

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**CAMERA DEI DEPUTATI**

---

XIII LEGISLATURA

---

# **COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**

**SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E DELLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**

---

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**DELLA 63<sup>a</sup> SEDUTA**

**MARTEDÌ 18 GENNAIO 2000**

---

**Presidenza del Presidente Ottaviano DEL TURCO**

---

**INDICE****Sull'ordine dei lavori**

PRESIDENTE .....	Pag. 3
CALVI (DS) .....	3
NOVI (Forza Italia) .....	3, 4

**Audizione del dottor Marcello Maddalena, Procuratore della Repubblica della DDA di Torino e del dottor Alessandro Pansa, Direttore del Servizio centrale operativo della Polizia di Stato**

PRESIDENTE .....	Pag. 4, 6, 9 e passim	MADDALENA .....	Pag. 4, 18, 31 e passim
CALVI (DS), senatore .....	9, 16, 25 e passim	PANSA .....	6, 24, 27 e passim
CENTARO (Forza Italia), senatore .....	12, 18, 31		
FIGURELLI (DS), senatore .....	17		
LEONI (DS-U), senatore .....	11		
MANCUSO (Forza Italia), deputato .....	15, 16, 23		
NOVI (Forza Italia), senatore .....	14		
PARDINI (DS), senatore .....	13, 32, 33		
PERUZZOTTI (LFNPI), senatore .....	6		

*I lavori hanno inizio alle ore 10,10.*

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

### **Presidenza del Presidente Ottaviano DEL TURCO**

#### **Sull'ordine dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che è stato attivato il collegamento audiovisivo con la sala stampa.

Prima di iniziare i nostri lavori avverto i colleghi che è a disposizione il testo delle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza per quel che riguarda i consulenti a tempo parziale e a tempo pieno; quindi, se non si potranno osservare, prima del termine della seduta daremo per approvate le ipotesi formulate dall'Ufficio di Presidenza.

NOVI. Signor Presidente, vorrei intervenire sull'ordine dei lavori.

Ho appreso ieri che il servizio pubblico (in particolare il giornalista Sposini) si sta attivando per fare una trasmissione televisiva sui testimoni di giustizia; ho appreso altresì che il servizio pubblico coinvolge soltanto un'area politica, quella della maggioranza.

Le chiedo ufficialmente, signor Presidente, di trasmettere al servizio pubblico gli atti di questa Commissione, le interrogazioni e anche il lavoro svolto dall'onorevole Mantovano; infatti, una vicenda, anzi una vertenza come quella dei testimoni di giustizia non può essere trasformata in uno spot elettorale in prossimità delle elezioni regionali.

CALVI. Senatore Novi, questa è una sua supposizione.

PRESIDENTE. Annuncio innanzitutto che, pur facendo parte della maggioranza, non sono a conoscenza di questa «perfida» intenzione del giornalista Sposini. Trasmetto immediatamente la sua richiesta alla Commissione di vigilanza sulla RAI, che è l'organismo competente per il Parlamento, dal momento che la Commissione antimafia non può svolgere funzioni di censura nei confronti di alcun giornalista di questo paese. Se vi fosse una violazione delle regole che stabiliscono i rapporti tra il servizio pubblico e l'attività parlamentare, questo rientrerebbe nelle compe-

tenze della Commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI. Può stare tranquillo, senatore Novi, anche perché il Presidente di quella Commissione è l'onorevole Storace, collega di Gruppo dell'onorevole Mantovano.

NOVI. La ringrazio.

**Audizione del dottor Marcello Maddalena, Procuratore della Repubblica della DDA di Torino e del dottor Alessandro Pansa, Direttore del Servizio centrale operativo della Polizia di Stato.**

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, l'ordine del giorno reca l'audizione del dottor Maddalena, procuratore della Repubblica della DDA di Torino, e del dottor Alessandro Pansa, direttore del Servizio centrale operativo della Polizia di Stato, per avviare una fase di riflessione attorno al tema dei rapporti tra l'ufficio del pubblico ministero e la polizia giudiziaria, sulla base di alcune sollecitazioni più volte riproposte all'interno della Commissione, oggetto anche di una discussione in Parlamento. Infatti, come sapete, all'interno del «pacchetto sicurezza» ci sono norme che, almeno per la parte relativa ai tempi del conferimento all'autorità giudiziaria delle notizie in possesso della polizia, propongono alcune modifiche. Come sapete tutti, poiché avete partecipato insieme a me a varie discussioni nelle quali sono state formulate osservazioni critiche, all'interno delle forze di polizia, tra le forze che si occupano di polizia giudiziaria e tra molti procuratori, vi sono osservazioni critiche, anche molto severe, nei confronti di queste ipotesi di cambiamento proposte dal Governo. Poiché ci troviamo nella fase in cui le Commissioni in sede referente devono lavorare sul testo del Governo, il lavoro della Commissione antimafia potrà risultare un utile punto di riferimento se riusciremo ad individuare all'interno della nostra discussione una linea comune. Mi auguro che, al termine di questa serie di audizioni, un parlamentare della maggioranza ed uno della opposizione possano valutare, per conto dell'intera Commissione, la possibilità di formulare addirittura una ipotesi di documento che su questi temi possa fare il punto delle osservazioni che mettono insieme gli orientamenti della maggioranza e quelli dell'opposizione.

Ho chiesto al dottor Maddalena di fare una introduzione di dieci minuti sul tema in esame; poi chiederemo al dottor Pansa di intervenire sullo stesso argomento e con lo stesso tempo a disposizione. Successivamente potremo passare alle domande che i colleghi intenderanno rivolgere ai nostri ospiti.

*MADDALENA, procuratore della Repubblica della DDA di Torino.* Signor Presidente, in relazione a questo tema sono rimasto un po' stupito per il fatto che sia stato sollevato o venga sollevato un problema di rapporti tra pubblico ministero e polizia giudiziaria nell'ottica del cosiddetto ampliamento dei poteri della polizia giudiziaria. Infatti, personalmente non ho mai avuto e non ho mai riscontrato problemi di questo tipo presso la procura della Repubblica di Torino; ovviamente non so se in altri luoghi

si siano posti. Pertanto, devo fare tale affermazione solo per quel che riguarda le prassi giudiziarie torinesi. Dico questo nel senso che non credo che i rapporti siano formulati in modo da incidere negativamente sui poteri di iniziativa della polizia giudiziaria.

Un simile problema si poteva porre sulla base delle norme astratte tra il 1989 e il 1992, perché in effetti la formulazione dell'articolo 348 del codice di procedura penale a quell'epoca sembrava imporre una stasi dell'attività di iniziativa della polizia giudiziaria una volta che il pubblico ministero avesse fornito le sue direttive di indagine. Questa che sicuramente poteva essere un'anomalia è stata soppressa con la riforma intervenuta nel giugno 1992. Pertanto, anche sul piano normativo, non capisco quali diversi poteri di indagine dovrebbe avere la polizia giudiziaria.

Il progetto di legge governativo presentato a suo tempo propone di investire la polizia giudiziaria del potere di trasmettere con ritardo, rispetto ai 90 giorni, la notizia di reato al pubblico ministero con riferimento però ai reati meno gravi. Se tale disposizione avesse un senso teorico dovrebbe valere per i reati più gravi e non per quelli meno gravi; infatti, nessun pubblico ministero e nessuna polizia giudiziaria si duole se per il furto di un'auto la notizia giunge anche dopo i 90 giorni. Come ricordava il dottor Pansa in via informale la legge Carotti approvata dal Parlamento prevede che con cadenza mensile sia trasmesso un elenco dei reati contro ignoti. Ciò dimostra che su questo aspetto si è già inciso.

