	1: 749	339.982	1: 17	1: 44	51.580

## DATI RELATIVI AL PERIODO GENNAIO-OTTOBRE DELL'ANNO 1989

Provincia	Superficie	Popolazione	Forza effettiva	Rapporto tra forza effettiva e popol	Reati	Rapporti tra		Totale delitti consumati e tentati
						Reati e popol	F. effet e reati	
Avellino . . . . .	2.791,64	449.301	456	1: 985	24.635	1: 18	1: 54	1.445
Benevento . . .	2.070,63	298.884	298	1: 1.003	18.713	1: 16	1: 63	975
Caserta . . . . .	2.639,38	812.442	950	1: 855	56.610	1: 14	1: 60	2.464
Napoli . . . . .	1.171,13	3.111.410	5.330	1: 584	119.245	1: 26	1: 22	26.192
Salerno . . . . .	4.922,55	1.059.389	902	1: 1.174	56.125	1: 19	1: 62	3.523
Totale . . .	13.595,33	5.731.426	7.936	1: 722	275.328	1: 21	1: 35	34.599

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## DATI RELATIVI ALL'ANNO 1988 NELLA REGIONE PUGLIA

Provincia	Superficie	Popolazione	Forza effettiva	Rapporto tra forza effettiva e popol.	Reati	Rapporti tra		Totale delitti consumati e tentati
						Reati e popol	F effet e reati	
Bari .....	5.129,42	1.522.602	1.521	1: 1.001	65.542	1: 23	1: 43	18.057
Brindisi .....	1.837,57	408.291	441	1: 926	25.802	1: 16	1: 59	2.677
Foggia .....	7.184,60	701.648	689	1: 1.018	48.423	1: 14	1: 70	8.249
Lecce .....	2.759,40	811.746	533	1: 1.523	41.296	1: 20	1: 77	4.797
Taranto .....	2.346,77	589.709	863	1: 694	39.844	1: 15	1: 46	9.923
Totale ...	19.347,76	4.042.996	4.047	1: 999	220.907	1: 18	1: 55	43.703

## DATI RELATIVI AL PERIODO GENNAIO-OTTOBRE DELL'ANNO 1989

Provincia	Superficie	Popolazione	Forza effettiva	Rapporto tra forza effettiva e popol	Reati	Rapporti tra		Totale delitti consumati e tentati
						Reati e popol	F effet e reati	
Bari .....	5.129,42	1.522.602	1.686	1: 903	54.031	1: 28	1: 32	14.730
Brindisi .....	1.838,57	408.291	462	1: 884	22.426	1: 18	1: 49	3.216
Foggia .....	7.184,60	701.648	744	1: 943	40.861	1: 17	1: 55	7.440
Lecce .....	2.759,40	811.746	564	1: 1.439	35.120	1: 23	1: 62	4.761
Taranto .....	2.436,77	598.709	844	1: 709	32.513	1: 18	1: 39	7.640
Totale ...	19.347,76	4.042.996	4.300	1: 940	184.951	1: 22	1: 43	37.787

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## DATI RELATIVI ALL'ANNO 1988 NELLA REGIONE CALABRIA

Provincia	Superficie	Popolazione	Forza effettiva	Rapporto tra forza effettiva e popol.	Reati	Rapporti tra		Totale delitti consumati e tentati
						Reati e popol.	F effet e reati	
Catanzaro ....	5.247,40	774.450	742	1: 1.044	25.417	1: 30	1: 34	3.238
Cosenza .....	6.649,68	780.122	604	1: 1.292	41.564	1: 19	1: 69	2.455
Reggio Cal. ...	3.183,19	592.152	1.495	1: 396	46.116	1: 13	1: 31	2.668
Totale ...	15.080,27	2.146.724	2.841	1: 756	113.097	1: 19	1: 40	8.361

## DATI RELATIVI AL PERIODO GENNAIO-OTTOBRE DELL'ANNO 1989

Provincia	Superficie	Popolazione	Forza effettiva	Rapporto tra forza effettiva e popol	Reati	Rapporti tra		Totale delitti consumati e tentati
						Reati e popol	F effet. e reati	
Catanzaro ....	5.247,40	774.450	899	1: 861	21.031	1: 37	1: 23	2.783
Cosenza .....	6.649,68	780.122	664	1: 1.175	34.777	1: 22	1: 52	2.421
Reggio Cal. ...	3.183,19	592.152	1.683	1: 352	38.224	1: 15	1: 23	2.227
Totale ...	15.080,27	2.146.724	3.246	1: 661	94.032	1: 23	1: 29	7.431

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## DATI RELATIVI ALL'ANNO 1988 NELLA REGIONE SICILIA

Provincia	Superficie	Popolazione	Forza effettiva	Rapporto tra forza effettiva e popol	Reati	Rapporti tra		Totale delitti consumati e tentati
						Reati e popol	F effet e reati	
Agrigento . . . .	3.041,90	490.848	382	1: 285	21.612	1: 23	1: 57	1.176
Caltanissetta .	2.128,20	294.282	365	1: 806	20.097	1: 15	1: 55	1.862
Catania . . . . .	3.552,20	1.069.740	1.659	1: 645	45.523	1: 23	1: 27	16.086
Enna . . . . .	2.562,13	198.046	303	1: 654	20.726	1: 10	1: 68	760
Messina . . . . .	3.247,34	690.952	789	1: 876	44.658	1: 15	1: 57	3.532
Palermo . . . . .	4.992,25	1.258.119	3.647	1: 345	110.447	1: 11	1: 30	23.849
Ragusa . . . . .	1.614,02	290.036	338	1: 858	14.230	1: 20	1: 42	1.430
Siracusa . . . . .	2.108,80	411.148	530	1: 776	26.843	1: 15	1: 51	4.655
Trapani . . . . .	2.461,72	438.172	609	1: 719	34.183	1: 13	1: 56	2.181
Totale . . . . .	25.708,56	5.141.343	8.622	1: 596	338.319	1: 15	1: 39	55.531

## DATI RELATIVI AL PERIODO GENNAIO-OTTOBRE DELL'ANNO 1989

Provincia	Superficie	Popolazione	Forza effettiva	Rapporto tra forza effettiva e popol	Reati	Rapporti tra		Totale delitti consumati e tentati
						Reati e popol	F effet e reati	
Agrigento . . . .	3.041,90	490.848	454	1: 1.081	18.303	1: 27	1: 40	1.309
Caltanissetta .	2.128,20	294.282	373	1: 789	16.613	1: 18	1: 45	1.666
Catania . . . . .	3.552,20	1.069.740	1.738	1: 616	42.110	1: 25	1: 24	17.619
Enna . . . . .	2.562,13	198.046	329	1: 602	17.162	1: 12	1: 52	560
Messina . . . . .	3.247,34	690.952	856	1: 807	33.417	1: 21	1: 39	3.561
Palermo . . . . .	4.992,25	1.258.119	3.649	1: 345	93.651	1: 13	1: 26	21.512
Ragusa . . . . .	1.614,02	290.036	378	1: 767	11.525	1: 25	1: 30	895
Siracusa . . . . .	2.108,80	411.148	359	1: 1.145	23.001	1: 18	1: 64	4.760
Trapani . . . . .	2.461,72	438.172	651	1: 673	30.002	1: 15	1: 46	3.375
Totale . . . . .	000	000	000	0: 000	000	0: 00	0: 00	000

Con decreto ministeriale 16 marzo 1989 è stata disposta una riorganizzazione, con conseguente potenziamento, delle questure e dei Commissariati:

i nuovi organici dei Commissariati comportano un impiego complessivo di 9.075 unità rispetto alle 5.677 del novembre '87, con una dotazione base di almeno 35 unità, che si cercherà di portare a 40;

sono stati decisi nuovi organici per i servizi di prevenzione generale, in relazione ai quali le questure saranno in grado di assicurare nelle 24 ore almeno due volanti nelle sedi minori, e tutti i commissariati assicureranno almeno una volante nelle 24 ore;

il personale delle squadre mobili passa a 4874 unità, con un incremento di 2.129 elementi;

la polizia scientifica passa da 639 unità a 955.

Complessiva nuova pianta organica:

Divisioni ed uffici delle questure: .....	33.335 unità;
Commissariati regionali: .....	9.701 unità;
Commissariati distaccati: .....	9.085 unità.



A/3

**GUARDIA DI FINANZA**





## PERSONALE

La situazione della forza organica ed effettiva dei reparti dipendenti dalle zone di Napoli, Bari e Palermo, con riferimento ai rispettivi Comandi di corpo, risulta dai seguenti prospetti (aggiornati al 5 gennaio 1990):

## (A) ZONA DI NAPOLI

	Ufficiali			Sottufficiali						Appuntati e Finanziari					
				Ordinario			Mare			Ordinario			Mare		
	Org	Eff	Diff	Org	Eff	Diff	Org	Eff	Diff	Org	Eff	Diff	Org	Eff	Diff
Zona Meridionale - Tirrenica VI Napoli	1	3	+ 2	7	11	+ 4	-	-	-	13	14	+ 1	-	-	-
Nucleo regionale pt Napoli	32	30	- 2	387	313	- 74	-	-	-	147	128	- 19	-	-	-
Legione di Napoli	49	54	+ 5	565	748	+ 183	115	163	+ 48	1 792	1 900	+ 108	260	285	+ 25
Legione di Cantanzaro	32	41	+ 9	298	395	+ 97	100	80	- 20	730	1 032	+ 302	180	166	- 14
TOTALE	114	128	+ 14	1 257	1 467	+ 10	215	243	+ 28	2 682	3 074	+ 392	440	451	+ 11

## (B) ZONA DI BARI

	Ufficiali			Sottufficiali						Appuntati e Finanziari					
				Ordinario			Mare			Ordinario			Mare		
	Org	Eff	Diff	Org	Eff	Diff	Org	Eff	Diff	Org	Eff	Diff	Org	Eff	Diff
Zona Meridionale - Adriatica XI	1	3	+ 2	6	10	+ 4	-	-	-	10	12	+ 2	-	-	-
Nucleo regionale pt Bari	23	20	- 3	270	176	- 94	-	1	+ 1	90	67	- 23	-	-	-
Legione di Bari	37	47	+ 10	340	485	+ 145	124	127	+ 3	1 012	1 066	+ 54	223	266	+ 43
Legione di Taranto	23	27	+ 4	235	390	+ 155	85	85	-	489	658	169	150	152	+ 2
TOTALE	84	97	+ 13	851	1 061	+ 210	209	213	+ 4	1 601	1 803	+ 202	373	418	+ 45

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## (C) ZONA DI PALERMO

	Ufficiali			Sottufficiali						Appuntati e Finanziari					
				Ordinario			Mare			Ordinario			Mare		
	Org	Eff	Diff	Org	Eff	Diff	Org	Eff	Diff	Org	Eff	Diff	Org	Eff	Diff
Zona Sicula (VII) .....	1	8	+ 7	7	128	+ 121	-	8	+ 8	13	258	+ 245	-	17	+ 17
Nucleo regionale pt Palermo .....	29	28	- 1	369	224	- 145	-	-	-	127	81	- 46	-	-	-
Legione di Palermo .....	36	41	+ 5	378	507	+ 129	109	103	- 6	1.164	1.145	- 19	259	234	- 25
Legione di Messina ...	38	40	+ 2	411	517	+ 106	123	118	- 5	1.131	1.174	+ 43	273	260	- 13
TOTALE ...	104	117	+ 13	1.165	1.376	+ 211	232	229	- 3	2.435	2.656	+ 223	532	511	- 21

Dai dati numerici sopra indicati si evince, nel complesso, una esuberanza, rispetto alla forza organica prevista, di:

14 ufficiali, 238 sottufficiali e 403 appuntati e finanziari, per la Zona di Napoli;

13 ufficiali, 214 sottufficiali e 247 appuntati e finanziari, per la Zona di Bari;

13 ufficiali, 208 sottufficiali e 202 appuntati e finanziari, per la Zona di Palermo.

Con riferimento alla forza effettiva esistente nel gennaio 1983, data vicina all'entrata in vigore della legge 13 settembre 1982, n. 646, si sono verificati i seguenti incrementi di personale:

	gennaio 1983	gennaio 1990	incremento (%)
Zona di Napoli .....	4.281	5.363	25,27
Zona di Bari .....	1.747	3.592	105,60
Zona di Palermo .....	3.921	4.891	22,95

## POTENZIAMENTO ED ESIGENZA DEL CORPO

Ulteriori incrementi, che renderanno sempre più incisiva la presenza del Corpo nelle regioni meridionali, saranno attuati in esito alle conformi previsioni della legge 25 maggio 1989, n. 190, concernente il potenziamento della Guardia di finanza nel quinquennio 1989-1993.

Grazie a tale provvedimento, potranno essere destinate nelle anzidette regioni aliquote di personale stimabili in ragione del 10 per cento circa dell'aumento di organico complessivamente previsto.

Peraltro, nonostante l'anzidetto provvedimento e quelli di cui alle leggi precedentemente emanate in materia, a fronte dei quali il Corpo ha già assunto le pertinenti iniziative anche nell'Italia meridionale, le esigenze in questo territorio restano notevoli.

Ciò consegue, prevalentemente, dal fatto che la dislocazione dei reparti, attesi i compiti istituzionali, è sempre stata funzionalizzata verso forme di gravitazione economico-fiscale che hanno indotto la Guardia di finanza, in passato, ad una proiezione prevalente verso le regioni settentrionali e centrali.

L'evoluzione della criminalità organizzata, specie nell'ultimo decennio, e quindi la necessità di intensificare l'azione di contrasto verso i connessi fenomeni delinquenziali, nonché l'esigenza di accentuare la presenza sul territorio delle forze di polizia, hanno, tuttavia, da tempo, imposto all'Istituzione di inviare nel meridione un sempre maggior numero di militari; si richiede contestualmente una riconversione logistica che deve essere necessariamente accompagnata da adeguati finanziamenti.

Inoltre altre motivazioni sono alla base di tale manovra, ove si consideri che nel basso Mediterraneo si stanno consolidando traffici illeciti, tanto per via aerea quanto marittima, che consigliano un più esteso schieramento di uomini e di mezzi del Corpo, specie nella parte insulare del territorio italiano, che risulta centrale rispetto allo scacchiere del basso Mediterraneo.

Le richiamate leggi di potenziamento, tuttora in fase di attuazione, concepite sulla base di realtà operative in continua evoluzione, già allo stato attuale, ma soprattutto in proiezione futura, non vengono quindi ritenute obiettivamente adeguate alle effettive esigenze della Guardia di finanza e richiedono, pertanto, di essere integrate con ulteriori provvedimenti che consentano la creazione di idonee strutture permanenti, in grado di alloggiare il personale e, parallelamente, l'acquisto di idonei mezzi informatici e di trasporto aereo e navale.

Il tutto dovrebbe, inoltre, essere corroborato da adeguati finanziamenti per l'addestramento e la qualificazione del personale.



ALLEGATO B

**SOPRALLUOGI**  
**INCONTRI CON LE FORZE DI POLIZIA**

B/1 - NAPOLI E PROVINCIA

B/2 - SICILIA

B/3 - PUGLIA

B/4 - CALABRIA

B/5 - LIGURIA



B/1

## NAPOLI E PROVINCIA

### 1. - POLIZIA DI STATO

- A) *Questura di Napoli*
- B) *Afragola - Commissariato*
- C) *Secondigliano - Commissariato*
- D) *Montecalvario - Commissariato*
- E) *San Giovanni a Teduccio - Commissariato*
- F) *Ponticelli - Commissariato*

### 2. - ARMA DEI CARABINIERI

- A) *Presenza complessiva sul territorio*
- B) *Afragola - Stazione*
- C) *Napoli Stella - Compagnia - Stazione*

### 3. - GUARDIA DI FINANZA

## 1. - POLIZIA DI STATO

A) *Questura di Napoli*

Al momento del sopralluogo (19 aprile 1990) erano in forza presso la questura 4.367 unità a fronte di un totale complessivo di 3.570 unità del 31 dicembre 1988 e delle 4.647 unità previste dal decreto ministeriale 16 marzo 1989.

B) *Afragola - Commissariato*

Il territorio di competenza comprende sei Comuni tra i più criminogeni dell'area campana.

In organico 59 unità a fronte delle 82 previste dal decreto ministeriale 16 marzo 1989. Al momento del sopralluogo erano in servizio 22 unità, sul territorio 2 volanti con 6 unità.

C) *Secondigliano - Commissariato*

Si tratta di una zona ad altissimo indice di criminalità: dai dati acquisiti risulta che si sono verificati lo scorso anno 45 ferimenti, di cui 38 di sicura origine camorristica, a fronte dei 349 ferimenti registrati in tale anno a Napoli e provincia.

Si registra la presenza di 50 mila acquirenti di stupefacenti e di circa 220 «arrestati domiciliari».

Popolazione di 320 mila abitanti.

In organico 50 unità a fronte delle 124 previste nel decreto ministeriale 16 marzo 1989.

In servizio sul territorio:

1 volante con 3 unità;

1 ispettore di polizia giudiziaria;

1 pattuglia con 3 unità in servizio di polizia giudiziaria.

Sono inoltre in servizio sul territorio mediamente:

2 volanti della questura;

2 volanti dei Carabinieri;

2 auto della questura per sorveglianza uffici postali.

Il responsabile del commissariato riferisce che, a suo parere, sarebbero necessarie almeno 200 unità.

D) *Montecalvario - Commissariato*

Situato nel centro della città, in una zona ad estrema densità abitativa e ad alto tasso di delinquenza (i cosiddetti «quartieri»).

Reati più frequenti: contrabbando, spaccio di droga, lotto clandestino, associazione a delinquere di stampo mafioso.

Popolazione: 300 mila abitanti.

In organico 50 unità a fronte delle 70 previste dal decreto ministeriale 16 marzo 1989.



## Sul territorio:

- 1 volante con 3 unità;
- 1 volante con 2 unità;
- 1 sottufficiale;
- 1 pattuglia con 2 unità nella centrale via Roma.

Nei «quartieri» sono mediamente presenti: la polizia giudiziaria in abiti simulati e vettura civetta (3 unità), squadra mobile (3 unità) e 4 unità cosiddetti «falchi» (con uso di moto ed in borghese).

Era stata collocata nei «quartieri» una *roulotte*, poi rimossa perchè giudicata non utile e produttiva, in quanto non riusciva ad essere valido referente di sicurezza per la popolazione.

Gli agenti riferiscono di un senso di impotenza e di frustrazione, quasi di inutilità, nei confronti di un territorio pressochè completamente governato da logiche e potere criminali.

E) *San Giovanni a Teduccio - Commissariato*

Popolazione di 85 mila abitanti per il territorio di San Giovanni a Teduccio e Barra. La zona è tra le più criminogene dell'area napoletana e contiene le abitazioni di numerose «famiglie» camorristiche; vi sono enormi problemi di piantonamento detenuti, che sottrae personale alla lotta alla criminalità.

In organico 35 unità su 83 previste dal decreto ministeriale 16 marzo 1989.

Al momento del sopralluogo erano in servizio esterno 6 unità.

F) *Ponticelli - Commissariato*

Popolazione di 60 mila abitanti. Zona caratterizzata da estrema violenza (recente è stato l'agguato di natura camorristica che ha causato la morte di numerose persone).

In organico 39 unità su 83 previste dal decreto ministeriale 16 marzo 1989; al momento della visita erano in servizio sul territorio 7 unità.

## 2. - ARMA DEI CARABINIERI

A) *Presenza complessiva sul territorio*

REPARTI	ESIGENZE - FORZA			
	Totale forza effettiva	Assenze per licenze, cure, malattie	Addetti attività logistiche, amministrative, gestionali, servizi	Attività info-operativa
Gruppo Napoli I . . . . .	1.369	274	219	876
Gruppo Napoli II . . . . .	1.096	219	175	702
Gruppo Napoli III . . . . .	1.011	202	162	647
Reparti speciali . . . . .	344	69	55	220
Totale . . . . .	4.260	852	681	2.727

**B) Afragola - Stazione**

La stazione dei Carabinieri è competente solo per Afragola.