Non ritengo, quindi, che dal punto di vista normativo esista un problema. Il pubblico ministero, infatti, è giustamente ed inevitabilmente deputato ad un'attività di controllo della polizia giudiziaria ma è ovvio che per effettuare tale controllo e per coordinare le varie polizie giudiziarie nei casi più importanti debba essere informato il più presto possibile sia delle notizie di reato sia delle indagini in corso. Il pubblico ministero deve quindi essere informato in questo senso anche perché il vero problema di fronte al quale si trova il magistrato nell'ambito dei casi più eclatanti è quello di coordinare l'attività impedendo che l'azione di un corpo di polizia rechi danno a quella di un altro corpo e cercando anche di indirizzare queste azioni verso un unico fine.

Nella mia personale esperienza ho spesso sollecitato le forze di polizia giudiziaria a sviluppare tutte le indagini che potevano essere effettuate anche di loro iniziativa; ho consentito questo anche dopo che il pubblico ministero aveva impartito le direttive per le indagini con l'obbligo implicito che le forze di polizia giudiziaria non avrebbero potuto porsi in contrasto con le direttive fornite dal pubblico ministero.

Francamente, non credo che i problemi della giustizia italiana e dell'attività di polizia consistano in questo; non ritengo infatti che l'autorità giudiziaria e la polizia giudiziaria possano riscontrare problemi in questa normativa.

Non so se questo stesso problema si ponga anche in altre regioni ma, in ogni caso, ritengo che non derivi assolutamente dalla normativa e non so su quale aspetto una sua eventuale modifica possa incidere. Se esistono prassi diverse allora sarà necessario intervenire su di esse.

Vorrei aggiungere che personalmente nutro notevoli perplessità sulla territorializzazione del ROS, del GICO e dello SCO perché nel quadro della lotta alla criminalità organizzata, che ormai non si ferma alle singole regioni e neanche alle singole nazioni, sicuramente la possibilità di avvalersi di gruppi altamente specializzati, privi di una visione esclusivamente territoriale, di fatto ha permesso di conseguire buoni risultati. Questo posso affermarlo almeno in base alla mia esperienza nella procura della Repubblica di Torino.

Sono comunque a disposizione degli onorevoli commissari per le eventuali domande che intenderanno pormi.

PERUZZOTTI. I risultati ottenuti sono stati troppo buoni.

PRESIDENTE. La Commissione antimafia ha previsto una serie di audizioni di rappresentanti diversi da quelli della procura della Repubblica di Torino perché sappiamo che su questi temi sono sorti vari orientamenti anche sulla base della maturazione di diverse esperienze.

Do ora la parola al dottor Pansa per ascoltare la sua opinione su questo aspetto.

PANSA, *Direttore del Servizio centrale operativo della Polizia di Stato*. Nella mia qualità di responsabile di un servizio centrale della polizia di Stato ho una visione complessiva della struttura investigativa di tale forza dell'ordine in via diretta e, essendo quello da me diretto un osservatorio centrale, dispongo di una visione indiretta ma abbastanza completa relativa anche agli altri Corpi di polizia.

Sicuramente esistono diversi problemi relativi allo stato di salute della polizia giudiziaria e si tratta di problemi di efficienza.

Vorrei fare una premessa. In qualità di polizia giudiziaria non abbiamo mai rivendicato un'autonomia dal pubblico ministero; non abbiamo mai pensato di distaccarci dalla direzione delle indagini da parte del pubblico ministero né, tanto meno, abbiamo pensato di spingere verso un angolo tale figura, bensì abbiamo ritenuto opportuno spingerla verso l'alto proprio perché, probabilmente, soffriamo - e bisognerà poi analizzare se questo dipende dalla normativa o dalle prassi applicative un po' estensive - la presenza del PM come investigatore ma non come direttore delle indagini. Riteniamo infatti necessaria la figura del pubblico ministero che svolge funzioni di direttore e questo è stato sempre previsto, anche nel vecchio ordinamento.

Probabilmente la condizione di efficienza della polizia giudiziaria nell'ambito delle sue attività va valutata in due momenti diversi. Ritengo che dal punto di vista normativo non sia fortemente necessario intervenire nell'ambito dell'attività investigativa più complessa relativa alle grandi indagini. Probabilmente i fenomeni di sofferenza, di invasione di campo o di compressione sono dovuti maggiormente a prassi applicative estensive del ruolo della pubblica accusa.

Ciò che forse richiede una riflessione, proprio perché in quel settore i poteri della polizia giudiziaria vengono aumentati, è la lotta alla cosiddetta criminalità diffusa per tutta quella miriade di delitti per i quali i pubblici ministeri – che sono mille mentre i reati sono milioni – non hanno alcun impegno, non hanno nulla da fare mentre deve intervenire la polizia giudiziaria.

La polizia giudiziaria in quella fase, a mio avviso, deve fronteggiare una miriade di delitti non solo con i suoi ufficiali ma anche con i suoi agenti e deve godere di qualche autonomia, di qualche potere in più. Ma non mi riferisco a un potere che gli è stato sottratto a vantaggio del pubblico ministero, bensì ad un potere che la polizia giudiziaria deve avere per rendere più efficaci e più spedite le indagini. Non si tratta di una ridefinizione del ruolo della polizia giudiziaria in modo da recuperare poteri trasferiti al pubblico ministero e che essa non può più esercitare; si tratta invece di individuare un potere nuovo per la polizia giudiziaria, perché in questo settore essa è chiamata ad assicurare una maggiore sicurezza, a coniugare in forma efficace e moderna la doppia funzione di polizia di sicurezza e di polizia giudiziaria. È quello, infatti, il momento principale.

Questa rivendicazione di autonomia probabilmente è stata un'esagerazione. Ciò non toglie che la polizia giudiziaria abbia – forse per prassi applicativa – degli spazi ridotti. In effetti, molti uffici di polizia giudiziaria svolgono un'attività investigativa diventata ormai quasi residuale, compressa da una serie di deleghe parcellizzate e analitiche sotto forma di elenchi. La stessa attività è spesso bloccata da direttive cogenti che alcune volte arrivano anche a precisare le modalità esecutive e operative delle azioni di polizia giudiziaria.

Molte volte le risorse della polizia giudiziaria, che dovrebbero e potrebbero essere impegnate, nei limiti delle sue competenze, nell'azione di investigazione e di iniziativa, sono invece completamente assorbite dalle deleghe o dalle notifiche. Molte volte la polizia giudiziaria è destinataria di deleghe particolareggiate, di elenchi in cui si richiedono numerosissimi accertamenti e ciò avviene senza che la polizia stessa abbia partecipazione o conoscenza dell'intero ordito investigativo. Abbiamo così una polizia giudiziaria messa nell'angolo che esegue acriticamente degli accertamenti e non utilizza le proprie risorse, la propria capacità, la propria inventiva, né soddisfa con questo tipo di azione le esigenze del pubblico ministero nella raccolta delle fonti di prova. La polizia, infatti, svolge in questo modo attività di tipo meramente burocratico.

Tutto ciò ha comportato che la polizia giudiziaria progressivamente, laddove questo avviene, si sia deresponsabilizzata rispetto all'obiettivo della scoperta dei delitti e dell'individuazione dei relativi autori, si sia demotivata e abbia acquisito uno stato d'animo di sfiducia. Addirittura la polizia vede messa in discussione non solo la sua capacità investigativa, ma anche la sua stessa affidabilità. Si tratta di un fenomeno realmente esistente.