Popolazione di 70 mila abitanti, cui si aggiungono migliaia di persone provenienti dalla città e che svolgono attività ad Afragola, pur non essendo ivi censite; zona ad altissimo rischio criminale, con la presenza di numerosi sottoposti agli arresti domiciliari.

In organico 19 militari di cui 4 sottufficiali; al momento del sopralluogo 5 unità in servizio sul territorio, di cui 2 per indagini di polizia giudiziaria.

**C) Napoli - Compagnia e stazione «Stella»**

Si tratta di un quartiere assai antico e centrale dell'area urbana.

Elevato è il tasso di criminalità, diffusa ed organizzata, che si sviluppa con reati contro il patrimonio, violenze omicide, presenza di nuclei camorristi, spaccio di droga, esercizio generalizzato del lotto clandestino.

Su questo territorio l'economia sembra essere controllata esclusivamente dalla camorra, senza significative denunce da parte della popolazione in ordine ai vari fenomeni criminali.

La stazione è collocata presso la compagnia dei Carabinieri ed ha un organico di 12 unità; al momento del sopralluogo erano sul territorio 2 pattuglie per 4 unità.

**3. - GUARDIA DI FINANZA**

Negli ultimi mesi sono state potenziate le strutture di Salerno, Isernia e Napoli per complessive 200 unità.

Il lavoro di iniziativa del Corpo è minimo, circa il 10 per cento; la restante attività dipende dall'autorità giudiziaria.

La situazione è di estrema difficoltà, in quanto i numerosi arricchimenti illeciti sono di difficile individuazione per la presenza di prestanome, di copertura e società. Le attuali disponibilità in termini di mezzi, uomini, e professionalità sembrano comunque sufficienti per la lotta al crimine. Un loro eventuale potenziamento sarebbe senz'altro positivo, ma determinante è il coordinamento fra le varie forze operanti sul territorio.

B/2

SICILIA

1. POLIZIA DI STATO

Questura di Siracusa

2. ARMA DEI CARABINIERI

Gruppo di Siracusa

3. GUARDIA DI FINANZA

Gruppo di Siracusa

4. POLIZIA DI STATO· COMMISSARIATO DI AVOLA

5. POLIZIA DI STATO ED ARMA DEI CARABINIERI DI NOTO

6. POLIZIA DI STATO ED ARMA DEI CARABINIERI DI VITTORIA

7. POLIZIA DI STATO, ARMA DEI CARABINIERI E GUARDIA DI FINANZA DI TERMINI  
IMERESE

8. PROCURA DELLA REPUBBLICA DI TERMINI IMERESE



## 1. - POLIZIA DI STATO DI SIRACUSA

*Questura**Forza effettiva: n. 402 alla data del 23 maggio 1990:**nel capoluogo:*

ispettori .....	n.	14
sovrintendenti .....	»	50
assistenti .....	»	85
agenti .....	»	128
		<hr/>
Totale ...	n.	277

*in provincia:*

ispettori .....	n.	15
sovrintendenti .....	»	14
assistenti .....	»	60
agenti .....	»	36
		<hr/>
Totale ...	n.	125

Commissariato distaccato della polizia di Stato Augusta (compresa Sq. Mare)	n.	37
Commissariato distaccato della polizia di Stato Avola	n.	23
Commissariato distaccato della polizia di Stato Lentini	n.	32
Commissariato distaccato della polizia di Stato Pachino	n.	20
Commissariato distaccato della polizia di Stato Priolo	n.	13

*Forza amministrata:*

<i>Polizia postale</i> .....	n.	13
sovrintendenti .....	»	1
assistenti .....	»	4
agenti .....	»	8
<i>Polizia stradale</i> .....	n.	61
sezione di Siracusa .....	»	36
distaccamento di Noto .....	»	12
distaccamento di Lentini .....	»	13
<i>Scalo marittimo Siracusa</i> .....	n.	23
ispettori .....	»	2
sovrintendenti .....	»	1
assistenti .....	»	11
agenti .....	»	9
<i>Polizia ferroviaria</i> .....	n.	13
<i>Totale complessivo della forza operante nel territorio</i> ...	n.	512

## 2. - ARMA DEI CARABINIERI DI SIRACUSA - GRUPPO

*Situazione della forza*

*Alle dipendenze del Gruppo carabinieri di Siracusa prestano servizio:*

- n. 6 ufficiali;
- n. 102 sottufficiali;
- n. 305 appuntati e carabinieri.

Essi sono così suddivisi:

Comando Gruppo:

- n. 2 ufficiali;
- n. 20 sottufficiali;
- n. 35 appuntati e carabinieri.

Comando Compagnia Siracusa:

- n. 2 ufficiali;
- n. 25 sottufficiali;
- n. 103 appuntati e carabinieri.

Comando Compagnia Augusta:

- n. 1 ufficiali;
- n. 28 sottufficiali;
- n. 80 appuntati e carabinieri.

Comando Compagnia di Noto:

- n. 1 ufficiali;
- n. 29 sottufficiali;
- n. 87 appuntati e carabinieri.

La forza organica del Gruppo è stata oggetto di recente incremento:

a) è stata soppressa la squadra di polizia giudiziaria presso la procura della Repubblica ed è stata istituita la sezione di polizia giudiziaria della procura presso la pretura circondariale, nonché la sezione di polizia giudiziaria della procura presso il tribunale;

b) è stato aumentato - di una unità - l'organico delle stazioni di Buscemi, Buccheri, Cassaro, Testa dell'Acqua, Vullasmundo, Fera, Cassibile, Siracusa Belvedere e Melilli;

c) al fine di consentire una più incisiva opera di controllo del territorio, è stato recentemente disposto dal Comando generale dell'Arma il potenziamento delle aliquote radiomobili delle compagnie di Siracusa, Augusta e Noto, per un totale di n. 20 sottufficiali, appuntati e carabinieri e di n. 10 autovetture veloci.

L'aumento consente, in sostanza, di disporre costantemente di due pattuglie per l'intera giornata nei centri abitati più importanti.

## 3. - GUARDIA DI FINANZA DI SIRACUSA - GRUPPO

Forza effettiva al 23 maggio 1990:

ufficiali n. 5;  
sottufficiali n. 18;  
appuntati e finanzieri n. 303.

Militari impiegati in servizi di polizia giudiziaria: n. 21, di cui:

ufficiali n. 5;  
sottufficiali n. 11;  
appuntati n. 3;  
finanzieri n. 2.

## 4. - POLIZIA DI STATO - COMMISSARIATO DI AVOLA

Sul territorio vi è un organico di 23 unità (rispetto alle 36 unità previste dal decreto ministeriale 16 marzo 1989) per una popolazione di 12 mila abitanti; per l'operatività sono disponibili 3 pattuglie per l'intera giornata; 9 unità vengono assorbite dai servizi amministrativi.

Dal 29 luglio 1989 manca il dirigente.

## 5. - POLIZIA DI STATO ED ARMA DEI CARABINIERI DI NOTO

In organico alla compagnia 117 unità su un territorio di 110 mila abitanti, con 10 stazioni di Carabinieri, 2 commissariati della polizia di Stato, 2 brigate ed una tenenza della Guardia di finanza.

È stato riferito di una criminalità in notevole trasformazione: da una microdelinquenza che opera soprattutto nella vendita di sostanze stupefacenti si è passati ad una criminalità, organizzata e non, dedita alle estorsioni ed agli appalti pubblici. Al riguardo sono in corso incontri con altre forze dell'ordine per comprendere il fenomeno ed organizzare l'attività di contrasto.

Il coordinamento è carente nella ordinaria attività di istituto delle singole forze; solo per i servizi eccezionali viene disposto un programmato ed unitario intervento sul territorio.

## 6. - POLIZIA DI STATO ED ARMA DEI CARABINIERI DI VITTORIA

Organico: polizia di Stato 55 unità (rispetto alle 42 unità previste dal decreto ministeriale 16 marzo 1989); Carabinieri 15 unità per la stazione. Popolazione di Vittoria: 55 mila abitanti.

Si è proceduto ad un incontro congiunto con la polizia di Stato e con l'Arma dei carabinieri.

Entrambe le forze di polizia hanno riferito di una peculiarità di tale cittadina, consistente in un efficiente funzionamento dell'amministrazione comunale, in una imprenditoria abbastanza vivace e, conseguentemente, in un livello di coscienza dei propri diritti da parte della cittadinanza che si traduce in una richiesta sempre più pressante perchè

venga tutelata la civile convivenza. Questo, d'altronde, non cancella antiche paure e, pertanto, anche in tale zona, l'omertà è molto forte, le estorsioni restano impunte, le indagini sulla criminalità organizzata si rivelano difficili al pari di altre aree della Sicilia.

Con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, soprattutto in ragione di una sostanziale impunità dei minori, si è verificato a Vittoria un aumento (circa il 100 per cento) di taluni delitti contro il patrimonio commessi da minori spesso «sponsorizzati» da concorrenti di età superiore.

Sul territorio il coordinamento fra le forze è frequente, seppure estemporaneo e non programmato; una maggiore organizzazione al riguardo si rende difficile per la diversità dei ruoli e per le competenze territoriali cui nessuna forza di polizia intende (nè potrebbe) rinunciare.

#### 7. - TERMINI IMERESE

*Commissariato della polizia di Stato;  
Compagnia Arma dei carabinieri;  
Guardia di finanza.*

Si è proceduto ad incontri separati presso le sedi delle singole forze di polizia.

Non si ravvisano elementi di criminalità organizzata, ma la vicinanza con Palermo, nonché denunciati collegamenti fra interessi mafiosi e la commessa di alcuni appalti da parte della pubblica amministrazione, riconducono ad una sorta di «*pax mafiosa*» che, in quanto tale, desta notevoli preoccupazioni in tutte le forze di polizia.

Vi sono gravi problemi inerenti la vendita di sostanze stupefacenti, le rapine sui TIR, ed una dilagante microcriminalità diffusa; al riguardo vengono denunciati un eccessivo uso da parte della magistratura della remissione in libertà e della revoca delle misure cautelari personali, e la consumazione di molti reati da parte di minori, guidati da persone di maggiore età, che approfittano delle condizioni di quasi impunità introdotte nel nuovo codice di procedura penale.

La Guardia di finanza ha riferito di talune indagini patrimoniali in corso; ha precisato, però, che le medesime sono state richieste dalla competente magistratura e che iniziative di ufficio di simile natura sono impossibili per impegni derivanti da altre primarie attività di istituto che assorbono la quasi totalità di personale e mezzi.

Il coordinamento fra le varie forze di polizia è estemporaneo e volontaristico; si basa su rapporti personali, mira ad organizzare la sorveglianza in città, cerca di evitare che in particolari zone siano contemporaneamente presenti più forze, ma sostanzialmente non è inquadrabile in un programma di ordinaria distribuzione del lavoro.

#### 8. - PROCURA DELLA REPUBBLICA DI TERMINI IMERESE

Organico previsto: 5 magistrati tra cui il dirigente, presenti 3 magistrati oltre al dirigente.



Competenze relative ad un territorio di circa 300 mila abitanti, comprendente 35 Comuni e 10 preture. Con la recente legge di trasformazione delle preture, la procura della Repubblica ha acquisito anche la competenza relativa ai reati di tutti gli uffici pretorili del circondario; di conseguenza, pur permanendo di 10 unità l'organico amministrativo, gli affari penali sono aumentati da 1.000 a 25.000, con un «carico» quotidiano di 100 fascicoli.

La sezione di polizia giudiziaria ha un organico di 10 unità (4 della polizia di Stato, 4 dei Carabinieri, 2 della Guardia di finanza).

È stato riferito che la mancanza di un adeguato numero di magistrati (ne sarebbero necessari almeno 8) rende difficile, quando non impossibile, l'espletamento dei numerosi adempimenti previsti dal nuovo codice di procedura, nonché la configurazione di un ruolo del pubblico ministero quale coordinatore e stimolatore della polizia giudiziaria. Le sezioni di polizia giudiziaria sono costrette a limitarsi a meri ruoli amministrativi o di notifica, e lo stesso funzionamento di Carabinieri e polizia di Stato, quali servizi di polizia giudiziaria, seppure pregevole, finisce per svilirsi notevolmente a causa della inadeguatezza della attività della procura della Repubblica.

Al riguardo, viene richiesto o un aumento dell'organico o, quanto meno, la istituzione della procura della Repubblica presso la pretura del circondario di Termini Imerese.



B/3

PUGLIA

1. POLIZIA DI STATO ED ARMA DEI CARABINIERI DI CERIGNOLA
2. POLIZIA DI STATO E GUARDIA DI FINANZA DI MANFREDONIA
3. PREFETTURA DI BRINDISI
4. ARMA DEI CARABINIERI DI MESAGNE
5. ARMA DEI CARABINIERI DI SAN PIETRO VERNOTICO
6. ARMA DEI CARABINIERI DI FASANO
7. COPERTINO



## 1. - CERIGNOLA

*Commissariato polizia di Stato;  
Compagnia arma dei carabinieri.*

Risulta presso la polizia di Stato, su un territorio di circa 100 mila abitanti, una forza effettiva di 51 unità (rispetto alle 47 unità previste dal decreto ministeriale 16 marzo 1989).

La polizia di Stato ha prodotto un prospetto dell'attività espletata dal 1° gennaio al 26 maggio 1990 da cui si evince un complessivo e rilevante aumento della criminalità (12 rapine a fronte delle 32 dell'intero 1989; 55 estorsioni - 26 nel 1989; 19 persone proposte per la sorveglianza speciale - 7 nel 1989; 73 perquisizioni - 90 nel 1989; 200 persone denunciate a piede libero - 221 nel 1989).

È stato rilevato quanto la riforma della presenza pretorile sul territorio abbia negativamente inciso sul funzionamento delle forze di polizia. Queste, con il passato sistema, potevano contare su un riferimento istituzionale per meglio organizzare e programmare la loro attività di prevenzione e repressione; attualmente, invece, tale referente è stato trasferito a Foggia, i rapporti sono scarsi e difficili e tutto questo incide negativamente sui compiti di istituto e sullo svolgimento dell'attività di polizia giudiziaria.

I Carabinieri hanno riferito che un potenziamento di personale sarebbe positivo, ma non indispensabile per fronteggiare la criminalità, occorrendo al riguardo profonde riforme di natura politica e culturale per riavvicinare allo Stato il territorio di Cerignola, da troppo tempo sofferente di una sorta di isolamento.

È stata evidenziata la posizione di Ferraro Giovanni, imputato di gravi reati e noto personaggio della delinquenza locale, il quale, benché possessore di auto di grossa cilindrata e benestante (nel suo appartamento erano stati sequestrati assegni per 500 milioni di lire), aveva ottenuto dalla magistratura gli arresti domiciliari e successivamente l'autorizzazione a recarsi sul lavoro, in quanto giudicato in stato di indigenza.

Sono state richieste informazioni al riguardo ed è emersa la situazione seguente.

Ferraro è imputato di gravi delitti attinenti il traffico di stupefacenti; in data 14 aprile 1989 il giudice istruttore di Foggia gli concedeva gli arresti domiciliari in ragione delle sue precarie condizioni di salute e successivamente lo autorizzava a recarsi al lavoro, giudicandolo «nullatenente» ed in «stato di indigenza»; il 31 maggio 1990 il tribunale di Foggia lo condannava a 7 anni e 4 mesi di reclusione; infine, con provvedimento 14 luglio 1990, detto tribunale revocava la concessione degli arresti domiciliari asserendo essere inesistente il rapporto di lavoro cui faceva riferimento il Ferraro.

La vicenda innanzi descritta, la circostanza che gli arresti domiciliari vennero revocati successivamente alla visita a Cerignola della Commissione (questa si svolse il 4 giugno 1990, il provvedimento di revoca fu del 14 giugno 1990), il fatto che (anche se per breve tempo) un noto personaggio della locale delinquenza, considerato in buone

condizioni finanziarie, abbia potuto riacquistare una pur vincolata libertà perchè ritenuto dalla magistratura in stato di indigenza, tutto questo desta notevoli perplessità sulle modalità con cui può essere gestito l'istituto degli arresti domiciliari e sugli effetti perversi e dannosi che esso può determinare come elemento di accentuazione del fenomeno della criminalità sul territorio, a fronte del quale le forze di polizia riferiscono di sentirsi impotenti e frustrate.

È infine risultato assolutamente mancante un coordinamento programmato fra le varie forze di polizia, ed è pertanto possibile che in alcune zone del territorio di competenza vi sia una duplicazione di polizie ovvero che queste stesse siano del tutto assenti.

## 2. - MANFREDONIA

*Polizia di Stato* (organico n. 35 unità; previste dal decreto ministeriale 16 marzo 1989 n. 47 unità);

*Guardia di finanza - Comando tenenza* (organico n. 38 unità; forza effettiva 33 unità; forza presente al 1° giugno 1990 n. 25 unità);

Superficie 356,92 Km/q; 60 mila abitanti.

È stato riferito che, a differenza di altri grossi centri della capitanata quali Cerignola e S. Severo, Manfredonia non ha tradizioni di presenza della criminalità organizzata, ma l'illecito si è sempre limitato alla gestione del contrabbando di sigarette.

Da qualche anno, in coincidenza ed a causa delle note vicende dello stabilimento Enichem, si è sviluppata una pericolosa proliferazione delle forze criminali, con particolare riferimento al traffico delle sostanze stupefacenti ed alla attività estorsiva. I confini fra questi due illeciti sono evanescenti: spesso i grossi commercianti di droga sono anche estorsori. Tutto ciò ha creato uno stato di tensione e di allarme di fronte al quale le stesse forze dell'ordine si sono trovate impreparate e disorganizzate.

Centrale nella zona è lo sviluppo del contrabbando di tabacco, che determina grossi guadagni soprattutto per coloro che lo organizzano, ma che, in particolare, ha rappresentato l'anello di congiunzione fra la malavita locale e la camorra napoletana.

Le strutture ed il personale di polizia sono inadeguate: occorrerebbero altri 10 elementi della Guardia di finanza, ed il coordinamento fra le varie forze è raro e comunque estemporaneo e volontaristico.

## 3. - BRINDISI - PREFETTURA

Nel corso dell'incontro con il Prefetto ed i responsabili delle forze di polizia è stato rilevato come centrale il problema del contrabbando e della presenza in mare di circa 50 scafi veloci, la cui confisca appare di problematica realizzazione.

La crescita di questa attività illecita è enorme e si calcola che migliaia di persone siano coinvolte in tale traffico nelle Puglie e nella confinante Campania. A Brindisi esistono le condizioni ottimali per «scaricare» la merce, grazie sia ad una lunga fascia costiera la cui

costante sorveglianza non sempre è praticabile, sia alla conformazione del porto locale, non interamente sottoposto ai dovuti controlli. Vi è la possibilità reale che tale contrabbando non si limiti alle sigarette, ma usi i suoi collaudatissimi sistemi anche per la importazione di armi e droga.

A fronte di una situazione tanto grave lo Stato sembra incapace di dare una valida risposta.

Mezzi e personale sono inadeguati nonostante che la forza effettiva del gruppo di Brindisi della Guardia di finanza risulti in esubero di 60 unità. Quando infatti si è deciso di programmare una operazione anti-contrabbando a vasto raggio, abbandonando altre attività di istituto e concentrando su tale punto le pattuglie aereo-navali-terrestri di Brindisi, Lecce e Taranto, la Guardia di finanza è riuscita ad ottenere qualche risultato anche in termini di deterrenza per future, illecite attività.

D'altro canto, è stata rilevata la necessità di agire nel campo della prevenzione anche con strumenti nuovi e non necessariamente «militari». Si è fatto così riferimento alla possibilità di applicare l'articolo 1101 del codice della navigazione, o comunque ad un intervento della Capitaneria di porto atto a sequestrare lo scafo laddove non venga provata la lecita destinazione del mezzo.

#### 4. - MESAGNE

Stazione dei Carabinieri competente per tale cittadina e per un territorio di 30.400 abitanti.

È stato prodotto un prospetto da cui si evince un aumento dei delitti nella zona (1.072 nel 1989, 635 nei 5 mesi del 1990), in particolare quelli contro il patrimonio.

Mesagne è la città di residenza del capo dell'organizzazione criminale denominata «Sacra corona unita»; tale circostanza ha determinato un'intensificazione dei rapporti con la camorra, un aumento della delinquenza ed un estendersi di attività estorsive, seppure non denunciate.

È stata fortemente criticata la riforma legislativa che non consente l'arresto dei minori per particolari reati, che accresce le possibilità di un loro uso nella consumazione di svariati delitti.

Peraltro il numero delle persone maggiorenni arrestate è notevolmente diminuito, e questa circostanza, da parte del personale di polizia operante in zona, è stata attribuita ai cosiddetti «eccessivi garantismi» del nuovo codice di procedura penale.

È stata richiesta l'istituzione di un commissariato della polizia di Stato. La Commissione, come meglio esposto in altra parte della relazione, esprime perplessità per simili modalità di intervento che potrebbero rivelarsi non sufficienti a causa di duplicazioni, sovrapposizioni, errato utilizzo dell'intero personale di polizia.

#### 5. - S. PIETRO VERNOTICO

17.000 abitanti; stazione dei Carabinieri con 9 unità; territorio di 45 kmq.

È stato rilevato che in questa località si è costituito un comitato a partecipazione popolare in cui viene ripetutamente denunciato l'allarmante aumento della criminalità (traffico di droga, violenza sulla strada, microcriminalità diffusa, incendi dolosi, estorsioni). La situazione è così precaria che si verificano comportamenti di ordinario costume mafioso come quello di chi, nelle scorse ferie natalizie, ha noleggiato un aereo ed ha lanciato sul paese volantini di auguri al *boss* locale.

A fronte di tale situazione la Commissione non ha rilevato una risposta da parte delle competenti forze di polizia che possa creare fiducia nella popolazione.

Il maresciallo dei Carabinieri è in tale sede da oltre 17 anni; questa circostanza è un'anomalia per gli stessi regolamenti e le antiche prassi dell'Arma dei carabinieri, e rischia di tradursi in un affievolimento dell'azione di contrasto ed in inevitabili tolleranze, anche soltanto culturali, verso fenomeni nuovi e gravi che richiederebbero invece interventi incisivi.

#### 6. - FASANO

##### *Arma dei carabinieri - Compagnia*

In questi ultimi anni la zona di Fasano ha subito profonde trasformazioni per quanto riguarda la criminalità organizzata, sino a divenire luogo di residenza di diversi capi implicati nell'attività di contrabbando e centro di basi operative per il traffico della droga e la gestione di ingenti arricchimenti illeciti.

L'ordine pubblico non sembra risentirne, perchè oggi Fasano è considerata un «santuario» della delinquenza pugliese e, in quanto tale, immune da microcriminalità.

Nel 1989 si è proceduto all'arresto di 16 persone per traffico di droga; da Fasano si sviluppano costanti rapporti con la camorra; sono agli arresti domiciliari alcuni capi del contrabbando nei cui confronti sono state avviate indagini patrimoniali; esistono consistenti rischi di collusione fra politica e criminalità; lo stesso contrabbando sembra essere diventato strumento per l'importazione di armi e droga.

A fronte di questa situazione tanto grave da essere giudicata una delle più critiche delle Puglie, viene richiesto un ulteriore potenziamento di mezzi, personale e professionalità. Fasano è cambiata, è mutata la locale criminalità e pertanto anche le forze di polizia devono poter esprimere il massimo delle loro indubbe potenzialità.

#### 7. - COPERTINO

L'incontro con la Commissione parlamentare antimafia già era stato ripetutamente richiesto da componenti del locale Consiglio comunale.

Questo interessamento da parte dell'ente locale, estremamente positivo per il complessivo funzionamento delle istituzioni deputate alle azioni di contrasto alla criminalità, è stato confermato nel corso



dell'assemblea svoltasi nell'aula consiliare. Tutti gli intervenuti hanno manifestato apprezzamento per il lavoro delle forze dell'ordine ed hanno presentato ulteriore richiesta per una tenenza dei Carabinieri, che consenta una maggiore efficienza dell'Arma e con essa una più adeguata risposta ad una criminalità in continua espansione.

La Commissione, nell'ambito delle valutazioni svolte nel corso della relazione, ritiene debba essere data una adeguata risposta alle giuste rivendicazioni della cittadinanza di Copertino. Come già accennato la criminalità si combatte con l'intervento di tutte le istituzioni e della popolazione e va dato atto alla comunità di Copertino di avere creato questa importante congiunzione fra enti elettivi, volontà popolare, Arma dei carabinieri.



B/4

CALABRIA

1. QUESTURA DI REGGIO CALABRIA
2. PERSONALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI IN PROVINCIA DI REGGIO CALABRIA
3. PERSONALE DELLA GUARDIA DI FINANZA IN PROVINCIA DI REGGIO CALABRIA
4. PREFETTURA DI REGGIO CALABRIA
5. TAURIANOVA - COMPAGNIA CARABINIERI
6. POLIZIA DI STATO - COMMISSARIATO DI CITTANOVA
7. BOVALINO - NUCLEO ANTISEQUESTRI



## 1. QUESTURA DI REGGIO CALABRIA

*Presenza della polizia di Stato nella provincia di Reggio Calabria:*

1) *Reparto provinciale* (questura e commissariato polizia di Stato distaccati):

organico	n. 790 unità;
forza effettiva	n. 1.026 unità;
funzionari della polizia di Stato	n. 35 unità;

2) *XII reparto mobile* (di stanza a Villa San Giovanni - RC):  
organico attuale n. 290 unità;

3) *Nucleo antisequestri della Polizia di Stato*, suddiviso in: nucleo investigativo di stanza a Siderno, nucleo operativo di stanza a Bovalino con distaccamenti a Cittanova e a Canolo:

organico attuale n. 178 unità di cui n. 6 funzionari della polizia di Stato;

4) *Polizia stradale*: sezione di Reggio Calabria, con sottosezioni distaccate in località Palmi, Villa San Giovanni e Siderno:

organico attuale n. 147 unità di cui n. 1 funzionario della polizia di Stato;

5) *V Reparto volo*:

organico attuale n. 50 unità di cui n. 3 funzionari della polizia di Stato;

6) *Criminalpol*:

organico attuale n. 28 unità di cui n. 1 funzionario della polizia di Stato;

7) *Polizia ferroviaria*:

organico attuale n. 100 unità di cui n. 2 funzionari della polizia di Stato;

8) *Polizia postale*:

organico attuale n. 70 unità di cui n. 1 funzionari della polizia di Stato;

9) *Nucleo prevenzione del crimine in Calabria*:

organico attuale n. 40 unità;

10) *Distaccamento cinofili*:

organico attuale n. 9 unità.

## 2. PERSONALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI IN PROVINCIA DI REGGIO CALABRIA

REPARTI	Forza organica				Forza effettiva			
	U	SU	TR	Totale	U	SU	TR	Totale
Reparti del gruppo	19	375	1.047	1.441	23	396	1.073	1.492
Compagnia speciale legione Catanzaro - Distacco-mento Locri . . . .	2	6	100	108	2	8	102	112
Contingente 1° btg. par. «Tuscania» . .	-	-	-	-	2	6	49	57

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## 3. PERSONALE DELLA GUARDIA DI FINANZA IN PROVINCIA DI REGGIO CALABRIA

	UFFICIALI		SOTTUFFICIALI		MILITARI	
	Forza organica	Forza effettiva	Forza organica	Forza effettiva	Forza organica	Forza effettiva
Gruppo Reggio Calabria .....	1	1	1	6	9	16
Nucleo Reggio Calabria .....	3	3	39	42	11	18
Compagnia Reggio Calabria .....	1	2	9+2 militari	14	44+6 militari	65+1 militari
Brigata Villa S. Giovanni .....	-	-	2	2	12	11
Compagnia Palmi ..	1	2	3	11	7	12
Nucleo mobile Palmi .....	-	-	2	3	4	5
Brigata Taurianuova	-	-	2	2	13	12
Brigata Gioia Tauro	-	-	2	3	8	12
Brigata Scilla .....	-	-	1	2	7	11
Compagnia Locri ..	1	3	4	12	9	23
Nucleo mobile Locri	-	-	1	1	5	8
Brigata Monasterace	-	-	1	2	6	7
Brigata Roccella Ionica .....	-	-	1	3	7	8
Brigata Bianco ....	-	-	1	2	7	8
Tendenza Melito di Porto Salvo .....	-	-	3	3	7	10
Brigata Bova Marina	-	-	1	1	7	9
Brigata Brancaleone	-	-	1	1	7	10
Totale ...	7	11	79	110	176	247
Baschi verdi .....		1		3		27

Totale forza organica: 262.

Totale forza effettiva: 368 + 31 baschi verdi = 399.

#### 4. PREFETTURA DI REGGIO CALABRIA

La Commissione ha incontrato presso la sede della locale prefettura il prefetto ed i responsabili delle forze di polizia ed ha esaminato l'adeguatezza dell'azione di contrasto alla delinquenza organizzata ed ai sequestri di persona.

È stato riferito che le investigazioni sono l'elemento vincente, benchè non sia possibile abbandonare il territorio e sia quindi necessario rafforzare con sempre maggiore puntualità ed attenzione la salvaguardia delle località a maggior rischio.

Le tecniche investigative vanno continuamente aggiornate, spesso anche con una inventiva che deriva dalle peculiari condizioni dell'Aspromonte e dai movimenti della dinamica criminale.

L'emergenza Calabria durerà purtroppo ancora molto tempo. Occorre pertanto abbandonare criteri artigianali e munirsi di organizzazioni e programmi ad alto livello professionale, gestiti da personale estremamente preparato, motivato ed anche ben remunerato, personale peraltro in numero già sufficiente.

Il coordinamento fra le varie forze è buono: quasi quotidianamente vengono disposte operazioni congiunte in modo da essere presenti sul territorio (in particolare sull'Aspromonte) evitando vuoti, duplicazioni, sovrapposizioni.

Le indagini sono di estrema difficoltà; la ricostruzione dei fatti e delle responsabilità è ardua anche perchè in Calabria il fenomeno del pentitismo è quasi inesistente; sul piano degli accertamenti patrimoniali, purtroppo, la magistratura non risponde adeguatamente, marca naturali ritardi, non sembra sufficientemente sensibilizzata in tale importante settore di competenza la procura della Repubblica di Reggio Calabria, con missiva 5 giugno 1990, ha precisato che, nel corso del 1989, la procura ha presentato al tribunale 263 proposte e questa ne ha definite 385, in relazione, evidentemente, anche ad altre richieste; che, inoltre, nei primi 5 mesi del 1990 sono state trasmesse 27 proposte, con 67 decisioni del tribunale).

#### 5. TAURIANOVA - COMPAGNIA CARABINIERI

La compagnia ha un organico di 141 unità distribuito in 9 stazioni e squadriglie; la stazione di Taurianova ha competenza per un territorio di 17.000 abitanti circa; l'intera giurisdizione copre un territorio di 60.000 abitanti.

Viene riferito che il controllo della montagna è di fondamentale importanza per consentire la prevenzione e reperire i possibili elementi di prova. Ordinariamente sono presenti sul territorio, per le 24 ore, 2 pattuglie della compagnia ed 1 pattuglia per ciascuna stazione. Ciò però non è sufficiente: occorrerebbe il doppio dell'organico, un rafforzamento di personale e strutture tecniche in grado di operare sul territorio, nonchè una presenza di uomini etnicamente vicini a questa realtà che non debbano impiegare anni per comprenderla.



Il coordinamento sull'Aspromonte delle varie forze di polizia è quasi inesistente; i rapporti con la polizia di Stato talvolta sono di contrapposizione; la programmazione comune è carente anche nel corso di interventi speciali sul territorio con scadenza mensile; vi è intesa soltanto quando detti interventi vengono decisi dal prefetto di Reggio Calabria.

#### 6. POLIZIA DI STATO - COMMISSARIATO DI CITTANOVA

Il commissariato della polizia di Stato è stato ripristinato nel 1987 e sino ad oggi ha avuto continui potenziamenti; la caserma è in ottime condizioni; le strutture sono moderne e vengono giudicate adeguate alla prevenzione e repressione della criminalità; si può disporre sino a 2 automobili che girano sul territorio e di altre vetture particolari atte al rastrellamento in montagna.

La zona di Cittanova presenta seri problemi di traffico di droga, organizzazioni di tipo mafioso (con 35 morti in 2 anni nell'ambito di una faida fra due famiglie della zona).

Viene dato un giudizio positivo dell'intervento della polizia, anche in ragione di un ottimo rapporto con la competente procura della Repubblica; vi sono stati numerosi arresti e denunce per il reato *ex* articolo 416-*bis*, anche con riferimento alla concessione di appalti e subappalti presso il Comune di Taurianova; forse è anche per questa presenza sul territorio della polizia di Stato che dal settembre 1989 non si verifica alcun omicidio.

Tuttavia il coordinamento è carente e non soltanto con le altre forze di polizia che operano sull'Aspromonte, ma anche con il nucleo speciale antisequestro della polizia di Stato.

#### 7. BOVALINO - NUCLEO ANTISEQUESTRI DELLA POLIZIA DI STATO

Dal giugno 1989 è stato istituito il nucleo antisequestri della polizia di Stato che ha una base investigativa a Siderno ed una operativa a Bovalino.

Quest'ultimo nucleo ha due distaccamenti, a Canolo Nuovo e Cittanova, ed una forza presente di 138 unità a fronte di un organico previsto di 194 unità.

La presenza sul territorio viene giudicata indispensabile per evitare il controllo totale dell'Aspromonte da parte della criminalità organizzata; è stato ritenuto sufficiente l'organico in destinazione a detto nucleo, ma per meglio operare in zona sarebbe necessario un potenziamento di mezzi ed uomini dei locali commissariati, costantemente impegnati nell'azione di contrasto in zone di montagna.

Quotidianamente vengono impiegate circa 120 unità per pattugliamento in strade secondarie e per le necessarie operazioni di «rastrellamento», più parcellizzate e miranti a particolari obiettivi; la presenza sul territorio è soltanto diurna, non essendo il nucleo ancora organizzato per la vigilanza notturna (che invece talvolta viene svolta dai Carabinieri); i risultati non sono di grande rilievo, in quanto la

conformazione dell'Aspromonte consente alla criminalità di notare i movimenti della polizia e di organizzarsi di conseguenza, ma se neanche ciò venisse fatto, si ritiene che il numero dei sequestri di persona aumenterebbe enormemente in tutta la fascia territoriale montana, con conseguente accrescimento della delinquenza organizzata, che di tali sequestri si ritiene essere il passaggio successivo.

Si cerca di perfezionare e specializzare il lavoro del nucleo, in termini di maggiore efficienza, vengono studiati i passaggi obbligati sulla montagna, si fa uso di moto da *cross*, si tentano inserimenti nelle comunicazioni radio che personaggi della delinquenza usano praticare con sistemi altamente raffinati, si invia personale alla scuola di Abbasanto per ulteriori specializzazioni; insomma, è stato riferito di una precisa volontà del nucleo antisequestri di essere sempre più presente nell'ambito dei suoi compiti di istituto, sia operativamente che tecnicamente.

Tuttavia, anche in questo settore, il coordinamento sembra essere carente; se infatti il piano di «rastrellamenti» settimanale viene comunicato alla prefettura per una (auspicabile) programmazione interforze, quello inerente al pattugliamento non viene trasmesso, in quanto si sostiene (con una tesi abbastanza opinabile) che il nucleo è riconoscibile e dunque le altre forze possono organizzarsi di conseguenza.

B/5

LIGURIA

1. POLIZIA DI STATO - COMMISSARIATO DI SANREMO
  
2. POLIZIA DI STATO - ARMA DEI CARABINIERI E GUARDIA DI FINANZA DI VENTIMIGLIA
  
3. PREFETTURA DI GENOVA



## 1. POLIZIA DI STATO - COMMISSARIATO DI SANREMO

L'organico presenta 85-86 unità (rispetto alle 83 unità previste dal decreto ministeriale 16 marzo 1989). Popolazione di 60.000 abitanti soggetta a notevole aumento (sino a 200.000 circa) durante le ferie estive e nelle giornate di festa per la frequentazione della locale casa da gioco.

La peculiarità di tale cittadina è data dal funzionamento in loco del «casinó». Un bilancio di spesa di oltre tre miliardi dal 1° gennaio al 30 settembre 1988, la presenza all'interno di pregiudicati e latitanti, le correnti pratiche di riciclaggio di danaro proveniente da reato e di usura nei confronti dei giocatori; tutto ciò determina la necessità di una particolare sorveglianza da parte della Polizia in termini di prevenzione e repressione del crimine.

Non esiste in tale località una organizzata presenza mafiosa, nè si verificano delitti che a tale fenomeno si possono ricondurre (per esempio estorsioni). La zona è però punto di passaggio di danaro riciclabile, sostanze stupefacenti, personaggi della criminalità che rappresentano i referenti nel nostro Paese di una delinquenza di natura internazionale. Tali circostanze rendono indispensabile una adeguata collaborazione fra polizie dei vari Paesi interessati.

La struttura di polizia è sufficiente per mezzi e personale; occorrono invece ulteriori investimenti finanziari per consentire il pagamento degli «straordinari» e dunque un pieno e corretto uso di detto personale. Valido è anche il coordinamento fra le varie forze di polizia, anche in situazioni ordinarie, per cui vi è una buona distribuzione di compiti per materia e per territorio.

È stato criticato il funzionamento della magistratura, priva di un organico adeguato alle incombenze del nuovo codice di procedura penale.

## 2. VENTIMIGLIA

### *Polizia di Stato*

Da circa otto mesi è in via di formazione una struttura di polizia di frontiera italo-francese composta da un personale complessivo di 8 uomini dei due Paesi confinanti.

I risultati acquisiti sono buoni. Si lavora per stabilire un'intesa allo scopo di controllare più adeguatamente il rispetto degli obblighi di legge inerenti i confini, ma anche per meglio prevenire e reprimere il traffico delle sostanze stupefacenti ed il passaggio di pregiudicati e latitanti mafiosi i quali sovente rafforzano i legami con la grande criminalità internazionale.

Una simile struttura avvicinerà i due Paesi, non soltanto rendendo entrambi più consapevoli della necessità di impegnarsi insieme contro particolari forme di illecito, ma anche verificando le varie ipotesi di maggiore omogeneità delle singole legislazioni.

### *Carabinieri*

La locale compagnia ha una forza presente di 221 unità (a fronte di una forza organica di 251 unità)

La criminalità sul territorio non raggiunge punte preoccupanti: da oltre tre anni non si ravvisano estorsioni e ripetuti sondaggi fra i commercianti ne hanno negato la esistenza; non vi sono elementi che possano ricondurre ad investimenti di danaro «sporco» in attività imprenditoriali o di vendita; il commercio di droga è limitato al consumo locale e, quanto agli stupefacenti, sono per lo più di transito.

Il coordinamento risulta buono sia nella ordinarietà del servizio sia in occasione di particolari disposizioni prefettizie.

### *Guardia di finanza*

Vi è una mancanza di 30 unità previste dall'organico che rende ancor più difficoltoso il lavoro ai valichi di confine e in altre attività di istituto; l'80 per cento del personale è impiegato nelle operazioni di verifica ai confini del Paese e, pertanto, poche possibilità restano per intervenire in altri settori, contro una grande criminalità che risulta solo «transitare» e che ha come referenti le grandi aree urbane.

Il coordinamento con le altre forze di polizia si sviluppa sulla base di un mero rapporto di buon vicinato, nè esiste alcun programma comune sia a terra che nel controllo dell'area di mare di competenza.

È stata denunciata la cosiddetta «questione doganale» come principale fonte di sprechi, frustrazione professionale, inefficienza nella lotta contro le varie forme di illecito che possono consumarsi al posto di frontiera.