Il ruolo del pubblico ministero, così come viene definito dalla normativa vigente, non è di per sé la causa di questa situazione: è la modalità esecutiva dei poteri che la pubblica accusa ha nell'esercizio delle indagini a determinare questo fenomeno. Ancora oggi auspichiamo di avere sempre un pubblico ministero che controlli l'attività della polizia giudiziaria e che sia - oserei dire con espressione forte - censore dell'attività della polizia medesima. Ma se il pubblico ministero deve essere il controllore, allora non può essere il compagno di lavoro, altrimenti si crea confusione e sorge preoccupazione in ordine alla indipendenza, alla terzietà dell'attività svolta. La polizia giudiziaria opera pertanto senza controllo, perché il controllore non si trova in posizione sovraordinata, bensì in posizione quasi paritetica.

In sintesi conclusiva (perché voglio restare nei tempi assegnati dal Presidente) ritengo utile che si possano individuare forme di coinvolgimento della polizia giudiziaria per quanto concerne la funzione investigativa, quindi la condivisione con il pubblico ministero delle scelte strategiche dell'indagine e del sapere investigativo. Per quanto riguarda invece le iniziative investigative proprie della polizia giudiziaria, il problema riguarda soprattutto il settore della criminalità diffusa, a proposito del quale soprattutto ci viene oggi richiesta dalla gente una particolare difesa. Infatti, nei casi relativi alle grandi indagini non è mai successo che la polizia giudiziaria sia partita con proprie iniziative senza consultarsi con il pubblico ministero; non accadeva nemmeno sotto la vigenza del vecchio codice. Né d'altra parte avviene che il pubblico ministero agisca senza consultarsi con la polizia giudiziaria circa le iniziative da intraprendere, la disponibilità delle forze e i tempi necessari per l'azione. Dove invece si registra una necessità di autonoma iniziativa da parte della polizia giudiziaria è nella lotta alla criminalità diffusa. In questo settore la polizia giudiziaria ha bisogno di vedere ampliati i propri poteri in termini di sequestro e di fermo appunto di polizia giudiziaria. Non mi riferisco, invece, al fermo di pubblica sicurezza, perché non ci interessa e creerebbe solo ulteriori problemi e difficoltà. È necessario piuttosto che la polizia giudiziaria possa eseguire il fermo con le stesse modalità del pubblico ministero e che il fermo medesimo preveda, tra gli elementi che lo legittimano, anche la valutazione della pericolosità del soggetto interessato: una cosa, infatti, è eseguire un fermo di polizia giudiziaria relativamente a un soggetto il cui quadro indiziario indichi che per la prima volta ha commesso quel delitto e diversa cosa è agire nei confronti di un soggetto che abbia già commesso decine di quei delitti.

L'ampliamento dei poteri della polizia giudiziaria dovrebbe riguardare, oltre al sequestro e al fermo sopra ricordati, anche gli accertamenti ripetibili e inoltre la possibilità (ma vanno studiati i dati relativi) di procedere all'interrogatorio di persone detenute per altra causa. Occorre poi verificare i casi in cui la polizia giudiziaria deve eseguire notifiche, che andrebbero limitati alle situazioni di eccezionale urgenza.

Un'ultima questione concerne la qualifica di ufficiale e agente di polizia giudiziaria. L'individuazione degli uffici di polizia giudiziaria disci-



plinata dal nostro ordinamento prevede una tripartizione, dal momento che si riferisce ai servizi, alle sezioni e a tutti gli ufficiali e agenti che appartengono ad altri organi e hanno l'obbligo di compiere indagini dopo aver ricevuto la notizia di reato. Ebbene, questa suddivisione non ha nessuna considerazione per l'organizzazione delle forze di polizia che hanno una loro struttura, dei loro gradi e ruoli, delle loro responsabilità, in altri termini una linea gerarchica al loro interno completamente diversa da quella immaginata dal legislatore del codice di procedura penale. Questa situazione comporta che di fatto si instauri molte volte un rapporto tra pubblico ministero e il singolo ufficiale di polizia giudiziaria, e non un rapporto tra pubblico ministero e l'ufficio di polizia dotato di proprie competenze e responsabilità, oltre che di propri limiti proprio sotto il profilo organizzativo e delle competenze.

Anche qui occorre ridisegnare con chiarezza il tipo di rapporto: non va cambiato il pubblico ministero, ridotti i suoi poteri o aumentati quelli della polizia giudiziaria; questo assolutamente no. I limiti sono gli stessi. Semplicemente non può essere il pubblico ministero ad individuare, attraverso una propria decisione o una propria valutazione, indipendentemente dalla organizzazione di un corpo di polizia, l'ufficiale di polizia giudiziaria che vuole o meno utilizzare. I casi sono molti. Ci sono casi nei quali abbiamo sezioni della polizia ferroviaria a cui vengono delegate in Italia le indagini sul traffico di droga a livello internazionale e servizi centrali e interprovinciali a cui invece vengono delegate le notifiche. Queste distorsioni, che non sono insite nella norma ma nella sua applicazione, richiedono probabilmente un meccanismo di definizione.

Concludo il mio intervento dicendo che l'efficienza della polizia giudiziaria, che sicuramente non dipende esclusivamente ma in minima parte da un problema di rapporti con il pubblico ministero, risiede in altre realtà ed anche in una più efficace distribuzione dei compiti.

**PRESIDENTE.** Do la parola al senatore Calvi che ha chiesto di intervenire per svolgere qualche osservazione in relazione a tutto ciò che ha ascoltato, e poi le chiederò – dottor Maddalena – di svolgere le sue conseguenti osservazioni, perché lo scopo di questa audizione è proprio quello di mettere insieme i diversi punti di vista.

**CALVI.** Signor Presidente, ha ragione nel dire che dobbiamo acquisire elementi di conoscenza da parte dei nostri due interlocutori e, quindi, mi limiterò soltanto a fare alcune osservazioni che scaturiscono dalle dichiarazioni rese questa mattina.

Trovo che ci sia qualche questione non convincente. Il dottor Maddalena ci ha detto che, per quanto è a sua conoscenza, a Torino non vi sono problemi particolarmente gravi nei rapporti tra la magistratura inquirente e le forze di polizia. Credo che ne posso tranquillamente prendere atto, perché tutti conosciamo la correttezza e la capacità professionale degli uni e degli altri.

Tuttavia, ho ascoltato con altrettanta attenzione l'intervento del dottor Pansa il quale, malgrado una capacità espositiva molto elegante, in realtà ha fatto emergere problemi radicalmente contrapposti. Quando ci dice che vi è una crisi della capacità investigativa della polizia giudiziaria, credo che abbia posto un problema drammatico, un problema di fondo vero. Sappiamo – per esempio – che, per quanto attiene ai reati minori (li definiamo in questo modo), che sono quelli della criminalità diffusa, in realtà siamo di fronte ad una vera e propria ingovernabilità del fenomeno, in quanto su di essi non è che non vi siano processi, ma non vi sono in realtà investigazioni. Ormai si denunciano i furti d'auto soltanto ai fini assicurativi, ben sapendo che quella fascia di reati ormai, tranne naturalmente condizioni particolari o l'individuazione casuale di responsabili, certamente non viene perseguita. Ciò è straordinariamente grave, tanto è vero che il Governo – per esempio – ha avuto attenzione per i fenomeni di maggior rilievo, quali i furti in appartamento, è intervenuto con provvedimenti normativi.