La «materia doganale» è - come noto - affidata alla tutela di due «organi tributari»:

*la Dogana*, operante negli spazi doganali, titolare di una specifica ed esclusiva competenza finalizzata all'accertamento del tributo in senso tecnico;

*la Guardia di finanza*, organo di polizia tributaria ad elezione generale, istituzionalmente preposto alla prevenzione, ricerca e denuncia delle violazioni finanziarie, con azioni a carattere collaborativo e, per taluni profili, autonome.

In tale contesto si inserisce la cosiddetta «questione doganale», incentrata specificamente sulla definizione del ruolo della Guardia di finanza come «polizia doganale» e sull'esercizio delle corrispondenti attribuzioni.

In sintesi, per quanto attiene ai risvolti pratici, essa si riassume nel quesito se il Corpo possa, negli spazi doganali, esercitare *autonomamente* - e non più su «delega» del funzionario capo-servizio - i poteri di «visite, ispezioni e controlli sui mezzi di trasporto e sui bagagli, nonché sulle persone» (articoli 19 e 20, comma 1 del testo unico delle leggi doganali - decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 e successive modificazioni).

Il riconoscimento, sul piano funzionale, di tali attribuzioni viene sostenuto dalla Guardia di finanza, anche nell'imminente prospettiva del «grande mercato», ai seguenti fini:

fornire una più partecipata collaborazione alla struttura doganale;

realizzare, negli anzidetti spazi doganali, un sistema di controllo integrato (organo burocratico e organo di polizia);

accentuare l'azione di contrasto ad traffici causa di grave allarme sociale (esempio: stupefacenti).

Sul piano giuridico-normativo, il riconoscimento formale alla Guardia di finanza del ruolo di «polizia doganale» - funzionalizzato alle competenze proprie dell'amministrazione doganale - ne definirebbe l'operatività, in forma del tutto corrispondente alle esigenze attuali e alla futura dimensione europea, in un rapporto di collaborazione con gli anzidetti uffici doganali analogo a quello espresso dal Corpo negli altri settori impositivi (IVA e imposte sui redditi).

### 3. PREFETTURA DI GENOVA

Sono stati ascoltati il prefetto ed il questore di Genova, i comandanti delle legioni dei carabinieri e della Guardia di finanza.

Gravi crimini di origine mafiosa sembrano essere assenti nelle statistiche della criminalità nella provincia di Genova.

Tuttavia l'assenza di una delinquenza organizzata, e la presenza invece di un'indubbia ricchezza economica ed imprenditoriale, hanno favorito l'insediamento di esponenti delle varie consorterie meridionali dedite al traffico della droga; in questi ultimi anni, poi, sta emergendo una conflittualità fra gruppi etnici e stranieri in concorrenza fra loro ed in antitesi a nuclei di delinquenza organizzata nazionale, per la gestione di questo traffico che tende a rivelarsi sempre più lucroso e facilmente praticabile per la particolare conformazione e collocazione geografica di questa area provinciale.

Non esiste un problema di collegamento fra organizzazione mafiosa e pubblica amministrazione.

Soprattutto nella gestione di attività commerciali sono stati evidenziati indizi di riciclaggio di denaro proveniente da reato. A tale riguardo è stata denunciata la eliminazione della competenza del questore nel rilascio di licenze comunali per esercizi di vendita, circostanza questa che poteva più agevolmente consentire un controllo delle varie dinamiche degli interessi criminali.

La Guardia di finanza ha espresso critiche alla efficacia della legge «Rognoni-La Torre» anche nella attuale configurazione. Peraltro non è in possesso di uomini, mezzi, professionalità per poter ristrutturare il suo lavoro in termini tali da coniugare la tradizionale opera di verifica fiscale alle incombenze, tutte nuove, derivanti dall'alta capacità di aggiornamento tecnologico della delinquenza organizzata.

## CAPITOLO III

## RELAZIONE PRESENTATA DAL GRUPPO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE INCARICATO DI ESAMINARE I PROBLEMI RELATIVI ALL'ENTRATA IN VIGORE DEL NUOVO CODICE DI PROCEDURA PENALE CON RIFERIMENTO AI PROCESSI DI MAFIA

1) Le fonti della relazione. 2) Le principali modificazioni delle organizzazioni mafiose. 3) Segue: il conseguimento dell'impunità come obiettivo primario. 4) L'espansione del modello mafioso nel mondo criminale. 5) Il ruolo della risposta penale nel quadro della risposta dello Stato. 6) La cosiddetta legge Gozzini. 7) La crisi del processo inquisitorio. 8) I criteri ispiratori del nuovo processo. 9) Segue: la preoccupazione di una migliore risposta al crimine organizzato. 10) Le disposizioni che più direttamente si occupano del crimine organizzato. 11) Il mutato ruolo del pubblico ministero. 12) Segue: lo scarto tra novità del ruolo e condizioni delle strutture. 13) Segue: l'aggravio di lavoro in alcune piccole procure. I casi di Marsala e di Termini Imerese. 14) Le quattro grandi questioni proposte alla Commissione. 15) I criteri seguiti dalla Commissione nell'analisi e nella valutazione dei problemi. 16) Le garanzie hanno un costo economico. 17) Il ruolo delle strutture nel nuovo processo. 18) L'equivoco dell'improduttività delle spese per la giustizia. 19) La necessità del funzionamento dell'intero sistema giudiziario. 20) I limiti del lavoro della Commissione. 21) le questioni organizzative. 22) Il problema dell'organico dei magistrati. 23) Segue: linee di una possibile soluzione. 24) Il problema degli incentivi e quello dell'efficienza. 25) La necessità di una deflazione penale. 26) Il giudice di pace. 27) Un nuovo modello dell'ufficio del pubblico ministero. 28) Il coordinamento tra uffici del pubblico ministero. 29) Segue: le linee di una possibile soluzione. 30) Le condizioni della polizia giudiziaria. 31) La priorità dell'aggiornamento professionale e dell'ammodernamento dei servizi. 32) L'esigenza di alcune semplificazioni del rito. 33) Le proposte di riforma del codice di procedura penale avanzate dal Governo alla Commissione bicamerale. 34) Le intercettazioni telefoniche. 35) Segue: l'opportunità di prolungare il termine attuale nei processi per criminalità organizzata. 36) Segue: lo stralcio della registrazione di conversazioni relative a posizioni non definite. 37) La richiesta di proroga in concomitanza con lo scadere del termine per le indagini preliminari. 38) I presupposti delle intercettazioni telefoniche. 39) La convalida dell'arresto e il procedimento con rito direttissimo. 40) L'udienza preliminare. 41) La salvaguardia della genuinità della prova. 42) Il problema della intimidazione dei testimoni. 43) La ricognizione personale. 44) Il Tribunale della libertà. 45) Verbali di prove di altri procedimenti. 46) La tutela penale della fase delle indagini preliminari. 47) Il problema della proroga del termine di scadenza delle istruttorie in corso. 48) La garanzia dei diritti del difensore.

1) Questa relazione è stata redatta sulla base di un seminario organizzato dalla Commissione antimafia il 20 aprile 1990. Al seminario



hanno partecipato, su invito del Presidente della Commissione, una delegazione del Consiglio superiore della magistratura ed esponenti della magistratura, dell'avvocatura, della polizia giudiziaria, dei servizi amministrativi degli uffici giudiziari. Per delimitare l'ambito della discussione a ciascuno degli invitati era stato inviato un elenco di questioni sulle quali concentrare gli interventi. Si è trattato della prima iniziativa sul nuovo codice di procedura penale cui hanno partecipato professionisti esponenti di culture diverse e di diversi punti di vista.

I risultati conseguiti convincono dell'opportunità di intensificare in futuro le iniziative di carattere interprofessionale.

Ulteriori elementi sono stati acquisiti nel corso della visita di una delegazione della Commissione alla procura generale presso la Corte d'appello di Milano. La necessità della visita era stata determinata da una richiesta dello stesso procuratore generale, dottor Adolfo Beria d'Argentine, che, prima di riferire alla Commissione, aveva ritenuto opportuno consultare in modo approfondito tanto il gruppo di lavoro presso la procura della Repubblica addetto alla criminalità organizzata, quanto gli uffici inquirenti del distretto. Nel corso della visita è stata acquisita un'importante rassegna ragionata di tutte le principali questioni relative ai processi per delitti di criminalità organizzata. Al colloquio hanno preso parte magistrati della procura generale, il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Milano, il dottor Gerardo D'Ambrosio, procuratore aggiunto e coordinatore del gruppo di lavoro sulla criminalità organizzata, i componenti di questo gruppo di lavoro, magistrati delle procure di Monza e Varese.

Magistrati delle procure della Repubblica presso i tribunali di Catania, Napoli, Palermo, Torino, Locri, Palmi che non avevano potuto prender parte al seminario, o che intendevano integrare il contributo ivi arrecato, hanno inviato utili note di approfondimento.

Il Consiglio superiore della magistratura ha trasmesso alla Commissione la sintesi delle analisi e delle proposte emerse nel corso di un seminario promosso dallo stesso Consiglio superiore della magistratura; al seminario, su invito del Vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura, aveva partecipato una delegazione della Commissione guidata dal suo Presidente.

Il 19 settembre 1990 veniva discusso in Commissione il testo approvato dal gruppo nella riunione del 24 luglio precedente. Alla seduta partecipava anche il Ministro della giustizia. Tanto i componenti della Commissione quanto il Ministro concordavano con gran parte delle analisi e delle proposte formulate. Il Ministro, inoltre, si riservava di presentare un documento redatto dai suoi uffici. Questo testo tiene conto tanto delle osservazioni formulate nel corso della seduta del 19 settembre quanto delle considerazioni espresse dagli uffici del Ministero della giustizia.

Si è tenuto conto, inoltre, di quanto esposto sui problemi d'interesse in occasione di visite di delegazioni della Commissione antimafia ai diversi uffici giudiziari, nonché di quanto pubblicato nella letteratura specializzata.

2) Sono in corso modificazioni profonde tanto nella criminalità mafiosa quanto nelle altre forme di criminalità organizzata.

La criminalità mafiosa sta conducendo un'aggressione nei confronti della società civile, del sistema produttivo e delle istituzioni che è diversa dal passato.

I suoi delitti non sono più la risposta a singole iniziative istituzionali o politiche considerate pericolose. Questo aspetto è presente, ma non più prevalente.

Oggi la mafia non si limita più a difendere i confini tradizionali in una strategia di convivenza, seppure armata, con il potere legale. Attualmente essa conduce un'azione di conquista, di espansione, che tende ad estendere sempre più la propria area di influenza, a controllare territori sempre più vasti, ad impossessarsi di risorse pubbliche e private sempre più ingenti, a condizionare in modo sempre più penetrante il funzionamento delle istituzioni locali e degli uffici pubblici.

Questa mafia ha un «ciclo produttivo permanente» che prevede la pianificazione dei ruoli interni e delle alleanze, la commissione di delitti «di conquista» e «di difesa», l'investimento degli utili, la ripartizione dei benefici.

Un'altra caratteristica nuova della mafia è la velocità di azione dovuta ad una semplice ragione di «mercato»: l'elevata redditività dell'illecito (in particolare dal traffico di stupefacenti) rende questo affare altamente appetibile nel mondo del crimine. Ciascuna organizzazione ha davanti a sé due avversari: l'organizzazione concorrente e lo Stato. La velocità di decisione, la mobilità, la capacità di anticipare l'avversario e di rispondere con prontezza sono essenziali per sopravvivere e per vincere. In questa strategia muta anche il senso del conseguimento dell'impunità. Si è sempre trattato di una finalità intrinseca della mafia. Ma nel passato la «linea» della convivenza con il potere legale faceva individuare limiti precisi alle strategie poste in atto per il conseguimento dell'impunità. Il vecchio principio per il quale la mafia non attaccava mai giudici e carabinieri era la traduzione nella sensibilità popolare di un dato di fatto che nel passato era valido. Non perchè quella mafia fosse «migliore»: le cronache dei processi del passato sono piene di testimoni scomparsi o uccisi. La convivenza con il sistema legale comportava come «ineluttabile» conseguenza l'intangibilità dei rappresentanti dello Stato.

3) La nuova mafia ha abbandonato il principio di convivenza con il sistema legale ed ha conseguentemente adottato un'altra strategia nei confronti dei rappresentanti dello Stato e della giustizia. I mutamenti qualitativi intervenuti fanno sì che per ciascun gruppo mafioso il conseguimento dell'impunità costituisca non solo un obiettivo funzionale all'organizzazione, ma una sorta di necessità strutturale per la sopravvivenza nello scontro con le altre organizzazioni, per acquistare e mantenere prestigio, conservare i proventi e la capacità d'influenza, rendere più saldo il vincolo tra gli associati ed impedire defezioni.

È in qualche modo naturale che i capi di queste organizzazioni criminali, prescindendo dal rapporto con i difensori, ricorrono a tutti i mezzi che sono loro propri per impedire che vengano pronunciate nei loro confronti sentenze di condanna. Per questa mafia il processo non è, come forse nel passato, un terreno neutro, non condizionabile. È uno dei numerosi terreni sui quali si esplica la capacità di dominio delle

organizzazioni mafiose, che mantengono, in genere, due livelli d'intervento: uno legale, affidato alla difesa, ed uno illegale, affidato agli strumenti tipici dell'azione mafiosa: l'intimidazione, la corruzione, l'omicidio.

4) La forza delle organizzazioni mafiose, la loro presenza su parti del territorio nazionale tradizionalmente estranee come la Puglia, la Brianza, la provincia di Torino, comporta non solo l'espansione delle cosche, delle famiglie e dei gruppi. Si sta verificando anche un'espansione del modello mafioso. Disporre di squadre armate, controllare il territorio, accumulare ricchezze con un ritmo inimmaginabile in qualsiasi mercato legale, mantenere alte probabilità di restare impuniti, acquisire attraverso la disponibilità di ingenti risorse finanziarie legittimazione nella società civile, guadagnare quindi una rispettabilità che consente di avviare relazioni nel mondo degli affari e in quello della politica; Tutto ciò segna le tappe espansionistiche delle organizzazioni mafiose ed integra allo stesso tempo un modello organizzativo e strategico cui è destinato ad omologarsi, in tutto o in parte, ogni altro gruppo criminale.

Il mondo del crimine, in tutte le città italiane, se non si riconverte al modello mafioso, è destinato a ruoli serventi o ad essere confinato nei mercati illegali meno redditizi. Alcuni sceglieranno le ultime due alternative; ma altri si orienteranno decisamente verso una riconversione al modello vincente. È, ad esempio, quanto è accaduto in Puglia, ma anche in alcune zone del Nord, dove metodi mafiosi sono stati fatti propri, purtroppo con successo, da organizzazioni criminali del posto, senza immissioni condizionanti dall'esterno.

La capacità di conseguire l'impunità è coesistente al modello mafioso. Non avrebbe alcun senso, specie per i capi mafia, impegnarsi in imprese difficili, rischiare la vita, investire capitali ingenti senza, nel contempo, tentare di garantirsi l'impunità rispetto alle investigazioni della polizia e della magistratura. Perciò l'espansione del modello mafioso pone serie preoccupazioni in ordine alla tenuta del processo penale su tutto il territorio nazionale. I giudici di Milano, ad esempio, hanno segnalato un caso clamoroso di intimidazione di un teste durante l'incidente probatorio in un processo per mafia.

5) Questo stato di cose è all'origine di riflessioni autorevoli e preoccupate, come quelle del Governatore della Banca d'Italia, non più sui pericoli ma sui danni che le organizzazioni di carattere mafioso stanno arrecando al Paese. Non ci troviamo più di fronte a manifestazioni di una patologia grave, ma estranea al sistema; ci troviamo di fronte a fenomeni di parassitismo violento che possono diventare costitutivi della società, dell'economia e della politica.

Di qui nasce l'esigenza di una risposta dello Stato adeguata alle concrete necessità. La risposta non deve pervenire solo dagli apparati coercitivi dello Stato; deve provenire anche dalla società civile e dalle altre istituzioni, deve far maturare un diverso rapporto nel Sud con lo Stato centrale e, più in generale, deve far maturare una scissione radicale degli intrecci tra legale ed illegale nella spesa pubblica e nella politica, intrecci che sono il vero punto di forza della mafia. La

Commissione è consapevole che occorre una strategia di risposta generale e che il solo intervento giudiziario non è sufficiente.

Ma è altrettanto convinta che il continuo rinvio da uno all'altro degli interventi possibili costituisce di per sé un vantaggio per la mafia e può diventare un alibi per le inerzie. La fragilità della risposta istituzionale regala alla mafia un «plus-potere», una capacità aggiuntiva rispetto a quelle sue proprie, che sono già considerevoli.

Non si può certamente chiedere all'intervento penale di assumersi il carico complessivo della lotta contro la mafia. Esiste tuttavia una funzione specifica cui il sistema penale deve adempiere anche nei confronti delle organizzazioni mafiose: individuare i responsabili dei delitti e punirli in modo equo.

Non è un intervento risolutivo, ma se funzionasse sarebbe un fattore tutt'altro che secondario nel quadro delle risposte istituzionali alla criminalità mafiosa.

6) È sempre più frequente la messa in stato d'accusa della legge 10 ottobre 1986, n. 663 la cosiddetta «legge Gozzini», che vanificherebbe, secondo i detrattori, l'effettività delle sanzioni. Lo spirito e la sostanza della legge Gozzini vanno salvaguardati. Ciò che ne altera l'applicazione è una sorta di automatismo nell'applicazione dei benefici che deriva dallo strapotere di alcuni criminali e dalla fragilità delle figure che dovrebbero contrastarlo, gli educatori, gli agenti di custodia, gli assistenti sociali. Un educatore è stato ucciso a Milano; molti altri sono stati minacciati, in tutta Italia. Occorre rivedere non tanto la legge Gozzini, quanto il concetto di pericolosità sociale: oggi la pericolosità non è più la probabilità di commettere in futuro dei reati, ma consiste nella permanenza di rapporti con la organizzazione criminale di provenienza. E quindi nessun beneficio, nessuna misura di libertà, sia nella fase dell'esecuzione della pena, sia nelle fasi precedenti, dovrebbero essere concessi se non è dimostrata con i fatti la rottura di quel rapporto criminale. Per questo accertamento occorre avvalersi di tutti i mezzi d'indagine necessari e valutare l'opportunità che nei casi di mafia il giudice possa chiedere un parere, motivato e non vincolante, del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza.

Bisogna riformare il Corpo degli agenti di custodia; il testo è stato approvato dalla Commissione giustizia della Camera ed è pronto per l'Aula: si tratta di dare una solida collocazione professionale ad un ruolo di frontiera permanente tra crimine e legalità, che dovrebbe essere il più curato, ma paradossalmente è il più trascurato.

L'importante è che non si torni ai vecchi discorsi sull'aumento della pena o delle carcerazioni preventive.

La manovra sulla pena è stata troppo spesso un surrogato della politica per la giustizia. Esistono inoltre alcune stridenti contraddizioni nella stessa politica delle sanzioni. Nel momento dell'irrogazione prevale la prevenzione generale. Nel processo si manifesta, attraverso i riti differenziati, una concezione utilitaristica. Nell'esecuzione domina, attraverso la cosiddetta legge Gozzini, una concezione umanitaria. Non rientra nelle competenze della Commissione antimafia stabilire un ordine filosofico in questo guazzabuglio. Spetta alla cultura giuridica

porre le basi teoriche per una ridiscussione sulla funzione e sui contenuti della pena alle soglie del terzo millennio.

7) Uno dei punti di crisi del precedente processo penale fu costituito proprio dalla complessiva inidoneità a fronteggiare il crimine organizzato.

In molti casi gravi le verifiche dibattimentali delle prove raccolte in istruttoria ed i diversi gradi delle impugnazioni hanno vanificato un lavoro istruttorio lunghissimo, pericoloso e irripetibile. Non è questa la sede per discutere se la verità stesse nelle posizioni accusatorie o in quelle defensionistiche, ma è certo che il sistema nel suo complesso non ha assicurato la punizione e la individuazione dei responsabili. Inoltre, per il contrasto di posizioni e per alcuni abusi inquisitori (in particolare nel processo a carico di Enzo Tortora) si era aperta una fase di delegittimazione della risposta penale e dell'intero sistema giudiziario.

I limiti crescenti del vecchio processo, l'accumularsi di tensioni, la consapevolezza dei danni anche politici connessi al permanere delle vecchie regole hanno accelerato l'entrata in vigore del nuovo codice, con lo scopo di perseguire gli obiettivi propri del processo penale attraverso regole che garantissero meglio le persone imputate.

8) Di qui i principi cardine del nuovo rito: la parità tra accusa e difesa; il pubblico ministero-parte, organo sovrano della investigazione ma privato dei poteri coercitivi e del potere di raccogliere le prove; l'apposizione di termini alle indagini preliminari; l'eliminazione della figura del giudice istruttore; l'acquisizione delle prove di regola al dibattimento e, comunque, davanti ad un giudice; tecniche processuali che non impediscono le «maxi indagini», ma che ostacolano decisamente la celebrazione di «maxi processi»; la previsione di riti differenziati con cospicui vantaggi in termini di pena per l'imputato che accetti la condanna senza proporre impugnazioni.

9) Il nuovo codice di procedura penale, pur garantendo in modo particolarmente accurato il diritto di difesa, non ha trascurato la necessità di misure che tenessero conto dei problemi specifici posti dai processi per reati commessi da organizzazioni mafiose e, più genericamente, dalla criminalità organizzata.

I criteri cui si è ispirato il codice sono i seguenti:

a) difesa della formazione della prova dalle intimidazioni o da altre manovre di inquinamento;

b) garanzia della cristallinità della prova stabilendo limiti valutativi alle dichiarazioni dei «pentiti» ed alla «migrazione» di prove da un processo ad un altro;

c) collaborazione tra uffici del pubblico ministero, per superare l'*handicap* della divisione delle competenze territoriali dei singoli uffici giudiziari nei confronti di organizzazioni che operano in modo unitario su tutto il territorio nazionale;

d) adeguamento della durata delle indagini preliminari alla difficoltà degli accertamenti nei confronti del crimine organizzato.

10) Le disposizioni del codice che più direttamente esprimono i criteri-guida sopra richiamati sono quelle che seguono:

*Art. 210.* Consente l'interrogatorio in dibattimento delle persone imputate in un procedimento connesso. Il nuovo processo intende, a differenza del precedente, evitare i maxi processi, e perciò favorisce al massimo la separazione dei procedimenti. Si presenterà quindi più frequentemente che in passato la necessità di sentire in un processo persone imputate in procedimenti connessi. L'art. 210 consente di sentire queste persone con le regole vigenti per l'esame testimoniale. Questo rinvio non deve trarre in inganno. L'interrogato non è un quasi-testimone, come nel vecchio codice; è una persona imputata. La possibilità di sentirlo consentirà di acquisire elementi utili per la formazione della prova, ma meno rilevanti di quelli forniti da un teste. La norma disciplina, in pratica, l'utilizzazione delle dichiarazioni dei cosiddetti «collaboranti». Analogo interrogatorio può essere svolto nel corso delle indagini preliminari (art. 363), dell'incidente probatorio (art. 392), dell'udienza preliminare (art. 422). È significativo, in ordine alla differenza di valore probatorio annesso a queste dichiarazioni rispetto a quelle del testimone, quanto prescrive espressamente l'art. 192 a proposito della valutazione della prova. Le dichiarazioni provenienti dalla persona imputata in un procedimento connesso o imputata di un reato collegato «sono valutate unitamente agli altri elementi di prova che ne confermano l'attendibilità». Si vuole in tal modo chiarire formalmente il valore affievolito delle dichiarazioni dei pentiti: varranno se confermate da altri elementi.

*Art. 238.* Disciplina l'acquisizione dei verbali di atti relativi ad altri procedimenti. Sono previsti alcuni limiti severi. Possono essere acquisiti, solo se c'è il consenso delle parti, i verbali relativi a prove assunte nel corso dell'incidente probatorio o del dibattimento ovvero che siano stati letti in dibattimento. In ogni caso occorre il consenso delle parti. La pratica dimostrerà se questa necessità di consenso generalizzato, che costituisce un prezzo pagato al principio dell'oralità e della formazione della prova nel dibattimento, non rischi di rendere inutilizzabile di fatto l'istituto. Nella legge-delega il consenso delle parti non è richiesto. Il terzo comma stabilisce che può essere consentita l'acquisizione di verbali relativi a prove divenute irripetibili (il teste è morto, ad esempio). In ogni caso quei verbali, anche se non acquisibili, possono essere utilizzati dalle parti per le contestazioni ai periti, ai testimoni e ai consulenti tecnici (artt. 500 e 501).

*Art. 371.* Riguarda la collaborazione tra uffici del pubblico ministero che procedono ad indagini collegate. È prescritto che quando uffici diversi del pubblico ministero procedono ad indagini collegate, cosa che accade pressochè regolarmente quando si tratta di criminalità organizzata, i diversi uffici si coordinano tra loro «per la speditezza, efficacia ed economia» delle stesse indagini. Gli uffici devono scambiarsi atti ed informazioni, devono comunicarsi le direttive impartite alla polizia giudiziaria. Possono procedere insieme al compimento di specifici atti. La disposizione non esisteva nel codice precedente ed è il frutto più evidente del peso assunto dalla criminalità organizzata nel mondo criminale.

Art. 392. Prevede i casi nei quali il pubblico ministero e la persona sottoposta ad indagini possono chiedere l'incidente probatorio. Tra i casi (lett. *b*) è previsto quello dell'assunzione della testimonianza quando, «per elementi concreti e specifici, vi è fondato motivo di ritenere che la persona sia esposta a violenza, minaccia, offerta o promessa di danaro o di altra utilità affinché non deponga o deponga il falso». Il codice si preoccupa così di assicurare la genuinità della prova nei confronti delle altrui manovre intimidatorie, che in genere provengono proprio dall'interno della criminalità organizzata.

Questa preoccupazione per la genuinità della prova è presente anche negli artt. 214 e 361, che dettano disposizioni per tutelare la persona che deve procedere al riconoscimento di un terzo e che potrebbe essere intimidita o minacciata.

Art. 407. Prevede i termini massimi per le indagini preliminari. Per i processi relativi alla criminalità organizzata il termine, che di regola è di diciotto mesi, diventa di due anni.

11) Il cambiamento delle regole ha inciso direttamente sul ruolo dei soggetti processuali. La figura del pubblico ministero ha subito i cambiamenti più rilevanti. È ozioso discutere se il pubblico ministero abbia oggi più o meno poteri rispetto a ieri e da questo desumere, a seconda delle opinioni generali, un giudizio positivo o negativo sulla riforma. Il processo è costituito dalla interrelazione tra le varie figure processuali e solo una visione sistematica può condurre ad una valutazione equilibrata.

Nel passato gli organi istruttori erano due: il pubblico ministero e il giudice istruttore. Il primo era un istruttore eventuale; stava a lui, in linea di massima, decidere se raccogliere le prove direttamente o investire il giudice istruttore; questi, una volta investito mediante l'atto di formalizzazione, che trasformava l'istruttoria da sommaria in formale, conduceva in pratica da solo l'istruttoria. Il pubblico ministero era arbitro di decidere se partecipare ai singoli atti istruttori o se lasciare solo il giudice istruttore, riservandosi una valutazione successiva. Questa grande elasticità d'intervento consentiva al pubblico ministero di selezionare il proprio lavoro, di amministrare il proprio tempo, di seguire, di regola, tanto l'ordinaria amministrazione quanto i processi più delicati, di frequentare le udienze e seguire i turni. Per di più il pubblico ministero non dirigeva le investigazioni se non quando lo riteneva opportuno; altrimenti si limitava a trasmettere la *notitia criminis* alla polizia giudiziaria con la consueta formula «per indagini e rapporto», che consentiva alla polizia giudiziaria di svolgere con libertà di azione e di tempo le proprie investigazioni. Il pubblico ministero in buona sostanza, era *dominus* del proprio tempo, della propria attività e del proprio lavoro. Ora non è più così. L'abolizione della figura del giudice istruttore, l'apposizione di termini alle indagini preliminari, superati i quali la sua attività è inutilizzabile, l'introduzione del giudice delle indagini preliminari che può consentirgli o vietargli di acquisire una prova, l'attribuzione del compito di condurre tutte le investigazioni in prima persona, o di investire la polizia giudiziaria con mandati ben specificati e non più con la formula generale di un tempo; tutto ciò

risponde fedelmente ai principi del processo accusatorio, ma ha aggravato in misura assai rilevante il lavoro del pubblico ministero.

Il nuovo pubblico ministero non raccoglie più prove; non è più padrone dei tempi dell'inchiesta; deve decidere sui riti differenziati; deve partecipare alle udienze davanti al giudice delle indagini preliminari, alle udienze preliminari e alle udienze dibattimentali: la data e l'ora di queste udienze sono fissate in relazione alle esigenze di ciascun ufficio precedente e non in relazione agli organici e alle esigenze del suo ufficio. Deve far fronte ai nuovi complessi meccanismi della convalida, delle impugnazioni nei confronti dei provvedimenti restrittivi della libertà personale e del dibattimento, che richiedono lo studio attento degli atti e che presupporrebbero perciò che lo stesso pubblico ministero segua tutte le fasi del processo. Molte di queste attività vanno ripetute per ciascuno delle centinaia di procedimenti che ha in media sul ruolo ciascun sostituto procuratore della Repubblica.

Il pubblico ministero deve gareggiare ad armi solo apparentemente pari con professionisti che nei processi per mafia e criminalità organizzata sono spesso di livello assai elevato, che possono avvalersi di collaboratori capaci e di esperti investigatori privati. Singolarmente, ad un forte e necessario potenziamento del ruolo della difesa, ha corrisposto un oggettivo indebolimento del ruolo dell'accusa.

Nei processi di mafia, infine, c'è l'altra gara, quella con il crimine che tende ad inquinare le prove, a intimidire i testimoni, ad attentare alla sua stessa incolumità.

12) Il pubblico ministero è stato oggetto di un radicale cambiamento di ruolo in coerenza con i principi del processo accusatorio. Ma al cambiamento di ruolo non ha corrisposto un adeguamento degli organici e delle strutture. Ne è derivato un grave indebolimento della possibilità di azione proprio nei confronti del crimine organizzato.

Il procuratore della Repubblica di Napoli ha segnalato che l'organico di quell'ufficio è di 52 magistrati; prestano servizio effettivo soltanto 44, alcuni dei quali non hanno potuto ancora usufruire dell'intero congedo feriale per il 1989. Tenendo conto dei turni effettivi, ciascuno è impegnato in attività di routine da 15 a 18 giorni al mese; tolte le domeniche restano otto-nove giorni al mese per studiare i processi (da 1.200 a 1.400 processi *pro-capite* per i sostituti addetti alla sezione finanziaria e da 500 a 600 per gli altri).

Analoghe considerazioni sono state presentate nel corso della visita a Milano. Secondo uno studio condotto da una commissione mista di avvocati, magistrati e cancellieri, l'organico della procura di Milano dovrebbe passare da 40 a 80 unità. Attualmente ciascun sostituto, compresi coloro che fanno parte del gruppo per la criminalità organizzata, svolge mediamente da 11 a 13 servizi mensili (udienze dibattimentali, udienze preliminari e turni esterni); occorre poi aggiungere le udienze di convalida, che sono legate al numero di arresti in flagranza e di fermi operati dalla polizia giudiziaria e di rapporti con il giudice delle indagini preliminari, in particolare per la richiesta e la proroga di intercettazioni telefoniche ed ambientali, mezzi d'indagine non sostituibili nelle indagini sulla criminalità organizzata (180 autorizzazioni e oltre 380 proroghe richieste a Milano dall'entrata in vigore del nuovo codice).



Queste difficoltà non sono casi eccezionali. Costituiscono le punte più allarmanti di un fenomeno generale. Al 13 settembre 1990 prestavano le proprie funzioni in tutte le procure della Repubblica presso i tribunali 768 magistrati su un organico di 904 unità, già di per sé insufficiente rispetto alle nuove esigenze. Il tasso medio di vacanza degli organici a quella data era del 15 per cento.

13) In alcuni piccoli uffici l'aggravio di lavoro è divenuto ancora maggiore per effetto dell'art. 41 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 499, contenente norme sull'ordinamento giudiziario. In 62 procure presso tribunali aventi sede in città non capoluogo di provincia, per il periodo massimo di un triennio, le funzioni di procuratore della Repubblica presso la pretura sono esercitate dal procuratore della Repubblica presso il tribunale. Alcune di queste sedi, Crema, Urbino o Bassano del Grappa, ad esempio, non presentano particolari problemi di contrasto della criminalità organizzata, ma per altre la scelta sta producendo danni gravi, anche se non irreparabili. Procure come quella di Marsala, Termini Imerese, Palmi, Locri vanno immediatamente alleggerite del nuovo carico di lavoro che non consente di affrontare i processi più onerosi.

Nella procura di Marsala, ad esempio, si è passati a gestire annualmente da circa 4000 a circa 40.000 processi, con lo stesso organico di magistrati. Paradossale, nello stesso ufficio, la situazione della polizia giudiziaria; prima della riforma la procura poteva contare su 45 uomini; in seguito ai nuovi oneri fu chiesto di portarli a 49, ma sono stati ridotti a 16.

Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Termini Imerese, area ad altissima densità mafiosa, ben paragonabile a Marsala, ha dichiarato di avere 3 sostituti che dovrebbero esercitare l'azione penale per i reati di competenza tanto del tribunale quanto della pretura in un territorio di 300.000 abitanti e 35 Comuni, per i quali operavano sino a ieri ben 10 preture. I processi pendenti sono passati da 1.300 circa a 20.000 circa.

La procura della Repubblica di Locri è passata a gestire da circa 4.000 a circa 16.000 processi l'anno. La polizia giudiziaria è passata da 21 a 16 unità.

Anche per le procure presso le preture si registra un alto tasso di vacanze degli organici, che accresce le difficoltà derivanti dal mancato adeguamento della vecchia macchina alle nuove regole.

Sono coperti, infatti, 496 posti con una percentuale di scopertura di circa il 22,1 per cento. Una parte significativa delle vacanze è concentrata nelle sedi delle grandi città: Milano 5, Napoli 10, Roma 14, Torino 10.

14) Le questioni prospettate alla Commissione attraverso le iniziative e i documenti richiamati nel primo paragrafo si possono dividere in quattro grandi capitoli, a seconda che riguardino l'organizzazione del lavoro giudiziario, lo snellimento e la semplificazione di alcune procedure, la genuinità della prova, la tutela penale della fase delle indagini preliminari.

15) La Commissione intende chiarire preliminarmente che questa relazione ha ad oggetto esclusivamente la fase predibattimentale. Troppo scarsa, infatti, è l'esperienza del dibattito perchè si possano condurre analisi attendibili e formulare eventualmente proposte correttive. La Commissione, inoltre, nell'affrontare le singole questioni, intende mantenere fermi alcuni criteri-guida per avanzare proposte coerenti tra loro e con i principi ispiratori del nuovo processo.

La necessità di procedere a correzioni del codice «nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi fissati dalla legge-delega» è stata già prevista dal Parlamento, che ha delineato un procedimento legislativo particolarmente semplificato (decreto legislativo del Governo previo parere vincolante della Commissione parlamentare) per apportare, nell'arco di un triennio, le modificazioni consigliate dalla prima esperienza applicativa. Entro questi binari intende collocare le proprie proposte la Commissione, nella consapevolezza che la modifica della legge-delega deve costituire l'*ultima ratio*, cui eventualmente ricorrere quando non vi siano spazi interpretativi e quando le esigenze di riforma siano davvero documentate.

Il secondo criterio è la garanzia di effettività del diritto penale e di concorrenzialità dell'intervento giurisdizionale con l'azione del crimine organizzato. Un processo penale che non sia in grado, per qualsiasi ragione, di affrontare con equità, nei confronti degli imputati e delle vittime, i delitti commessi dalla mafia è un processo inutile. Chi viola sistematicamente le regole e dispone di veri e propri eserciti in armi può esercitare un forte potere ricattatorio ed ha un vantaggio nella competizione. Ma lo Stato deve porsi in grado di affermare il primato della legge anche nei confronti delle forme più aggressive di criminalità. Garantire la sicurezza dei cittadini risponde ad un preciso dovere dello Stato democratico, e serve a riattivare un circuito di fiducia tra cittadino e istituzioni che vari segnali, provenienti da parti assai diverse del Paese, ci dicono in crisi.

È difficile condurre in porto processi difficili e pericolosi senza la collaborazione di cittadini disponibili a dire quanto hanno visto e quanto sanno. Nelle sue visite la Commissione ha con particolare frequenza raccolto lamentele da parte di appartenenti alle forze dell'ordine sulla scarsa collaborazione dei cittadini. Questa scarsa collaborazione non nasce da una spontanea propensione all'omertà. Nasce dalla scarsità di incoraggiamenti provenienti dal versante statale, che a molti appare non sufficientemente impegnato a reprimere la criminalità più agguerrita. Dare efficacia al processo penale serve perciò non solo a garantire la sicurezza, ma anche al rapporto di fiducia tra cittadini e Stato, il cui rafforzamento dev'essere un obiettivo primario di qualsiasi classe politica dirigente. Chi ha responsabilità politiche non può ignorare che la mancata collaborazione di cittadini rende lo Stato estraneo alla società civile e fa scattare logiche di tipo coloniale. Devono preoccupare interventi di massa effettuati in quartieri popolari di alcune città del Sud a favore di ricercati e contro le forze dell'ordine.

L'efficacia del processo non deve andare a danno dei diritti dei cittadini imputati, che sono da considerare non colpevoli sino alla condanna definitiva. È falsa la contrapposizione tra le esigenze di

garanzia individuale e quelle di difesa sociale. Si devono bene garantire le une e le altre.

16) Su un punto è necessario concordare: le garanzie hanno un costo economico. Nessuna svolta davvero garantista potrà essere avviata senza la predisposizione di mezzi idonei. La giustizia e la sicurezza non sono soltanto un prodotto normativo. Senza una politica delle strutture, il processo è destinato al fallimento. L'inefficienza del processo può dare, in una prima fase, l'impressione di un sistema attento ai diritti della persona imputata. Ma non è così. Il bisogno di sicurezza non è un'invenzione. Se il sistema di contrasto nei confronti della criminalità non funziona, i cittadini subiscono gravi danni, mutano i caratteri del sistema politico, che rischia di acquisire il crimine tra i propri fattori costitutivi; si alimentano campagne reazionarie, destinate a mutare radicalmente le regole in senso oppressivo ed autoritario.

17) Il ruolo delle strutture, già importante nel vecchio processo, è diventato determinante nel nuovo. La crescente velocità delle organizzazioni criminali le rende più competitive nei confronti dello Stato; il giusto potenziamento dei diritti della difesa rischia di porre in condizioni di svantaggio gli organi che devono accertare la verità.

Nel precedente codice il principio della raccolta delle prove in un'istruttoria prevalentemente segreta consentiva allo Stato di «risparmiare sulle strutture» recuperando sul terreno della segretezza quanto avrebbe perso su quello della velocità se accusa e difesa avessero potuto misurarsi ad armi pari.

Ha detto incisivamente il professor Franco Coppi nel seminario del 20 maggio: «...non dimentichiamo che la criminalità organizzata è l'unica associazione del 2000 che viaggia con ritmi e cadenze del 2000». Oggi la parità tra accusa e difesa è in pratica raggiunta, ma ciò rende ancora più necessario un intervento che consenta un'equa competizione tra accusa e difesa. L'alternativa alla mancanza di strutture è la paralisi del processo penale o il ritorno al vecchio sistema: entrambi gli obiettivi sono ritenuti non desiderabili dalla Commissione. È peraltro doveroso segnalare che la denuncia delle inadempienze strutturali è generale ed è generale la preoccupazione che per queste carenze il nuovo modello di processo possa risultare alla fine soccombente.