A questo punto vorrei fare la seguente osservazione. Reputo che la previsione normativa degli articoli 55 e 56, frutto di lunga battaglia democratica e progressista in questo paese, e il fatto che la polizia giudiziaria sia alle dipendenze e sotto la direzione della autorità giudiziaria, siano una conquista democratica irreversibile. A tal riguardo penso che non vi possano essere dubbi. Questo non significa che non siano necessari accomodamenti proprio al fine di far uscire le forze di polizia da quella crisi di capacità investigativa che giustamente il dottor Pansa ha ricordato. In ogni caso, le funzioni di polizia giudiziaria sono svolte alla dipendenza e sotto la direzione della autorità giudiziaria. Questo è un punto fermo nella nostra storia politica, di diritto e culturale. Tuttavia, ciò non significa che la polizia giudiziaria non abbia suoi spazi di autonomia. Basta semplicemente esaminare l'articolo 55 per rilevare che la polizia giudiziaria deve, anche di propria iniziativa, prendere notizia di reati e, quindi, ciò dimostra che vi sono spazi.

Pertanto, il problema che vorremmo fosse reso più esplicito è quello di capire quanto si possano ampliare – naturalmente secondo voi – questi spazi di iniziativa da parte della polizia. Mi si consenta di dire che ho qualche riserva – ad esempio – sulle possibilità di fermo ed altro, anche per ricordi di antiche battaglie su questo punto. Tuttavia, tutto si può discutere e rivisitare, essendo – per così dire – cambiato il mondo ed essendo oggi la magistratura e la polizia non più quelle di venti anni fa. Certo, tutto può essere rivisto, ma su un punto vorremmo avere il vostro contributo ed aiuto.

Avete detto – soprattutto il dottor Maddalena e certamente, in base alla sua esperienza, questa asserzione ha un fondamento – che non sono necessarie riforme di carattere normativo. Noi siamo in Parlamento legiferiamo e formuliamo proposte. Credo che ci sia qualche problema. Non è un caso che, nel momento in cui si è provveduto a riformare le strutture complessive di polizia e carabinieri, siano sorte molte polemiche, spesso politiche e contingenti e legate non alle effettive condizioni dal momento

che polizia e carabinieri hanno approvato le direttive dell'allora ministro Napolitano.

Pertanto, al di là di una posizione istituzionalmente corretta, vorrei che ci venisse detto in modo più esplicito quali sono quei riferimenti normativi che – secondo voi – necessitano di qualche correzione. Infatti, se dovessimo concludere l'audizione di questa mattinata dicendo che dovremmo riformare il fermo di polizia, credo che il discorso si potrebbe in questo momento concludere.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ai due ospiti, interverranno i membri della Commissione.

LEONI. Stiamo ragionando e a me interessa che continuiamo su una linea di riflessione collegiale in merito all'efficacia di iniziative del Governo sul tema della criminalità diffusa, iniziative che riguardano anche i rapporti tra polizia giudiziaria e pubblico ministero. Al di là della soluzione che propone il Governo, che non dobbiamo in questa sede votare o difendere, mi interessa capire che tipo di valutazione esiste in merito alla sostanza del problema.

Per quanto riguarda la criminalità diffusa, il dottor Maddalena ha parlato di reati meno gravi: sicuramente sono meno gravi di altri, ma ormai sono percepiti come reati non più minori, tanto che sempre meno si parla di microcriminalità. Non a caso si parla di criminalità diffusa o di strada e a tal riguardo scaturisce una prima sollecitazione. Per la loro natura organizzativa, le forze dell'ordine hanno un radicamento nel territorio che, insieme alla professionalità acquisita, offre un potenziale di indagine notevole. Questo è il primo elemento di valutazione.

Per quanto riguarda la seconda osservazione che vorrei fare, la ragione per la quale rimango profondamente convinto della necessità di non procedere alla separazione delle carriere dei magistrati – sono invece altrettanto convinto della necessità di definire in modo migliore una separazione di funzioni – sta nel fatto che vedo il rischio di schiacciare la funzione del pubblico ministero in un ruolo di superpoliziotto, nel senso di perdere quegli elementi di garanzia, di distacco e di terzietà che invece lo stesso pubblico ministero deve conservare.

Sono molto d'accordo con il senatore Calvi che vi è una acquisizione rispetto alla quale non possiamo tornare indietro: chi dirige e coordina le indagini è il pubblico ministero, l'autorità giudiziaria. Tuttavia, l'impressione che si è avuta è che questo ruolo portasse nella pratica ad una polizia giudiziaria troppo schiacciata.

Il dottor Pansa ha riferito su quelli che sono i casi limite, le deleghe, le notifiche e così via. Ha detto che c'è poco spazio, demotivazione e non valorizzazione piena della competenza investigativa che le forze dell'ordine italiane e la polizia giudiziaria hanno acquisito. Tra le tante cose autolesionistiche che si dicono sull'Italia da parte degli italiani, c'è l'opinione secondo cui le nostre forze dell'ordine non avrebbero professionalità. Io credo che non sia assolutamente vero. Rispetto al contrasto verso

la criminalità diffusa, l'impressione che si ha è che questa professionalità non sia messa a valore fino in fondo.

Ebbene, quali vantaggi si potrebbero ottenere da un maggiore spazio per il lavoro della polizia giudiziaria? Anzitutto, come ho detto all'inizio, il radicamento nel territorio fornisce più elementi di conoscenza, soprattutto nei confronti della criminalità diffusa; in secondo luogo, valorizzando questo elemento, la polizia giudiziaria può rendere al pubblico ministero un materiale informativo più ricco e aiutare le indagini dirette dal pubblico ministero, giacché ha avuto il tempo e la possibilità di svolgere nel territorio un lavoro di indagine con maggiore spazio.

Questa mi sembra la logica su cui si sta discutendo. Al di là delle soluzioni concrete, vorrei continuare ad ascoltare i nostri interlocutori intorno a questo che mi sembra il cuore del problema.

CENTARO. Esprimerò alcune valutazioni su cui vorrei il conforto dei nostri ospiti.

Il dibattito sul rapporto pubblico ministero-polizia giudiziaria, al di là del dato normativo citato dal senatore Calvi, che consentirebbe una autonomia della polizia giudiziaria pur essendo alle dipendenze e sotto le direttive del pubblico ministero, scaturisce dalla circostanza che in effetti vi è stato un appiattimento di fatto, nonché una personalizzazione delle indagini. A tale proposito, concordo con le osservazioni critiche del dottor Pansa: alcuni pubblici ministeri scelgono solo determinati investigatori; per un rapporto fiduciario, per una valutazione positiva sulle capacità concrete. Ma ciò alla fine crea un rapporto privilegiato che in alcune situazioni può anche virare sulla patologia e comunque, di fatto, produce un appiattimento della polizia giudiziaria rispetto a quel pubblico ministero. Quindi va valutata con un certo favore anche la possibilità di creare un ufficio della polizia giudiziaria, che abbia possibilità di scelta nella indicazione della persona che deve effettuare le investigazioni.

Patologia è anche affidare continuamente alla polizia giudiziaria le notifiche, che fanno solo perdere tempo.

Oggi la polizia giudiziaria opera alle dipendenze e sotto le direttive del pubblico ministero, pur con quella sfera di libertà. È utile parlare della sostituzione di queste direttive con un'attività di coordinamento, controllo e indicazione di indagini? È questo il quesito che rivolgo ai nostri ospiti. La direttiva è vincolante, invece l'indicazione è un *quid* che si aggiunge mentre il controllo e il coordinamento assicurano che l'attività sia alle dipendenze del magistrato e che questi rappresenti una sorta di garanzia dell'attività della polizia giudiziaria.

Rispetto all'ampliamento dei poteri, è il caso di osservare sempre una certa cautela. A parte i problemi che poi hanno portato alla relativa riforma, se è vero che i poteri sul territorio e la possibilità di incidere tempestivamente da parte della polizia giudiziaria vanno rafforzati, è altrettanto vero che comunque deve esservi una clausola di salvaguardia che preveda un controllo del magistrato utile a evitare eccessi o superficialità da cui conseguono danni per il cittadino.

In relazione alla sua considerazione negativa sugli effetti della circolare Napolitano, volevo avere dal dottor Maddalena un parere sulla semplificazione dello svolgimento delle indagini, prima e dopo la circolare Napolitano, con l'indicazione specifica di quelli che a suo parere sono stati gli effetti negativi sull'efficacia operativa in relazione al fenomeno, che è sotto gli occhi di tutti, della transnazionalità dell'attività mafiosa, nonché della necessità di avere un corpo operativo centralizzato.

Dal dottor Maddalena, che tempo fa ricordo ha espresso considerazioni molto critiche sulla polizia giudiziaria in generale (a parte la situazione idilliaca degli uffici torinesi), vorrei avere indicazioni più concrete sulle sue valutazioni.

PARDINI. Oggi abbiamo la possibilità di affrontare in maniera assolutamente approfondita alcuni dei temi di cui spesso leggiamo sui giornali, cioè gli strumenti di cui sono oggi dotati gli uffici giudiziari e di polizia giudiziaria relativamente alla lotta contro la cosiddetta criminalità diffusa.

Non credo che sia particolarmente interessante, né per noi né per altri, sapere se la PG è appiattita sui pubblici ministeri o se questi debordino con deleghe o notifiche affidate alla polizia giudiziaria sovraccaricandone l'attività.

Vorrei domandare, in particolare al dottor Pansa, di fornire delle precisazioni a proposito di alcuni dati di cui siamo in possesso. Un reato che classicamente in Italia non è neppure preso in considerazione è il furto in appartamento, un tipico reato di criminalità diffusa che desta l'allarme sociale di cui parliamo: non credo che la rilevazione delle impronte possa farla il pubblico ministero, si tratta di una attività tipica di polizia giudiziaria che però non mi risulta venga fatta, d'abitudine. Il furto in appartamento di fatto non è perseguito perché non vengono adottati gli strumenti investigativi per contrastarlo; strumenti che a mio parere – potrò sbagliare – sono due: le indagini sul posto per rilevare le impronte o l'intervento presso i ricettatori per risalire agli autori del reato. Se mancano questi minimi meccanismi di indagine – ripeto, non è questione di deleghe o di appiattimento, manca una attività reale d'indagine – mi pare che vi sia un problema di strumentazione e di attività reale di indagine.

Da dati recentissimi forniti dal Ministero dell'interno (14 dicembre 1999) sulle indagini sotto copertura, che è la tipica attività di polizia giudiziaria in funzione di contrasto e di prevenzione, uno degli strumenti di cui la polizia giudiziaria è dotata per svolgere una efficace (o quella che dovrebbe essere una efficace) attività di prevenzione, emerge che dal 1996 ad oggi le operazioni sotto copertura per il contrasto al commercio degli stupefacenti sono state 40; gli acquisti simulati dal 1996 ad oggi – questo è straordinario – hanno comportato la spesa di 900 mila lire sul territorio nazionale. Per armi ed esplosivi, dal 1993 ad oggi sono state fatte 8 indagini sotto copertura in tutta Italia, con una spesa di 15 milioni. Per quanto riguarda il riciclaggio, dal 1993 ad oggi sono state fatte 4 indagini, con una spesa di 3 milioni.

Mi domando allora se l'attività in questione sia veramente di queste proporzioni, cioè 3 milioni spesi dal 1993 ad oggi per attività sotto copertura riguardante la lotta al contrasto del riciclaggio di denaro, 15 milioni per quanto riguarda gli esplosivi, con un totale di 8 indagini, nonché 40 indagini in tutta Italia dal 1996 ad oggi per quanto riguarda gli stupefacenti. Vorrei capire quali sono le ragioni di questi dati che a me sembrano semplicemente clamorosi.

Mi rendo conto che l'attività sotto copertura è una delle tante attività che svolge la polizia giudiziaria, però questa - che avviene naturalmente su delega dell'autorità giudiziaria - è allora un difetto perché vi sono troppe poche deleghe o è un difetto di iniziativa personale della polizia giudiziaria?

Credo che su questi temi e su queste cifre si debba fare una riflessione abbastanza approfondita.

NOVI. Signor Presidente, dalle odierne audizioni emergono alcuni dati. Innanzi tutto, le smagliature che si sono verificate e che si verificano nell'ordito investigativo; in secondo luogo, la difficoltà nella raccolta delle fonti di prova; infine, la demotivazione burocratica della polizia giudiziaria e la semiparalisi delle situazioni processuali. Il pubblico ministero chiede la misura cautelare e poi passano mesi prima di ottenere una risposta; si ricorre allora spesso al fermo, che può durare quattro giorni, a seguito del quale il GIP può interrogare il fermato, esaminare gli atti ed emettere il provvedimento. Spesso però il GIP è oberato di lavoro. Inoltre, come è avvenuto nel caso del dottor Picardi, che è uno dei magistrati più seri di Napoli, il GIP viene anche criminalizzato, perché, come ha sostenuto Picardi onestamente, non ha avuto il tempo di leggere le carte (e non erano 200 pagine ma qualche migliaio).

Poi veniamo a sapere che sostanzialmente il pubblico ministero deborda da quella che dovrebbe essere la sua funzione e il suo ruolo: piuttosto che essere fonte di direttive e di controllo egli si trasforma spesso in compagno di lavoro della polizia giudiziaria.

C'è anche un depotenziamento dei corpi speciali, che rende quanto mai difficile il lavoro inquirente, perché si arriva all'assurdo di delegare agli organi di polizia ferroviaria indagini che dovrebbero essere di pertinenza e di competenza dei corpi speciali, riguardanti per esempio il traffico di droga.

È come se con il passare degli anni e con le stratificazioni normative e delle direttive ministeriali ci si sia organizzati per paralizzare il lavoro inquirente, per creare una situazione a imbuto che rende quanto mai problematico il lavoro del pubblico ministero e quasi impossibile quello dell'ufficio del GIP.

Mi chiedo allora come sia possibile uscire da questa situazione di paralisi, come venir fuori da questa situazione caratterizzata da direttive e normative contraddittorie e confuse, che in realtà si traducono poi in un moltiplicarsi esponenziale del crimine diffuso.

A Napoli ci sono ormai persone che subiscono mediamente due-tre scippi e furti al mese. Vi sono quartieri in cui non è nemmeno possibile parcheggiare l'auto – ma non mi riferisco a Secondigliano o a Ponticelli ma a quartieri del ceto medio – perché nell'arco di un quarto d'ora spariscono le ruote o la smontano. Ci troviamo poi di fronte all'incapacità della polizia giudiziaria di individuare le aree di rimessaggio delle auto rubate ed anche le aree di vendita dei pezzi delle auto derivanti dai furti. Io che sono un privato cittadino potrei individuare nell'arco di poco tempo queste aree: basta recarsi nella zona di Giugliano o in alcune aree della periferia di Ponticelli e lì tranquillamente si può comprare un condizionatore d'aria e tutto quello che occorre, alla luce del sole. Gli unici che non si accorgono di nulla sono gli agenti di polizia giudiziaria, che passano davanti a questi punti vendita di refurtiva.