Le carenze sono maggiori nel Sud che nel Nord, più gravi, cioè, proprio dove occorrerebbe una risposta più pronta.

Emblematico è il caso della procura della Repubblica presso il tribunale di Palmi. Il nuovo edificio è in costruzione da dodici anni. L'ufficiale sanitario della USL competente ha addirittura ordinato lo sgombero dei locali al cui interno erano state trovate feci di topo, scarafaggi, pulci, muri umidissimi e gocciolanti acqua a pochi centimetri da fili elettrici scoperti, servizi igienici impraticabili. In queste condizioni i 17 componenti del nucleo di polizia giudiziaria avevano un'unica stanza per lavorare; in un'altra stanza erano costretti a lavorare i sette segretari della procura.

18) Questo stato di cose è frutto, tra l'altro, del vecchio equivoco dell'improduttività delle spese per la giustizia. Nulla di più superficiale.

Assicurare giustizia e sicurezza vuol dire garantire un ordinato vivere civile e quindi garantire anche le condizioni perchè le attività produttive possano svolgersi senza condizionamenti anomali e senza i costi aggiuntivi determinati dalle pretese del crimine organizzato.

19) Un buon processo penale non può costituire un'isola in un sistema giudiziario che complessivamente non funziona. Sulla giustizia penale, come è noto, si riversano gli effetti delle disfunzioni della giustizia civile e di quella amministrativa. Gli assetti inadeguati, perchè vecchi, dell'ordinamento giudiziario e di quello forense non facilitano il compito. L'arretratezza delle tecniche di comunicazione tra uffici giudiziari e tra questi ed altri uffici pubblici rappresentano altrettante palle al piede del processo penale. Ad avviso della Commissione, quindi, il buon funzionamento del processo penale richiede una strategia di rianimazione del complessivo sistema di amministrazione della giustizia.

Tuttavia è opportuno non perdere altro tempo in attesa di miracolistici programmi globali. Si può cominciare dal processo penale nella consapevolezza che, se riuscissimo a farlo diventare uno strumento moderno, garantista ed efficace, si acquisirebbero risultati positivi nei confronti della criminalità organizzata e si potrebbe poi avviare con maggiore fiducia un processo positivo nei confronti di tutti gli altri settori dell'amministrazione della giustizia.

20) Il lavoro della Commissione, come già detto, ha riguardato la fase delle indagini preliminari, perchè mancano sinora esperienze significative di dibattimenti in processi per criminalità organizzata. Tuttavia ci si è imbattuti in due esempi assai gravi di disfunzioni verificatesi al dibattimento, sia pure in processi di limitato rilievo, che si segnalano per la loro emblematicità.

Nel dicembre 1989, presso il tribunale di Bari, per la mancanza di mezzi tecnici, stenotipia e altro, e per la farraginosità di alcune disposizioni in materia di convalida, un processo per detenzione di eroina in quantità rilevante, con arresto in flagranza e confessione dell'imputato, che con il vecchio codice avrebbe comportato l'impegno complessivo di circa due ore, si è protratto per quattro giorni e per un tempo complessivo di cinque ore e trenta.

Una rivista specializzata ha recentemente pubblicato notizia di una vicenda verificatasi nel gennaio 1990 presso il tribunale di Napoli. Mancavano i mezzi per la stenotipia e quelli per la registrazione fonografica. Trovati questi ultimi, si è scoperto che mancava il personale per farli funzionare. L'udienza protrattasi inutilmente sino alle ore 15.00 è stata poi rinviata a nuovo ruolo. In qualche caso potrà scorgersi l'intento di dimostrare la gravità e gli effetti degli inadempimenti amministrativi. Ma le lacune ci sono, risultano gravissime e vanno colmate rapidamente.

21) Le questioni organizzative riguardano l'organico dei pubblici ministeri, del personale amministrativo e della polizia giudiziaria, il coordinamento dei pubblici ministeri impegnati in indagini di criminalità organizzata (art. 371 c.p.p.), l'informatizzazione dei sistemi di lavoro

e dei sistemi di comunicazione all'interno degli uffici giudiziari e tra uffici giudiziari ed altri uffici pubblici, la preparazione e l'aggiornamento professionale di tutti gli operatori, le sedi degli uffici.

22) Il problema dell'aumento del numero dei magistrati sembra stretto in un circuito senza via d'uscita. Secondo i dati presentati dal Ministro della giustizia alla Camera nella seduta del 10 luglio 1990, «l'organico di 7.329 unità previsto dal 1988 ha subito un aumento complessivo di 1.054 unità con il provvedimento legislativo del febbraio 1989, con il decreto legge dell'8 maggio 1989 relativo alla Calabria, con l'importante decreto-legge del 15 giugno 1989, n. 232, convertito nella legge 25 luglio, n. 261, che prevede 550 unità». L'organico attuale è quindi di 8.383 unità, che salirà a 8.409 con le 26 che saranno disponibili dal 1 gennaio del 1991.

In servizio, però, vi sono 7.138 unità, di cui 7.067 negli uffici giudiziari, compresi i 201 uditori senza funzioni. Nel 1990 hanno assunto le funzioni 180 unità, reclutate con apposito concorso. Tra il 12 e il 17 luglio, cioè in questi giorni, assumeranno le funzioni 88 unità del concorso successivo. Stanno espletando il tirocinio i 191 uditori giudiziari reclutati con apposito concorso, che hanno assunto servizio entro il 31 marzo 1990.

Dei 1.222 posti ancora vacanti, 1.207 sono già impegnati per la copertura dei vincitori di un concorso a 300 posti, indetto con decreto ministeriale del 24 aprile 1989, di cui inizieranno le prove orali nel prossimo mese di settembre per i 297 candidati ammessi. Vi è poi un concorso a 4 posti per Bolzano e uno a 300 posti indetto il 14 giugno 1990, le cui prove scritte verranno espletate il prossimo novembre.

Ma nel frattempo alcune centinaia di magistrati andranno in pensione. Forse, ha rilevato il dottor Beria d'Argentine nel corso del colloquio di Milano, si potrebbero indire concorsi per altri 953 magistrati: i 106 scoperti al 1989, i posti vacanti nel quinquennio 90-94 più il 10 per cento di aumento previsto dalla legge. In realtà il circuito è infernale per i seguenti motivi:

a) la via del concorso ordinario permette la disponibilità di magistrati non prima di un biennio (almeno un anno per il concorso ed un anno per il tirocinio);

b) la disponibilità di adeguate risorse intellettuali non va oltre le entità determinate con i bandi di concorso citati.

È per queste ragioni che da alcune parti si è proposto il reclutamento straordinario. Ma sono stati manifestati timori per l'ingresso in magistratura di personale non qualificato, non selezionato, che potrebbe essere scelto per ragioni diverse dal merito. Queste preoccupazioni non sono infondate. Ma un metodo di selezione affidabile ed un «bacino di riserva» tale da garantire una qualità dei chiamati affine a quella di chi effettua il concorso, potrebbero indurre al ritiro di alcune delle obiezioni. C'è però un altro ostacolo: come collocare in graduatoria coloro che essendo reclutati con metodi straordinari entrerebbero probabilmente prima di chi sta espletando un regolare concorso? Se fossero collocati prima dei prossimi 1.092, questi ultimi, pur vincitori di un concorso, sarebbero ingiustamente e irragionevolmente penalizzati.

Collocarli dopo i 1.092 significherebbe falcidiare la domanda disincentivando gli elementi migliori perchè verrebbe prevedibilmente precluso loro l'accesso agli incarichi direttivi, per i quali l'anzianità è un criterio preferenziale, a parità delle altre condizioni, quando non il criterio principale.

23) Il problema, ad avviso della Commissione, non è risolvibile in un solo modo e va affrontato da più versanti. Occorre snellire il più possibile le procedure per i concorsi, utilizzando anche tecniche diverse per una prima selezione dei candidati come i *test*, ad esempio, visto che si è giunti all'assurdo della presentazione alle prove scritte del triplo dei candidati rispetto a quelli che portano a termine la selezione stessa; occorre poi concentrare la correzione dei compiti, senza soluzione di continuità, e con adeguate retribuzioni per chi fa parte delle commissioni d'esame. Ma servono anche alcuni mutamenti strutturali.

Almeno per quanto riguarda il pubblico ministero, che è l'organo che ha subito i maggiori cambiamenti, e per il quale sono più gravi le carenze di organico, è utile riflettere complessivamente sulle conseguenze organizzative legate al mutamento del suo ruolo. Il pubblico ministero ha la funzione di dirigere le investigazioni, ma è un generale senza esercito perchè gli è rimasta la struttura organizzativa propria del pubblico ministero-giudice che a sua discrezione acquisiva la prova e, in genere, affidava le indagini ad altri, o alla polizia giudiziaria o al giudice istruttore.

Si possono dirigere le investigazioni da soli? Evidentemente no. Occorre costituire un ufficio del pubblico ministero, che in un primo momento potrebbe essere formato, ad esempio, da alcuni ufficiali di polizia giudiziaria che possano anche sostituirlo per le incombenze meno rilevanti. Si potrebbe, quindi, prevedere l'assunzione con contratto biennale di laureati in giurisprudenza con un certo voto di laurea e previo esame di ammissione (per ogni distretto di Corte d'appello).

Costoro, se avessero ben operato, potrebbero avere alcune agevolazioni nel concorso per uditore o in quello per procuratore legale o, ancora, in concorsi per la polizia di Stato e analoghi. La loro collocazione formale potrebbe essere quella di vice-procuratori onorari (v. art. 71 Ordinamento giudiziario) e le loro funzioni potrebbero essere stabilite dalla legge ed esercitabili solo previa delega specifica del singolo sostituto. La questione va studiata attentamente per evitare rischi di «amministrativizzazione» delle funzioni del pubblico ministero che potrebbero rafforzare tanto le tesi favorevoli all'abolizione dell'indipendenza del pubblico ministero quanto i rischi di incostituzionalità.

È evidente che la delega a compiere specifici atti sarebbe cosa ben diversa dalla delega che oggi il procuratore capo rassegna al suo sostituto. Sarebbe revocabile in ogni momento, dovrebbe comportare un controllo di merito sull'attività svolta dal delegato. D'altra parte nessuno si adonta se si propone una più intensa presenza di ufficiali di polizia giudiziaria nelle attività delle procure della Repubblica; questi «assistenti del pubblico ministero» sarebbero un qualcosa di analogo alla polizia giudiziaria. Essi potrebbero anche dedicarsi allo studio di atti, nella proposizione al pubblico ministero titolare dell'inchiesta di

linee d'indagine e di iniziativa. Questo codice conferisce alla figura del pubblico ministero un dinamismo prima sconosciuto ed è a questo dinamismo che bisogna adattare gli uffici del pubblico ministero per potere costruire le condizioni materiali di una buona attività inquirente.

In definitiva, la Commissione ritiene che solo con nuove concezioni organizzative si può venire incontro alle nuove esigenze.

Un secondo profilo d'intervento riguarda quelle procure presso il tribunale cui è stato affidato anche il compito dell'accusa davanti al pretore e che operano in zone ad alta densità mafiosa. Si propone che per quelle della Sicilia, Calabria, Campania e Puglia si provveda con assoluta priorità, e comunque entro l'anno, ad adeguare gli organici alle nuove necessità. Si tratta delle procure presso i tribunali di Ariano Irpino, Caltagirone, Castrovillari, Crotona, Locri, Lucera, Marsala, Mistretta, Modica, Palmi, Paola, Patti, Rossano, S. Angelo dei Lombardi, Sciacca, Termini Imerese, Vibo Valentia. Se poi qualcuna tra queste risulterà in concreto non abbisognevole di un intervento urgente, la Commissione riterrebbe ragionevole che per esse si soprasseda; ma per le altre occorre fare presto.

24) Di limitata utilità sembra alla Commissione un intervento, del quale si è discusso sui mezzi di informazione, che «costringa» i magistrati a risiedere per più degli attuali due anni nella stessa sede o che preveda la copertura coattiva dei posti disagiati mediante trasferimento d'ufficio dei magistrati più giovani dello stesso distretto di Corte d'appello, o che affidi il dovere di permanenza ad un incentivo economico. Occorre forse partire da un altro punto di vista. Negli uffici più esposti, il magistrato non solo corre il rischio di essere ucciso quando fa il suo dovere, non solo può essere privo delle necessarie difese (vedi il caso del dottor Livatino), ma non ha i mezzi e gli uomini per lavorare con dignità ed efficacia. Giudici che, sapendo di essere privi di mezzi necessari per condurre le indagini nei confronti della mafia, andassero a ricoprire i posti vacanti perchè meglio retribuiti, o perchè costretti, non renderebbero quasi sicuramente un buon servizio. E non è il caso di riflettere sulle carenze di un sistema che promette aumenti retributivi o minaccia vincoli ai suoi giudici senza metterli però in condizioni di svolgere bene il loro lavoro. Non è trascurabile, infine, il rischio di impugnative ai TAR nei confronti di trasferimenti «coattivi». Già nel passato una simile misura in alcune corti d'appello venne paralizzata dai ricorsi al giudice amministrativo.

Meglio sarebbe investire risorse, uomini e mezzi in via assolutamente prioritaria negli uffici del Sud; quindi pretendere che chi ha fatto la difficile scelta della professione di giudice la espliciti al meglio anche nei posti ove quella professione è più difficile; successivamente riconoscere adeguatamente ai fini della carriera il servizio prestato con buone qualità professionali nelle sedi esposte.

25) Un terzo profilo riguarda la deflazione penale. C'è uno stretto rapporto tra processo penale e diritto penale. Il primo dovrebbe assicurare l'effettività del secondo tramite l'applicazione della sanzione penale. Ma il secondo è ormai un paludoso labirinto normativo, frutto di una vera e propria ossessione penalistica che ha invaso i legislatori da alcuni decenni a questa parte.

Il processo penale dovrebbe far fronte ad una disordinata selva di disposizioni penali. Occorre sfrondare decisamente, anche perchè l'apparato organizzativo-burocratico che sarebbe necessario per far fronte ad una tale domanda avrebbe costi elevatissimi, rischierebbe di imbrigliare eccessivamente la vita sociale dentro rigidi schemi sanzionatori, incentiverebbe ulteriori ricorsi alla sanzione. Occorre quindi ridurre le disposizioni penali attraverso una nuova tavola di valori tutelati penalmente. Gli strumenti sono la depenalizzazione, la decriminalizzazione e la compilazione di testi unici per le materie più controverse, come quella, ad esempio, delle armi e degli esplosivi.

La decisività di quest'opera di sfoltimento e razionalizzazione dell'intervento penale è dimostrata dal fallimento dell'ipotesi che si è nutrita al momento della confezione del codice di procedura penale, quando si era ritenuto che il congruo aumento della competenza del pretore avrebbe compensato l'aumento degli oneri procedurali del pubblico ministero. In seguito alla riforma, infatti, circa il 90 per cento del carico di lavoro penale sarebbe stato spostato sulle preture. Ma non c'è stato beneficio per le procure della Repubblica presso i tribunali, perchè nel nuovo sistema gli adempimenti puramente cartacei, comuni a nuovi organi (giudice delle indagini preliminari) e a nuovi istituti (incidente probatorio, udienza preliminare, convalida ecc.), in assenza di strutture adeguate, comportano una considerevole perdita di tempo per il magistrato. Sono emersi i «numeri neri», una massa di reati per i quali prima non si procedeva. È esploso, infine, il numero delle violazioni dell'art. 2 della legge tributaria n. 516 del 1982. Si tratta di violazioni, di adempimenti puramente formali che andrebbero depenalizzate subito, prima ancora di metter mano a qualsiasi disegno sistematico.

26) Risultati indiretti potrebbero venire dall'istituzione del giudice di pace. Si tratta di un istituto che alleggerisce notevolmente il lavoro del pretore civile, fors'anche di quello penale, se alcune infrazioni di minima entità, ma molto frequenti (ad esempio assegni a vuoto), potessero essere deferite alla sua competenza. Potrebbero così recuperare magistrati da destinare agli uffici di procura.

27) Si tratta di una manovra complessa che dovrà prevedere anche l'alleggerimento di alcuni oneri esclusivamente burocratici. Ma la Commissione intende sottolineare la priorità che assume in questa manovra la richiamata diversa concezione dell'ufficio del pubblico ministero, in coerenza con il radicale mutamento della sua figura. Egli è oggi il *dominus* della investigazione e dev'essere messo in condizione di adempiere a questa sua funzione. Altrimenti si limiterà ad inseguire le emergenze quotidiane rese difficilmente recuperabili da inevitabili vuoti d'iniziativa e frustrazioni professionali.

Va considerato, inoltre, che l'aumento dei magistrati di per sè non risolve i problemi senza un congruo aumento del personale amministrativo.

Oggi il rapporto è di tre-quattro a uno. Pertanto ad ogni aumento di un'unità dell'organico dei magistrati occorrerebbe provvedere all'aumento di tre-quattro unità del personale amministrativo, ai locali ed alle altre infrastrutture necessarie. Anche questa considerazione spinge ad



attribuire priorità all'individuazione di un nuovo modello organizzativo dell'ufficio del pubblico ministero, fondato su un nucleo di collaboratori che lo coadiuvino costantemente e che, su sua delega, possano anche sostituirlo per le questioni meno rilevanti.

28) L'articolo 371 del codice di procedura penale prevede il coordinamento tra diversi uffici del pubblico ministero.

La norma è frutto dell'esperienza di collaborazione tra magistrati appartenenti a diverse procure della Repubblica durante gli anni del terrorismo e poi estesa ai processi di mafia e, più in generale, di criminalità organizzata.

Già sotto il vecchio codice si era sentita l'esigenza di una disposizione che favorisse la collaborazione tra diverse procure per poter recuperare sul terreno dell'organizzazione ciò che certamente si perde, nel fronteggiare i delitti delle organizzazioni criminali, per la divisione delle competenze dei singoli uffici sul territorio nazionale.

Con il nuovo codice l'esigenza si è fatta ancora più urgente perchè l'articolo 12, corrispondente all'art. 45 del vecchio codice, ha ridotto le ipotesi di connessione precedentemente previste, ha cancellato l'istituto della connessione probatoria, particolarmente utilizzato per i maxiprocessi perchè consentiva di integrare le prove e meglio valutare il significato dei comportamenti degli imputati nei processi per mafia.

L'art. 371, che riguarda solo le indagini preliminari, compensa l'ambito di operatività più ristretto dell'art. 12, rispetto al vecchio art. 45, estendendo la nozione di «indagini collegate» ben oltre i confini della nozione di «procedimenti connessi».

È stato sottolineato nel corso del seminario, nel corso degli incontri e nei documenti consegnati alla Commissione, che l'art. 371 non richiede un generico scambio di informazioni e prevede che le indagini si coordinino, che cioè ciascuna investigazione (nella fase delle indagini preliminari) tenga conto delle investigazioni altrui e che tutte si colleghino per assicurare il miglior risultato. È significativa, in proposito, la possibilità di procedere congiuntamente al compimento di specifici atti di investigazione.

È stato altresì osservato che il coordinamento è puramente volontario, resta una facoltà lasciata alla buona predisposizione dei magistrati operanti, con intuibili danni per la qualità delle indagini.

Le proposte correttive sono state di vario tipo. Alcuni sostengono che la norma va bene così, suggerendo al massimo periodiche conferenze tra i magistrati che più continuativamente si occupano di questo tipo di processi per scambiarsi informazioni. Altri hanno ritenuto utile proporre che i procuratori generali presso le Corti d'appello assumano il ruolo di coordinatori. È stato obiettato che si tratta di magistrati privi del potere di esercitare l'azione penale e, quindi, che meglio sarebbe conferire questo potere al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo di regione. È stata avanzata, sia pure in maniera puramente ipotetica, l'eventualità di un procuratore che per tutta Italia svolga queste funzioni. Ma le opinioni non sono favorevoli, oltre che per ragioni di carattere istituzionale, per la negativa esperienza in materia di coordinamento compiuta dall'Alto commissario antimafia, che ha di fatto proposto se stesso, specie in una prima fase del suo

lavoro, come una sorta di procuratore generale nazionale più che come organo servente nei confronti delle indagini giudiziarie.