Mi chiedo allora come sia possibile che persista questa situazione di totale caos e confusione, salvo poi criminalizzare un magistrato come il dottor Picardi, il quale onestamente afferma che non può produrre più di tanto, e non rendersi nemmeno conto che spesso gli uffici ministeriali ignorano non già il rapporto tra popolazione residente e tasso di criminalità ma tra popolazione criminale e tasso di presenza delle forze dell'ordine e degli insediamenti degli uffici giudiziari.

MANCUSO. Signor Presidente, colgo spunto dall'osservazione che ho fatto in tempo a raccogliere proveniente dal dottor Pansa, il quale mi sembra abbia sottolineato, più che la necessità di riforme normative propriamente dette, l'opportunità di una riforma del costume dell'interpretazione delle norme, anche nell'ambito della ripartizione dei compiti che fra giurisdizione e polizia giudiziaria la legge definisce in vario modo.

Sta di fatto che la prima definizione della subordinazione della polizia giudiziaria al magistrato è data da una norma costituzionale, poi è stato al codice di procedura e varie leggi speciali ad articolare questo tipo di subordinazione, lasciando peraltro alla polizia giudiziaria una serie di prerogative, che includono anche un potere di iniziativa, il quale naturalmente è l'occasione per convertire in controllo quello che secondo la Costituzione risponde al concetto generale di dipendenza.

La polizia giudiziaria agisce o di propria iniziativa, subendo naturalmente il controllo della magistratura o, al tempo stesso, su delega, divenendo così un potere anfibio e complesso nel quale la normativa costituzionale e ordinaria – salvo ritocchi, per esempio in materia di attività marginali e fungibili, come ad esempio quelle delle notificazioni – non ha bisogno di grandi riforme, anche perché la riforma, del resto, apre un periodo spesso lungo di incertezza normativa e disciplinare.

Abbiamo un codice di procedura penale decente, ispirato ai principi di libertà e di coordinamento per quanto riguarda tale funzione della polizia giudiziaria.

Perché concordo con il dottor Pansa? Perché ciò che viene lamentato come un'appiattimento o addirittura come una causa di inefficienza della polizia giudiziaria o di deprofessionalizzazione non è altro che l'effetto

dell'egemonia politica del PM, il quale proprio per questo schiaccia assieme talvolta e purtroppo alla libertà dei cittadini le stesse funzioni connesse ad essa.

Quando si sceglie il collaboratore di polizia giudiziaria su una base personalistica, questo può avvenire per tre ragioni: o per necessità, cioè non vi è alternativa a questa scelta; o perché vi è una specifica competenza dell'organo prescelto, o per comunanza politica. Qui sta l'abuso, che non è nella norma, ma è nella degenerazione interpretativa della norma che fa di un organo che è necessariamente controllato, anche se in una certa misura autonomo, un sistema complice.

Il senatore Cossiga ha detto queste cose proprio ieri per quanto riguarda uno dei Servizi centrali di polizia giudiziaria, paragonandolo all'O-VRA, ma ciò non avviene perché la legge e la stessa mentalità generale del paese potrebbero ammettere queste cose; per la stortura interpretativa si fa di un pubblico ufficio un ufficio due volte privato: privato, al servizio del pubblico ministero, e privato nel senso della prosecuzione politica degli interessi politici che talvolta capita che risiedano nella mente e nella coscienza del pubblico ministero.

Allora, più che consultarci con questi nostri autorevoli ospiti, dobbiamo dire – anche come classe politica e come esponenti della cultura giuridica – che noi abbiamo abbastanza chiare sia la bontà del sistema realizzato con le norme, sia la perversione cui sono sottoposte queste norme per il congiungimento, purtroppo, non più occultabile, di molti uffici del pubblico ministero con le finalità politiche.

La domanda che devo porre è la seguente: loro trovano giusto che un paese, che si ispira a principi legalitari, che abbia una struttura di accusa disciplinata molto adeguatamente dalle norme diventi uno strumento personalistico e politico come in Italia avviene? Le scarcerazioni di Milano sono frutto di questo, cioè del privilegio dell'azione politica del pubblico ministero su determinati filoni di reato, con trascuranza di altri.

CALVI. Lei parla delle scarcerazioni dell'altro giorno? La sentenza è stata depositata un anno dopo.

MANCUSO. Senatore Calvi, se un ufficio ha una potenzialità 100 e riversa per 90 questa potenzialità su reati senza dubbio potenzialmente gravi trascurandone altri maggiormente gravi per finalità di ispirazione politica, questo poi comporta la necessità che gli ergastolani se ne vadano a spasso. Questo era un inciso.

La domanda è questa: loro trovano argomenti operativi e argomenti culturali per dichiarare che la polizia giudiziaria non è solo dipendente ma spesso anche succube dell'ispirazione politica dei pubblici ministeri, o meglio, di taluni di essi?

CALVI. La situazione cui lei faceva cenno è diversa, perché si tratta di un giudice che ha impiegato un anno per scrivere 2400 pagine. Si tratta



di un altro problema, cioè i giudici non debbono fare gli storici ma debbono fare le sentenze.

MANCUSO. Questo è l'atteggiarsi particolare di un problema generale che include questo aspetto e quello che ho sottoelencato.

PRESIDENTE. Pensavo che l'onorevole Mancuso facesse riferimento ad un'audizione della Commissione antimafia a Milano con il dottor Minale, quando quest'ultimo ebbe a dire che prevalentemente l'attività della procura si è rivolta verso certi reati rispetto ad altri. Se noi avessimo detto che dovevano occuparsi anche di quegli altri reati si sarebbe trattato di un'indicazione politica importante. Tutti coloro tra voi che erano presenti ricorderanno questo passaggio dell'audizione del dottor Minale. Comunque, prossimamente sarà presente il dottor Pomarici e potremo proseguire con lui questa discussione.

FIGURELLI. Ritengo che questa audizione, come altre, dovrebbe servire a conoscere piuttosto che a ricercare motivi – come in questo caso – per plaudire alle direttive Napolitano o per demonizzarle, soprattutto di fronte a problemi strutturali e di fondo che hanno una dimensione ed una durata che va ben oltre il campo delle direttive stesse.

Ora, fermo restando quella irreversibilità, che ha fatto bene il senatore Calvi a ricordare qui, di una conquista democratica, della polizia giudiziaria alle dipendenze e sotto le direttive dell'autorità giudiziaria, mi sembra che gli argomenti ed i fatti che sono stati portati da due osservatori diversi, cioè dal dottor Pansa e dal dottor Maddalena, convergano nel porre un problema non di rapporto tra il potere del pubblico ministero e il potere della polizia giudiziaria, ma strutturale e complessivo che è di tutti, è dell'indagine, è della ricerca della verità e del fare giustizia: è il problema della qualità dell'investigazione, e addirittura di quale idea e di quale organizzazione bisogna avere della investigazione stessa per liberare la polizia giudiziaria da una imbracatura burocratica e da una vecchia cultura non solo interna alla polizia ma anche alla magistratura.

Se non ho capito male, ho inteso che la demotivazione presente nella polizia giudiziaria è stata imputata ad una deresponsabilizzazione. Questa deresponsabilizzazione, nella casistica che qui ci è stata descritta, è stata imputata alla mancanza, da parte del singolo ufficiale di polizia giudiziaria, di una conoscenza del contesto, o meglio, degli anelli e dei rapporti che legano l'oggetto e l'obiettivo specifico di quel momento a questo contesto.

Vorrei dunque chiedere (e comunque condivido questo tipo di approccio al problema che abbiamo di fronte) qualche elemento e qualche dato in più di nostri ospiti su queste insufficienze qualitative di struttura per quanto riguarda il campo delle indagini patrimoniali, per quanto riguarda il campo delle indagini legate alle misure di prevenzione patrimoniali e personali, e per quanto concerne indagini, che qualche volta sembrano non farsi, su appariscenti, improvvisi e abbaglianti episodi di

ricchezza in questo o quel quartiere, in questo o quel paese (noi ci siamo trovati anche di fronte ad esempi concreti di questa carenza nelle nostre visite sul territorio), oppure sulle omissioni di segnalazione di operazioni sospette.

Questo lo affermo con particolare attenzione ad un problema – e alcune cifre citate dal senatore Pardini dovrebbero incoraggiare ad andare in tale direzione – : capire se la polizia scientifica non sia sotto utilizzata o sotto dotata, se la dotazione e l'uso delle tecnologie nell'osservazione ambientale e nel controllo del territorio non siano sottovalutati e assai al di sotto delle necessità e delle possibilità di impiego.

C'è un rapporto tra micro e macro criminalità. Quando c'è la notizia di reato, perché c'è la denuncia, ad esempio, dello scippo o del furto dell'automobile, senza che se ne individui l'autore, spesso sappiamo che un occhio elettronico vale più di dieci volanti, sarebbe riuscito o riuscirebbe ad individuarlo.

Girando per l'Italia, come Commissione, abbiamo riscontrato anche il valore e la efficacia di un uso delle tecnologie per l'osservazione (ad esempio, in quel bar di Vittoria dove avvenne la strage, esattamente un anno fa, si stava per piazzare una telecamera, perché vi era un'indagine in corso). Ritengo che su questo aspetto si registri una forte carenza. Vorrei chiedere un'opinione anche sulla fondatezza o sul grado di generalizzabilità di quanto proprio oggi ha affermato su un quotidiano il procuratore D'Ambrosio. In questa sua intervista si afferma testualmente: «Bisogna recuperare professionalità. Recentemente ho fatto una circolare per invitare queste forze» (si tratta della polizia) «a non sommergerci di notizie di reato senza averle minimamente sviluppate. Che senso ha denunciare una persona per spaccio di droga senza avere fatto prima le analisi delle sostanze sequestrate...». Si tratta di una questione che può essere un ulteriore esempio del fatto che il problema è della qualità piuttosto che del potere dell'uno, il PM, sull'altro, la polizia giudiziaria, o dei rapporti tra l'uno o l'altro.

CENTARO. Signor Presidente, desidero semplicemente conoscere dal collega Pardini la fonte delle entità numeriche indicate, perché sotto il profilo degli importi economici non credo proprio che siano corrispondenti alla realtà.

PRESIDENTE. È una fonte «autolesionista» del Ministero dell'interno: vorrei concludere l'argomento in questo modo!

Do la parola al dottor Maddalena.

MADDALENA. Signor Presidente, uno degli argomenti che mi sembra sia all'attenzione della Commissione sotto il profilo – come ha evidenziato anche il dottor Pansa – dei maggiori poteri alla polizia giudiziaria nei confronti del pubblico ministero sarebbe relativo alla cosiddetta criminalità diffusa o di sicurezza urbana. Anche in questo caso non riscontro in concreto quali ulteriori poteri potrebbero essere attribuiti alla polizia giu-

diziaria; il motivo sta nel fatto che in genere si tratta di reati che si concretano con gli arresti in flagranza. Il problema della criminalità diffusa generalmente riguarda il piccolo spaccio di stupefacenti, l'arresto in flagranza del ladro di automobile o, in qualche caso più fortunato, di appartamento. Per quanto riguarda i sequestri, dovrei capire a quale tipo di sequestro si alluda, se a quello probatorio o di corpo di reato perché mi pare che qualunque cosa non pertinente al reato sia difficile da immaginare; il sequestro conservativo, poi, è solo ai fini del risarcimento dei danni ed il sequestro preventivo esige anch'esso tutta una serie di condizioni, ma non mi pare - anche se, per carità, se ne potrà discutere - che vi siano grandi problemi nel merito.

Per quanto riguarda il fermo di polizia giudiziaria in relazione alla pericolosità del soggetto, ritengo che non si tratti di un problema di rapporti tra polizia giudiziaria e pubblico ministero; si tratta di una questione che concerne i limiti che si pongono a tale provvedimento dato attualmente sulla base del presupposto della fuga. Ovviamente per certi reati potrei essere d'accordo su tale discorso, che però è prettamente politico: se cioè bisogna estendere il fermo o diversamente valutare (e ciò mi trova totalmente d'accordo in generale e non solo ai fini del fermo) la qualità della recidiva. L'Italia si distingue da tutti gli altri paesi del mondo proprio per la sottovalutazione della recidiva; fino al 1974 essa era prevista, ma poi attraverso il gioco della comparazione, e considerandola un'aggravante come tutte le altre soggette al gioco delle comparazioni, si è determinata questa situazione. Sotto molti profili mi trova del tutto d'accordo, specialmente in tema di criminalità comune, una maggiore valutazione della recidiva.

L'altro discorso che viene evidenziato è quello dell'interrogatorio di persone detenute per altra causa; allora, non si tratta più di interrogatorio o comunque non è una persona che in relazione ad un certo suo procedimento viene imputata di determinati fatti e che la polizia giudiziaria vuole sentire in relazione ad altri fatti. Non ho capito bene se in realtà si voglia un'estensione dei colloqui al fine del cosiddetto colloquio investigativo o se invece si voglia l'interrogatorio in senso tecnico, che però ritengo non incontri molte difficoltà, se non nei limiti in cui la legge impone che l'interrogatorio del detenuto venga fatto dal magistrato, ma in relazione ai fatti per cui è detenuto.

Comunque non credo che si pongano problemi, nei limiti fissati dalla legge anche in questa materia, nel consentire alla polizia giudiziaria di ascoltare persone che si trovino in stato di detenzione; non credo, infatti, che su questo si pongano molte difficoltà. È vero invece - ma credo che ciò sia sacrosanto - che in relazione ai fatti per cui una persona è detenuta tutti gli interrogatori devono essere effettuati con le modalità stabilite dal Parlamento, addirittura con la registrazione, a pena di inutilizzabilità dell'atto dall'autorità giudiziaria; infatti, un profilo di cui si deve preoccupare l'autorità giudiziaria è anche quello dell'utilizzabilità dell'atto e del suo valore di prova nei tre gradi di giudizio. È un discorso fondamentale che spesso segna la diversità di valutazione che può essere data dall'auto-

rità giudiziaria perché essa, a partire dal pubblico ministero, è costantemente proiettata, quando c'è qualunque acquisizione, nell'individuare in che limiti e in che modo essa sia utilizzabile e come attiene ai dibattimenti di primo grado, di appello e in Cassazione. Si tratta di un compito specifico.