Indipendentemente dalle singole posizioni espresse, è emerso un giudizio comune: è impossibile coordinare alcunchè se non circola l'informazione.

29) La Commissione, concordando pienamente sull'esigenza di far circolare le informazioni tra i singoli uffici giudiziari, si è posta il problema di individuare uno strumento idoneo che non violi il riserbo delle investigazioni. Si potrebbe pensare ad una banca dati nazionale cui affluiscono soltanto i nomi delle persone nei confronti delle quali si stanno conducendo indagini per delitti, specificamente indicati, connessi direttamente o indirettamente alla criminalità organizzata. Il singolo magistrato può interrogare la banca per sapere se qualche altro ufficio sta conducendo indagini nei confronti della persona o delle persone che a lui interessano.

Acquisita la notizia, non resta che mettersi in contatto con l'ufficio competente ed avviare un'azione di collaborazione che può andare dal puro scambio d'informazioni alla conduzione congiunta di atti investigativi, all'intesa sui tempi e le modalità di svolgimento dell'indagine e a quanto altro le esigenze suggeriranno.

La banca dati potrebbe essere costituita da un settore del Centro elaborazione dati del Ministero dell'interno, con una chiave d'accesso selezionata.

Che fare se uno dei magistrati interessati si rifiuta di collaborare? Su questo problema ci sono esperienze diverse. Il dottor Coiro, procuratore aggiunto a Roma, ha dichiarato che l'esperienza collaborativa è sempre stata positiva per quanto riguarda il suo ufficio. Il dottor Borsellino, procuratore a Marsala, ha denunciato casi gravi di rifiuto tacito di collaborazione. A questo punto le strade sono due: o ci si avvale, nei confronti del magistrato riluttante alla collaborazione, di una sorta di potere sostitutivo del procuratore della Repubblica o del procuratore generale, oppure (ma le ipotesi non sono alternative) si considera la mancata collaborazione come un grave illecito disciplinare.

In ogni caso dovrebbe essere fortemente potenziato l'istituto, ancora oggi casuale, degli incontri periodici tra sostituti dello stesso ufficio, sostituti degli uffici del distretto, e sostituti che sul piano nazionale si occupano di determinate questioni per favorire non solo la circolazione delle informazioni, ma la diffusione di una professionalità più adeguata.

30) Le condizioni della polizia giudiziaria appaiono carenti sotto il profilo quantitativo, dell'addestramento professionale e delle strutture tecniche. A Milano è stato denunciato che le autovetture della polizia giudiziaria spesso non sono in grado di sviluppare una velocità sufficiente a seguire quelle delle persone sottoposte ad indagini; mancano mezzi tecnici per computerizzare i dati di identificazione dei TIR sospettati di trasportare stupefacenti; mancano mezzi tecnici per memorizzare ed elaborare i dati relativi alle presenze in alberghi.

È stato già citato il caso della procura di Marsala che, dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, nonostante la

decuplicazione del carico di lavoro, si è vista dimezzare l'organico della polizia giudiziaria.

Da parte degli uffici delle forze dell'ordine si fanno rilevare non solo le lacune generali di organico e di mezzi che condizionano le disponibilità per la polizia giudiziaria, ma anche la tendenza degli uffici giudiziari ad utilizzare le sezioni di polizia giudiziaria prevalentemente per notificazioni e quindi per attività non istituzionali. Dall'altra parte si ribatte che si tratta di nuclei a volte non utilizzabili per le investigazioni complesse e, comunque, che manca il personale per le notificazioni. Da parte di taluno si segnala che è troppo presto per emettere giudizi definitivi e che sarebbe utile attendere.

La raccomandazione va accolta, anche se non è probabile che le cose cambino o si assestino per il meglio nei prossimi mesi. Per l'immediato è comunque necessario che i ministri competenti prendano atto delle disfunzioni, le segnalino ai responsabili delle forze dell'ordine e attuino sotto la propria responsabilità politica un piano di riqualificazione quantitativa e funzionale a partire dagli uffici più esposti nei confronti delle organizzazioni mafiose.

Occorrerà partire dal nuovo ruolo del pubblico ministero, dalla necessità di ristrutturare complessivamente il suo ufficio e di collocare in questa ristrutturazione le sezioni di polizia giudiziaria. In ogni caso, per le aree di maggior rilievo, alle indagini nei confronti della criminalità organizzata dev'essere destinato un apposito nucleo di polizia giudiziaria. Occorrerà valutare a questo proposito se non sia il caso di seguire un modello rivelatosi particolarmente utile, verso la metà degli anni '70, nella lotta contro il terrorismo. Venne costituito agli ordini del dottor Santillo un nucleo centrale con articolazioni periferiche presso ogni questura importante. Il nucleo centrale interveniva a supporto delle iniziative periferiche ogni qualvolta ve ne fosse bisogno, accumulando esperienze, conoscenze e flessibilità d'intervento. Il modello organizzativo dovrebbe essere adattato al nuovo processo facendo operare i nuclei presso le procure più impegnate.

I magistrati presso la procura della Repubblica di Catania hanno segnalato che le cadenze ordinariamente biennali delle rotazioni di ufficiali al comando di nuclei o dei servizi di polizia impedisce loro di acquisire una approfondita conoscenza dei luoghi, nomi e comportamenti e fa rapidamente disperdere quella inizialmente acquisita.

31) Le altre questioni organizzative segnalate nel paragrafo 21 (informatizzazione dei sistemi di comunicazione e dei sistemi di lavoro, aggiornamento professionale di tutti gli operatori, sedi e strutture elementari) non richiedono esposizioni particolari.

Particolare cura dev'essere messa nell'aggiornamento professionale; è inevitabile, infatti, che in questa prima fase applicativa, in tutti gli operatori eserciti un condizionamento non irrilevante il vecchio processo e le vecchie modalità di esercizio della professione. Ma è altrettanto evidente che la crisi delle strutture non può che irrigidire atteggiamenti contrari al modello culturale cui si ispira il nuovo codice.

32) L'altro complesso di questioni affrontate dal gruppo di lavoro riguarda l'esigenza di apportare alcune semplificazioni al rito. Non si

tratta di una pretesa inconciliabile con il codice e con la legge-delega. La direttiva numero 1 della legge delega dispone anzi, come principio, la generale «massima semplificazione nello svolgimento del processo con eliminazione di ogni atto o attività non essenziale». Si tratta, in particolare, di tre istituti: intercettazioni telefoniche, convalida dell'arresto, udienza preliminare.

33) Tra la data dell'approvazione della proposta di relazione e quella della seduta di approvazione di massima da parte della Commissione (19 settembre), il Ministro ha presentato alla Commissione bicamerale per il codice di procedura penale un complesso organico di misure diretto prevalentemente allo snellimento del rito. Su di esso sta intervenendo quella Commissione; pertanto la Commissione antimafia non ritiene corretto entrare ora nel merito delle singole specifiche proposte, se non per rilevare che la gran parte di esse rispondono ai criteri che ispirano anche questa relazione.

34) L'intercettazione telefonica è uno degli strumenti privilegiati per l'acquisizione di indizi e di prove nei processi per criminalità organizzata. Per quanto grandi, infatti, siano le cautele usate dagli appartenenti alla criminalità organizzata, l'uso del telefono, sia pure avvalendosi di comunicazioni allusive e in codice, è inevitabile. La dinamicità di queste organizzazioni, la necessità di decisioni rapide, il loro operare su uno scacchiere che a volte è internazionale e che investe comunque l'intero territorio nazionale, rende insostituibile l'uso del telefono o per comunicazioni o per l'invio di messaggi scritti (telex).

Il nuovo codice, a differenza del precedente, disciplina l'intercettazione di comunicazioni tra presenti estendendo notevolmente, rispetto al passato, la possibilità di acquisire elementi probatori dalla viva voce dei protagonisti.

Al gruppo sono state segnalate alcune difficoltà derivanti alle indagini dalla nuova disciplina delle intercettazioni telefoniche.

Il termine di 15 giorni, alla scadenza del quale il pubblico ministero deve chiedere la proroga, qualora permangano i presupposti che rendono legittima e necessaria l'intercettazione, sembra troppo breve nei processi di criminalità organizzata. Le investigazioni in questione si protraggono per molto più di due settimane. Quando le intercettazioni sono molte e fanno capo nei diversi processi allo stesso sostituto procuratore (cosa ben possibile per il principio della specializzazione e della concentrazione delle indagini), questi è costretto ad impiegare larga parte della sua giornata di lavoro nelle richieste di autorizzazioni e proroghe. Deve inseguire il giudice delle indagini preliminari (che ha spesso un orario d'ufficio non coincidente con quello del pubblico ministero) nella prossimità delle scadenze. È possibile che il giudice delle indagini preliminari titolare della precedente autorizzazione non sia disponibile perchè altrimenti impegnato. In questo caso occorre riesporre tutto al nuovo giudice delle indagini preliminari, il quale può avere una visione dei problemi diversa rispetto a quella del magistrato che lo ha preceduto.

35) La Commissione ritiene opportuno per i processi di criminalità organizzata portare il termine di 15 giorni a 30 giorni, ferma restando la necessità dell'autorizzazione e dell'eventuale proroga da parte del giudice delle indagini preliminari. Ciò risponde ad un'esigenza di fatto e agli indirizzi generali che il codice ha seguito quando ha tenuto conto delle particolari esigenze connesse al crimine organizzato.

36) Una seconda questione riguarda l'applicazione, in materia di intercettazioni telefoniche, del principio per il quale, mentre le investigazioni del pubblico ministero possono avere carattere di «maxi-inchiesta», le singole posizioni devono essere portate dinanzi al giudice appena definite. Nel corso della stessa intercettazione e quindi sullo stesso nastro possono, in tempi diversi, affluire elementi di prova che riguardano diverse persone e diversi reati. L'art. 268, al comma 4, prescrive che i verbali e le registrazioni devono essere depositate nella segreteria del pubblico ministero entro cinque giorni dalla conclusione delle operazioni. Il comma 5 dello stesso articolo prescrive che, se dal deposito può derivare un grave pregiudizio per le indagini, «il giudice autorizza il pubblico ministero a ritardarlo non oltre la chiusura delle indagini preliminari».

Per evitare un eccessivo ricorso a questo strumento che priva taluno degli imputati di un suo diritto, per evitare che il deposito di intercettazioni relative ad investigazioni ancora in corso pregiudichi queste ultime, si ritiene utile proporre che quando le investigazioni riguardano diverse persone, il pubblico ministero venga autorizzato dal giudice delle indagini preliminari a trasferire su altro nastro le intercettazioni relative ad una posizione per la quale si ritiene di dover procedere alla chiusura della fase delle indagini preliminari. L'intervento del giudice delle indagini preliminari è necessario per garantire i diritti della difesa.

37) Delicate questioni possono sorgere quando, in base all'articolo 406, il pubblico ministero chieda al giudice delle indagini preliminari la proroga del termine per le indagini preliminari in quanto è in corso un'intercettazione telefonica. È evidente che l'esplicitazione di questa ragione vanifica la stessa *ratio* dell'intercettazione che è un tipico atto «a sorpresa». Bisogna altresì evitare che l'intercettazione possa essere usata dall'accusa al solo fine di prolungare il termine delle indagini preliminari. Ma si può trovare un punto di equilibrio tra le due diverse esigenze conferendo al giudice delle indagini preliminari il potere di valutare la fondatezza della richiesta.

38) È stato infine segnalato che i presupposti per le intercettazioni telefoniche sono oggi più restrittivi rispetto a quelli previsti nel codice precedente, nonostante il silenzio della legge-delega sul punto.

Il vecchio art. 226-ter del codice di procedura penale richiedeva «seri e concreti indizi di reato da indicarsi specificamente nel decreto oppure sussista effettiva necessità nei confronti dell'indiziato di limitare la libertà delle comunicazioni ai fini delle acquisizioni delle prove, non altrimenti conseguibili, per l'accertamento del fatto per cui si procede». L'attuale art. 267 consente invece l'intercettazione solo quando vi siano

«gravi indizi di reato» e «l'intercettazione è assolutamente indispensabile ai fini della prosecuzione delle indagini».

Il concorso dei due requisiti restringe significativamente il ricorso alla intercettazione, che nei processi di criminalità organizzata, come si è accennato, è uno strumento particolarmente significativo.

Si potrebbe valutare l'opportunità, anche per l'assenza di così restrittive disposizioni nella delega, di una estensione della possibilità di ricorso alla intercettazione, rendendo ad esempio sufficiente ciascuno dei due requisiti che oggi devono invece necessariamente concorrere.

39) Il procedimento di convalida dell'arresto, specie se congiunto al rito direttissimo, va liberato da alcuni inutili appesantimenti.

Oggi la convalida, pur presupponendo l'arresto in flagranza e, quindi, nel maggior numero di casi, prove che possono essere acquisite in modo semplice e spedito, ha una disciplina macchinosa.

Anche quando esistono i presupposti del giudizio direttissimo e quando l'arrestato si dichiara responsabile, la convalida apre un vero e proprio procedimento incidentale autonomo con udienza davanti al giudice delle indagini preliminari, istanza di riesame davanti al Tribunale della libertà e ricorso per Cassazione. D'altra parte in questi casi l'avvio del giudizio direttissimo come disciplinato dagli artt. 450 ss. risulta non necessario e inutilmente gravoso anche per l'arrestato.

È stato perciò proposto che si segua una diversa strada quando l'arrestato si dichiara colpevole. Il giudice delle indagini preliminari potrebbe evitare l'interrogatorio e fissare, entro brevissimo termine, davanti a sé l'udienza che dovrebbe svolgersi con il rito abbreviato. Si eviterebbe in tal modo il dibattimento senza alcun pregiudizio per l'arrestato. Se l'imputato non ammette la propria responsabilità si procederebbe alla convalida così come attualmente regolato.

40) L'udienza preliminare è stata disegnata nella legge-delega e nel codice come una sorta di udienza «di smistamento» o «udienza filtro» nella quale verificare con rito assai formalizzato se la richiesta del pubblico ministero di emissione del decreto di rinvio a giudizio sia fondata. Si intende, in tal modo, evitare il rinvio a giudizio per imputati nei confronti dei quali non siano presenti sufficienti prove d'accusa.

La preoccupazione non era peregrina. Nel vecchio sistema, infatti, era invalsa una prassi per la quale il giudice istruttore, in casi di dubbio, quando riteneva di non potersi assumere la responsabilità del proscioglimento, rinviava a giudizio avvertendo che la decisione era determinata più che dalla fondatezza dell'accusa, dall'esigenza che le prove fossero valutate in un pubblico dibattimento, da un tribunale, nel contraddittorio delle parti.

Questa prassi, che esponeva l'imputato al dibattimento pubblico, anche in carenza di fondate prove d'accusa aveva portato a gonfiare oltre modo il carico di lavoro del dibattimento e alla moltiplicazione delle sentenze di assoluzione dibattimentale che negli ultimi anni avevano raggiunto circa il 50 per cento del totale. Si deduceva, non infondatamente, che circa la metà dei dibattimenti avrebbe potuto essere evitata con un rito che assicurasse in fase predibattimentale la valutazione delle prove davanti ad un giudice terzo e con il contraddittorio, come appunto avviene nell'udienza preliminare.

Lo scopo iniziale, quindi, era decongestionare il dibattimento consentendo una soluzione anticipata rispetto a tale fase per i procedimenti nei quali, nonostante la richiesta di rinvio a giudizio dell'organo dell'accusa, un giudice rilevasse che non sussistevano gli estremi per il rinvio. Nel corso dei lavori preparatori del codice si mise più volte in luce che l'istituto avrebbe permesso di evitare il dibattimento, che costituisce di per sé un'afflizione, quando non ne sussistevano i presupposti.

Per questo l'udienza preliminare è costruita come un vero e proprio dibattimento che si celebra ... al fine di stabilire se ci deve essere il dibattimento. L'udienza si svolge con la partecipazione necessaria del pubblico ministero e del difensore dell'imputato. Il giudice accerta la regolare costituzione delle parti, fissa una nuova data dell'udienza se l'imputato non si presenta e può essere probabile che non abbia avuto notizia dell'udienza. Il pubblico ministero espone le ragioni per le quali chiede il rinvio a giudizio. L'imputato può chiedere l'interrogatorio. Parlano poi i difensori della parte civile, della persona civilmente obbligata per la pena pecuniaria e dell'imputato. Pubblico ministero e difensori possono replicare, anche se per una sola volta.

Quando il giudice ritiene di non poter decidere allo stato degli atti può indicare alle parti «temi nuovi o incompleti sui quali si rende necessario acquisire ulteriori informazioni ai fini della decisione» (art. 422). Si interrogano testimoni, consulenti tecnici, persone imputate in procedimenti connessi, si acquisiscono documenti. L'imputato può chiedere anche in questa fase di essere interrogato. Se le persone che dovrebbero essere ascoltate non sono presenti, il giudice ne dispone la citazione e fissa un'altra udienza. A differenza di quanto avviene al dibattimento, è il giudice che conduce gli interrogatori o le audizioni, fermo il diritto delle parti di proporre domande.

L'istituto corrisponde all'architettura del codice, ma, a ben guardare, costituisce per qualche non secondario aspetto anche una sorta di residuo riciclato della vecchia figura del giudice istruttore. Infatti non è solo una sede di verifica dell'attività investigativa del pubblico ministero o delle ragioni addotte dall'imputato. È una sede di acquisizione autonoma di elementi probatori, come risulta dal testo dell'art. 422, con la differenza che le prove acquisite nel corso dell'udienza preliminare, anche se c'è stato il contraddittorio e l'intervento del giudice, si esauriscono in quella fase e non possono essere utilizzate nel dibattimento. L'art. 431, che dà disposizioni per la formazione del fascicolo per il dibattimento, non include il verbale dell'udienza preliminare nell'elenco degli atti che formano tale fascicolo. Peraltro l'istituto comporta una sorta di «fissazione» degli elementi di accusa in fase predibattimentale, così come lo era l'ordinanza di rinvio a giudizio nel precedente regime.

Non sfugge infatti il parallelismo tra quella ordinanza e il decreto previsto dall'art. 429 codice di procedura penale.

L'istituto può decongestionare il dibattimento ed assicurare un vaglio giurisdizionale alle richieste del pubblico ministero. Ma è stato rilevato che esso costituisce un aggravio a volte eccessivo per le già traballanti strutture e per le parti. Esso, inoltre, non attiene strettamente al diritto di difesa dell'imputato, nè ai caratteri fondamentali del codice; tant'è che non è previsto per il processo di pretura.

Si ricorderà che uno degli inconvenienti più gravi del vecchio codice era la ripetizione delle istruttorie (davanti alla polizia, al pubblico ministero, al giudice istruttore). Un osservatore sarcastico potrebbe commentare che il nuovo processo ha ridotto le istruttorie ma rischia di moltiplicare i dibattimenti.

Qualora si accedesse ad un'ipotesi di eliminazione dell'istituto occorrerebbe procedere con un regolare *iter* legislativo, e non con la procedura prevista dall'art. 7 della legge-delega, perchè l'udienza preliminare è prevista dalla stessa legge-delega nelle direttive 48, 52, 58.

Non è infine esatto replicare che eliminando l'udienza pubblica, si priverebbe l'accusato di una possibilità di difesa. Infatti a tale osservazione si contrappone l'altra per la quale l'accusato, rinviato a giudizio dopo l'udienza preliminare, rischia di giungere al dibattimento con un carico eccessivo di giudizio sfavorevole sulle spalle.

D'altra parte nel giudizio pretorile il legislatore delegato si è preoccupato di escludere espressamente questo istituto, anche se il pretore, dopo l'ampliamento delle competenze (art. 7), può infliggere pene rilevanti.

Resterebbe il pericolo della moltiplicazione dei dibattimenti, che sposterebbe in avanti l'attuale punto di crisi del processo penale.

Il bilanciamento tra i danni attuali e i pericoli futuri va operato con attenzione. A favore della tesi abrogazionista militerebbero: *a)* i diversi, più ampi, presupposti dell'archiviazione; *b)* i procedimenti speciali; *c)* il già congruo carico di lavoro del pubblico ministero; *d)* l'interesse professionale del pubblico ministero a non vedere ridicolizzata in dibattimento la sua richiesta di rinvio a giudizio.

Una via di mezzo tra le due tesi, ma probabilmente di scarsa utilità pratica, potrebbe prevedere l'udienza preliminare solo se l'imputato la chiede ritenendo di poter provare in quella sede la propria innocenza (oggi l'imputato può rinunciare). In tal caso, forse, si potrebbe ricorrere alla procedura prevista dall'art. 7 della legge-delega.

La Commissione, preso atto di alcune difficoltà poste dall'istituto, ma anche dell'esigenza di un esame più approfondito, ha deciso di rinviare una eventuale proposta di modifica radicale ad un esame successivo, fondato su una applicazione più estesa.

41) Il codice, come si è accennato (par. 8), ha previsto misure per salvaguardare la genuinità della formazione della prova. A questo risultato mirano, su un versante, le disposizioni che limitano l'efficacia probatoria delle dichiarazioni dei «collaboratori» (art. 192), quelle che limitano la «migrazione» di documenti da un procedimento all'altro (art. 238) e quelle che impediscono di verbalizzare nel corso dell'incidente probatorio dichiarazioni riguardanti persone diverse da quelle assistite da difensore durante l'incidente (art. 401). Su un altro versante, ci si è preoccupati di salvaguardare la acquisizione della prova da minacce e intimidazioni che sono proprie della criminalità organizzata (par. 9). Nel corso del lavoro del gruppo sono stati segnalati problemi che riguardano, appunto, la genuinità della prova, con riferimento all'incidente probatorio, al riesame davanti al Tribunale della libertà, all'acquisibilità di documenti, alla ricognizione, e alle perizie.



42) Da molti uffici giudiziari, nel Sud e nel Nord, viene segnalata la «regola» della intimidazione dei testi nei processi di criminalità organizzata. Tra un mondo criminale che riesce a mantenere agevolmente le sue minacce e un mondo legale che non riesce a garantire la sicurezza, il cittadino comune rischia di cedere alle prime invece che confidare nelle seconde.

Occorre quindi correggere quelle disposizioni del codice che espongono a rischi irragionevoli la persona offesa, il teste e, comunque, chi collabora.

Il codice consente di ricorrere all'incidente probatorio (acquisizione della prova in una sede anticipata rispetto al dibattimento) proprio quando vi è «fondato motivo di ritenere che la persona sia esposta a violenza, minaccia, offerta o promessa di danaro o di altra utilità affinché non deponga o deponga il falso». Con questo rito possono essere sentiti i testimoni, la persona sottoposta alle indagini, i «pentiti»; per le stesse ragioni può farsi luogo ad una ricognizione con incidente probatorio (art. 392).

Ma le modalità previste per l'indagine preliminare sono tali da frustrare in alcune circostanze le finalità stesse dell'istituto. La richiesta di incidente probatorio, infatti, deve contenere l'indicazione della persona offesa (art. 393) e deve essere notificata alla persona sottoposta ad indagini, quando è richiesta dal pubblico ministero (art. 395). Nei casi di criminalità più pericolosa il potenziale intimidatore viene a conoscere, per mano dello stesso pubblico ministero, che si temono le minacce e, quindi, che la persona offesa è persona sensibile alle intimidazioni; per di più gli viene comunicato il suo nome e il suo indirizzo.

La persona sottoposta alle indagini, inoltre, ha diritto di assistere all'incidente probatorio quando si deve esaminare un testimone o un'altra persona (art. 401). Dev'essere autorizzata dal giudice negli altri casi. Ciò comporta alcuni pericoli gravi nei casi di ricognizione di persona e nei casi di interrogatorio di testimoni.

La presenza della persona sottoposta ad indagini nell'incidente probatorio non è prevista dalla delega ed alcuni dei magistrati ascoltati hanno riferito che essa è stata di per sè causa di ritrattazioni e di deposizioni di favore. Se l'accusato è persona particolarmente temibile, non c'è dubbio che la sua presenza può raggiungere l'effetto che proprio l'indagine preliminare vorrebbe evitare.

Nè vale osservare che tale ragionamento è contrario al principio di non colpevolezza dell'imputato. Proprio il codice, infatti, ha espressamente previsto, dopo molte tragiche esperienze di testimoni uccisi o intimiditi, che l'accusato (nonostante la presunzione di innocenza) possa minacciare il teste. D'altra parte la fondatezza della richiesta di incidente probatorio è soggetta al vaglio del giudice delle indagini preliminari, che può anche respingerla. Se la ammette, sulla base del pericolo di intimidazioni, è necessario che la legge sia conseguente.

Quando l'incidente probatorio è richiesto per le ragioni indicate dalla lettera b) dell'art. 392, si propone che la persona sottoposta alle indagini possa partecipare solo se autorizzata, come prevede, per altri casi, la seconda parte del terzo comma dell'art. 401.

D'altra parte, come è noto, la persona sottoposta ad indagini non ha alcun potere di interloquire nell'incidente probatorio ed è rappresentata dal suo difensore, che potrebbe successivamente chiedere un confronto con l'accusatore.

43) Per la ricognizione è stata ventilata la possibilità di una radicale modifica. Data l'oggettiva difficoltà di procedere alla ricognizione con le forme previste dagli articoli 213 e seguenti in dibattimento e dato il pericolo per la persona offesa (che è in genere chi deve riconoscere) determinato dall'attuale disciplina dell'incidente probatorio, si è proposto che l'individuazione possa essere esperita direttamente dal pubblico ministero con l'intervento del difensore, anche subordinando la possibilità di acquisire tale atto al fascicolo del dibattimento al termine dell'esame incrociato del testimone che aveva proceduto a tale individuazione.

Lo strappo rispetto ai principi sembra alla Commissione eccessivo, anche per l'aleatorietà insita in questo particolare mezzo di prova. Più utile potrebbe essere l'omissione del nome della parte offesa e del nome dei testimoni dalla richiesta di incidente probatorio che va notificata alle parti private, proprio per la salvaguardia delle ragioni che determinano il pubblico ministero alla richiesta e il giudice delle indagini preliminari all'autorizzazione dello stesso atto.

44) Il Tribunale della libertà era stato istituito con una legge del 1982 che intendeva garantire l'intervento di un giudice effettivamente terzo nei confronti dei provvedimenti restrittivi della libertà personale emessi da autorità (pubblico ministero e giudice istruttore) che erano anche organi istruttori. Erano stati denunciati casi di catture «funzionali» alla confessione o comunque alla collaborazione, e in ogni caso il valore sempre maggiore della libertà individuale imponeva garanzie maggiori che in passato.

L'istituto è rimasto anche nel nuovo codice. Di modo che l'imputato ha davanti a sé tanto la strada tradizionale dell'appello quanto quella del riesame, che è più rapida, prevede come sanzione processuale la perdita di efficacia del provvedimento restrittivo se sul riesame il tribunale non decide entro 10 giorni dalla ricezione degli atti, consente all'imputato di acquisire informazioni sul processo che altrimenti gli sarebbero precluse.

Il quinto comma dell'art. 309 prescrive che il pubblico ministero depositi per la difesa gli atti che ha già presentato al giudice delle indagini preliminari per ottenere l'emissione del provvedimento restrittivo. Nel progetto di codice la norma corrispondente prevedeva che l'autorità giudiziaria procedente, una volta avvisata della richiesta di riesame trasmettesse al tribunale, entro il giorno successivo, gli «atti del procedimento». Venne osservato che l'ampiezza di questa disposizione avrebbe costretto il pubblico ministero ad una *disclosure* anticipata e non funzionale agli scopi del processo.

Si ritiene, tuttavia, che anche questa soluzione possa portare all'inquinamento delle indagini nei processi per delitti commessi dalla criminalità organizzata, perchè comunque comporta la rivelazione di nomi di persone che possono essere oggetto delle intimidazioni e delle pressioni indicate a proposito dell'incidente probatorio nell'art. 392.

Si potrebbe valutare la possibilità che il giudice delle indagini preliminari autorizzi il pubblico ministero a trasmettere al tribunale gli atti e i documenti privati delle indicazioni che potrebbero condurre alla identificazione dell'autore delle dichiarazioni accusatorie, qualora ciò possa mettere in pericolo la sua incolumità o quella di persone a lui legate da vincoli di parentela o di affetto. Nel bilanciamento tra tutela della vita e della incolumità e garanzia del diritto di difesa questo sembra un equilibrio possibile. Si potrebbe eventualmente stabilire che lo stesso Tribunale della libertà, qualora ritenesse indispensabile conoscere tali generalità per decidere, potrebbe richiederle al pubblico ministero, che sarebbe tenuto a fornirle.

È d'altra parte compito dello Stato garantire la sicurezza della vita dei cittadini che corrono rischi per la fedeltà alle leggi. Non si può supplire alla inazione degli organi di governo limitando in modo irragionevole il diritto di difesa dell'imputato.

45) L'articolo 238 dispone che i verbali delle prove di altro procedimento possono essere acquisiti solo se le parti vi consentono e se si tratta di prove assunte nell'incidente probatorio o nel dibattimento. Nei processi per criminalità organizzata questa disposizione comporta l'onere della ripetizione nei diversi processi relativi agli appartenenti alla stessa organizzazione criminale di atti che riguardano le stesse persone, di perizie sulle stesse armi etc.

È evidente che la funzione autorizzatoria del consenso delle parti fa sì che il pubblico ministero, in genere, tenda ad opporsi all'acquisizione di prove che possono essere favorevoli all'accusato e che l'accusato tenda, in genere, ad opporsi all'acquisizione di verbali che potrebbero nuocergli. In pratica, gli unici atti pacificamente acquisibili saranno quelli influenti.

Tra i diversi atti si possono distinguere quelli che è necessario ripetere dagli altri. Tra questi ultimi potrebbero esserci i rapporti di polizia giudiziaria e le relazioni peritali; dovrebbero invece escludersi gli interrogatori e i confronti, che, per la loro maggiore decisività ai fini della formazione della prova, unita all'elasticità di contenuto, imporrebbero la ripetizione in ogni procedimento per il quale sono destinati ad essere utilizzati.

Peraltro il terzo comma dell'art. 238 prevede che è comunque consentita l'acquisizione della documentazione di atti irripetibili (perizia su esplosivo che poi è stato distrutto per la sua pericolosità); in ogni caso (comma 4) i verbali non acquisiti possono essere utilizzati per le contestazioni nell'esame testimoniale (art. 500) e nell'esame delle parti private (art. 503).

È stata segnalata l'esigenza di disporre perizie su uno stesso corpo di reato in procedimenti diversi: la stessa arma, ad esempio, o lo stesso quantitativo di stupefacenti. Potrebbe essere possibile prevedere, su richiesta di vari pubblici ministeri, che i diversi incidenti probatori investano lo stesso perito che depositerà, alla fine del suo lavoro, le diverse relazioni peritali nelle singole sedi.

46) La fase delle indagini preliminari è oggi sprovvista di tutela penale. La questione è stata posta al Comitato sotto il profilo della

tendenza riduzionista del codice di procedura penale nei confronti del delitto di falsa testimonianza. Il nuovo codice di procedura penale ha infatti abolito tanto la possibilità del cosiddetto arresto disciplinare (previsto dall'art. 359 del vecchio codice di procedura penale) quanto la possibilità del giudizio direttissimo davanti allo stesso giudice che ha raccolto la deposizione giudicata falsa o reticente.

Si è osservato, inoltre, che altri sistemi di carattere accusatorio considerano particolarmente grave il delitto di falsa testimonianza, in coerenza con i principi di parità tra accusa e difesa e di acquisizione della prova al dibattimento. Un sistema che garantisce trasparenza e genuinità nell'acquisizione della prova, infatti, come quello accusatorio, non può non prevedere severe sanzioni per chi attenti alla formazione della prova stessa.

Nel nostro sistema, invece, la falsa testimonianza è ancora punita con la reclusione da sei mesi a tre anni. Un rischio concretamente ridicolo per il testimone che abbia dall'altra parte la minaccia di un criminale che attuerà la sua intimidazione in tempi certamente più brevi e con efficacia certamente maggiore rispetto a quanto potrebbe fare lo Stato in caso di testimonianza reticente o falsa.

Ma la questione è più complessa.

Le ipotesi che nel codice penale riguardano più direttamente la formazione della prova sono tutte inapplicabili all'attività del pubblico ministero. In particolare, le fattispecie di falsa testimonianza (art. 372), falsa perizia o interpretazione (art. 373), frode processuale (374) presuppongono o l'atto formale di acquisizione della prova o la presenza di un giudice, figura cui oggi non può certamente essere parificato il pubblico ministero.

Il pericolo, per un verso, è che i comportamenti lesivi di un fondamentale interesse, quello all'acquisizione della prova, siano privi di sanzione. D'altra parte c'è il pericolo di un incentivo al gigantismo di una fattispecie dagli incerti confini, come il favoreggiamento personale (art. 378 c.p.) che, tra l'altro, è punito con reclusione sino a quattro anni, maggiore rispetto alla falsa testimonianza.

È in realtà necessario provvedere sollecitamente alla ristrutturazione dei delitti contro l'attività giudiziaria approntando specifici strumenti di tutela per garantire il corretto svolgimento delle indagini preliminari e rimodellando le attuali norme del codice penale per salvaguardare l'integrità, la genuinità, la veridicità della prova secondo l'assetto delineato dal nuovo codice di procedura penale. Prima della revisione generale è necessario riformare il delitto di falsa testimonianza nella struttura della fattispecie e nella sanzione.

47) Un delicato problema di diritto transitorio è stato posto da molti magistrati addetti alla istruzione di inchieste particolarmente complesse. Per i processi relativi ai reati più gravi (indicati dal secondo comma dell'art. 407) che si trovano in fase di istruttoria al momento dell'entrata in vigore del codice, gli artt. 242 ss. delle disposizioni di attuazione, coordinamento e transitorie concedono un anno di tempo per terminare l'istruttoria. Se l'istruttoria non finisce entro quel termine, il processo è attribuito («retrocede») al pubblico ministero, che prosegue con la fase delle indagini preliminari. Gli atti di polizia giudiziaria e gli

atti istruttori già compiuti sono considerati ad ogni effetto come compiuti nel corso delle indagini preliminari: si verifica, in sostanza, una dequalificazione della prova, pur avendo una sua ragionevolezza, che appare contraria al fondamentale principio dell'economia dei mezzi giuridici. In relazione all'approssimarsi della scadenza dell'anno si è chiesto da più parti la proroga del termine per consentire, si è detto, il completamento delle istruttorie più complesse. È certo positivo lo spirito che ha animato le richieste. Ma non si può non considerare che il problema principale non è la proroga del termine per continuare nella vecchia istruzione formale quanto la conservazione della validità di prova agli elementi che l'avevano quando sono stati acquisiti nel corso di quella istruzione. Gli atti dovrebbero passare al pubblico ministero, ma ciò che è stato validamente compiuto dal giudice istruttore dovrebbe restare valido anche nella fase successiva.

Il Ministro della giustizia ha presentato uno schema di decreto legislativo (26 settembre 1990) che porta a trenta mesi il termine di dodici mesi e fa salvi gli esperimenti giudiziari, le perizie e le ricognizioni in caso di scadenza di questo ulteriore termine. È una via di mezzo tra le due diverse impostazioni.

48) Si è discusso a lungo del mutamento di ruolo del pubblico ministero e del giudice nel nuovo processo penale. Si è discusso meno, colpevolmente, del nuovo ruolo del difensore.

Il diritto alla prova, riconosciuto dall'articolo 190 del codice di procedura penale a tutte le parti, e quindi anche al difensore, pone quest'ultimo in una situazione diversa dal passato. Non più passivo interlocutore del pubblico ministero e del giudice istruttore con una funzione puramente demolitoria delle prove raccolte dall'accusa. Oggi il difensore è abilitato ad un'attiva ricerca della prova, che è il modo di difendere l'assistito e di concorrere alla costruzione del contraddittorio.

Questo protagonismo espone il difensore, specie nei processi di criminalità organizzata, in modo assai pericoloso. L'articolo 38 delle disposizioni di attuazione prescrive che i difensori, anche a mezzo di sostituti, di consulenti tecnici e di investigatori specializzati, «hanno facoltà di svolgere investigazioni per ricercare e individuare elementi di prova a favore del proprio assistito e conferire con le persone che possano dare informazioni». In presenza di una disposizione così elastica e di una norma così onnicomprensiva come quella relativa al favoreggiamento personale, i rischi per il difensore sono molteplici. Infatti, il rapporto con i testimoni e l'indagine su quanto essi sanno, mettono il difensore in una situazione nella quale il discrimine tra richiesta di informazioni e suggerimento della risposta desiderata può diventare sottile. Tanto più che, spesso, il contatto con il teste verrà procurato da parenti, amici e, non raramente, da complici dell'accusato. È auspicabile che vengano a formarsi chiare regole deontologiche soprattutto per le garanzie che il difensore corretto ha il diritto di preconstituersi tanto nei confronti della persona con cui ha preso contatto quanto nei confronti dello stesso assistito.

In realtà il passaggio dal rito inquisitorio a quello accusatorio è tutt'altro che completato con il nuovo codice. È necessario avviare la costruzione di un sistema minimo di prescrizioni deontologiche che

riguardino, in un sistema così mobile e discrezionale come quello accusatorio, le quattro figure processuali principali: la polizia giudiziaria, il pubblico ministero, il difensore e il giudice.

È un'esigenza che nei paesi di più antica tradizione accusatoria è stata già soddisfatta da tempo con espresse prescrizioni di etica professionale che valgano tanto per i *prosecutor* quanto per i *lawyer*, i quali, come è noto, hanno una comune appartenenza d'origine.

La potente American Bar Association ha adottato regole assai precise nel Model Code of Professional Responsibility e nelle Model Rules of Professional Conduct.

Ad esempio, sulla base di questi principi, il *prosecutor*:

deve ricercare la giustizia e non solo la condanna dell'accusato;  
non può tenere «intenzionalmente» nascosta alla difesa l'esistenza di prove che tendano a negare la colpevolezza dell'accusato o che comunque potrebbero condurre ad una riduzione della pena;

non può far mancare alla polizia il *legal advice* perchè l'azione investigativa sia più efficace;

non può travisare intenzionalmente una questione di fatto o di diritto;

non può slealmente ostacolare le acquisizioni probatorie della difesa;

non può argomentare sulla base di fatti estranei a quanto verbalizzato, a meno che non si tratti di fatti notori e di regole d'esperienza.

Dal canto suo, il difensore non può:

compiere atti processuali con scopi consapevolmente emulativi e dilatori;

sostenere difese prive di qualsiasi ragionevole supporto giuridico legale;

fare uso di testimonianze false;

rendere in giudizio deduzioni consapevolmente false;

sopprimere o nascondere qualsiasi prova che abbia l'obbligo giuridico di produrre, nè contattando i testimoni, promettere loro altro compenso che non sia il rimborso delle spese legittimamente sostenute.

Se si guarda sia a quanto previsto nei progetti di riforma della responsabilità disciplinare dei magistrati (ove, tra l'altro, non si tiene conto delle modificazioni professionali intervenute con il nuovo codice di procedura penale) sia a quanto previsto nei progetti di riforma della professione forense, è possibile constatare quanto si sia lontani dalle effettive esigenze e, per converso, quanto sia scoperto il difensore nel nuovo processo e quanto sia urgente e necessario colmare questa lacuna.

Mentre il pubblico ministero, infatti, è in qualche modo garantito dal suo ordinamento che gli garantisce un «giudizio dei pari», il difensore è esposto non tanto a misure di carattere disciplinare quanto a quella vera spada di Damocle che può diventare, con il nuovo codice, l'articolo 378 del codice penale.