Sicuramente ritengo che abbia ragione il dottor Pansa quando si lamenta - ma anche di questo ne sono poco a conoscenza - in relazione all'indicazione delle modalità esecutive o operative della polizia giudiziaria.

Ritengo che, in effetti, siamo in un campo di competenza della polizia giudiziaria, ma a me personalmente non risulta che alcun magistrato indichi come si debbano effettuare le perquisizioni, gli appostamenti, le attività che vengono delegate dall'autorità giudiziaria.

Sottoscrivo pienamente l'esigenza che le forze di polizia giudiziaria che ricevono la delega di atti da parte dell'autorità giudiziaria siano coinvolte nel procedimento; a tal proposito farò un esempio e spiegherò poi in cosa si estrinseca. Quando nelle varie regioni italiane sorge la necessità, ormai sempre più frequente, di svolgere indagini in relazione ad un determinato processo che può avere come oggetto la criminalità organizzata, la criminalità economica o altro tipo di criminalità, e si delega un ufficiale di polizia giudiziaria che ha già svolto un'indagine, si solleva immediatamente una resistenza a tale delega dovuta a questioni di spesa e si tenta di subdelegare nella regione i corrispondenti che ovviamente non sanno nulla delle indagini.

Molte volte si anima una discussione in questo senso, che per me rappresenta una novità in quanto fino a qualche anno fa non era mai stata sollevata, e ci si interroga su chi deve affrontare le spese, se le spese devono essere segnate nello specifico modello 12 o se devono essere sostenute dalle varie forze di polizia giudiziaria. Questa notevole resistenza alla delega comporta ovviamente una dispersione; infatti, il costo è minore se non si paga la missione e si delega l'attività alla corrispondente stazione dei carabinieri calabresi, ma questo chiaramente non offre le stesse garanzie di riuscita nei diversi casi.

Sono state poi espresse lamentele in ordine alle deleghe per l'effettuazione delle notifiche e questo caso ha interessato anche Torino, in particolare l'Arma dei carabinieri, che rispetto alle altre forze dell'ordine è molto più oberata da questa attività di delega. Principalmente questo problema sorge per la constatata insufficienza del numero degli ufficiali giudiziari; infatti, per una questione di accumuli, raramente le notifiche effettuate dagli ufficiali giudiziari vanno a buon fine e per questa ragione ci si rivolge alle forze di polizia giudiziaria.

Il problema non dipende dai pubblici ministeri, ma piuttosto, molto spesso, dagli organi giudicanti. Mi sono fatto portatore di questa doglianza presso l'autorità giudiziaria e diversi presidenti di sezione di tribunale mi hanno spiegato il motivo per cui ci si rivolge all'Arma dei carabinieri piuttosto che ad altri soggetti. È stato constatato che se la notifica viene effettuata da un ufficiale in divisa il soggetto citato si presenta in tribu-

nale; viceversa la citazione rimane lettera morta. È un dato di fatto riscontrato in Piemonte, ma che può essere valido anche per le altre regioni.

Ritengo sia condivisibile l'osservazione espressa dal senatore Pardini relativamente al fatto che non dipende dalla normativa se, in occasione, ad esempio, di furti in appartamenti, le indagini siano effettuate o meno. Sicuramente nessun pubblico ministero impone il divieto di svolgere tutte le indagini possibili. Evidentemente le stesse forze di polizia giudiziaria si trovano a fronteggiare i numeri e quindi a selezionare i casi in cui possono effettuare le investigazioni.

Credo sia noto che la procura di Torino è molto sensibile al problema della criminalità diffusa tanto che è l'unica procura in Italia ad avere creato un gruppo di magistrati che si occupano della criminalità diffusa, sia pure ruotando, a tempo pieno; in questo modo si è voluto permettere ai magistrati di seguire i processi, di essere presenti alle udienze di convalida e alle successive fasi, di impugnare regolarmente i provvedimenti di scarcerazione eventualmente emanati dai giudici per le indagini preliminari e che la procura non dovesse condividere, cercando inoltre di elevare il tasso di risposta sotto il profilo sanzionatorio rispetto a ciò che viene effettivamente irrogato.

Inoltre, alquanto devastante è il tema relativo alla fase esecutiva. Ritengo inopportuno impegnare necessariamente le forze di polizia giudiziaria nel tentativo di effettuare la consegna a mani proprie della persona già condannata definitivamente, perché non è più sufficiente la notifica e perché, per l'imputato presunto innocente, basta un mezzo legale di conoscenza e quindi la notifica, anche se non effettuata a mani proprie; il condannato con sentenza passata in giudicato, che quindi non è più presunto innocente, ha invece il diritto alla consegna a mani proprie. Questo distoglie la polizia giudiziaria da altra attività.

Condivido il fatto che il pubblico ministero debba svolgere un ruolo di direzione e di coordinamento delle indagini e non debba rappresentare il compagno del poliziotto e sono d'accordo con quanti sostengono che il pubblico ministero non debba ricoprire il ruolo di super poliziotto.

Questo però non significa che il pubblico ministero non debba – per essere assolutamente chiaro – effettuare personalmente atti di indagine, cioè non debba sentire i testimoni o non debba occuparsi direttamente di un determinato complesso di attività. Egli deve infatti rendersi personalmente conto della possibilità di tenuta degli elementi di prova una volta che si andrà al dibattimento.

Personalmente non credo ci sia un appiattimento della polizia giudiziaria sul ruolo del pubblico ministero. Credo siano problemi che hanno riguardo alle singole persone, le quali possono essere più o meno brave e capaci, possono avere maggiore o minore iniziativa; e questo può accadere sia tra i pubblici ministeri che tra le forze di polizia giudiziaria. Il problema della qualità individuale delle persone sicuramente può esserci e ci sarà sempre.

Sono d'accordo con il senatore Calvi, nel senso che ancora credo si debba immaginare (e mi sembra che il dottor Pansa non lo abbia assolu-

tamente smentito) il ruolo del pubblico ministero come controllore dell'attività della polizia giudiziaria. È ovvio che, essendo il pubblico ministero il responsabile che dovrà sostenere l'accusa nelle successive fasi, egli inevitabilmente debba dare delle direttive e non limitarsi al coordinamento. Il pubblico ministero dovrà infatti sostenere le risultanze delle indagini al dibattimento, ovviamente nei casi in cui si ritenga di arrivare appunto alla fase del dibattimento. Credo sia necessario pertanto che il pubblico ministero indichi le attività che debbono essere svolte: non riesco ad attribuire un nome diverso da quello di «direttive» a questo tipo di indicazione.

Per fare un esempio concreto, ricordo che qui è stata citata l'attività sotto copertura. Ebbene, credo che i dati forniti dal senatore Pardini sull'entità delle spese siano totalmente inesatti, anzi ne sono sicuro. Le posso assicurare che già i dati di cui sono personalmente a conoscenza, quindi non relativi a tutta l'Italia, sono diversi. Ritengo che le attività sotto copertura – penso agli acquisti simulati, al differimento del sequestro e dell'arresto – rappresentino uno dei settori in cui occorra sollecitare una maggiore iniziativa da parte delle forze di polizia, le quali non debbono chiedere in tal caso l'autorizzazione preventiva al pubblico ministero, bensì ai loro superiori delle sedi centrali. Nei confronti del pubblico ministero debbono semplicemente fornire comunicazione delle loro iniziative.

Al contrario, registro con una certa frequenza casi in cui le forze di polizia giudiziaria vengono a richiedermi l'autorizzazione preventiva al differimento di sequestri o arresti. Ribadisco che la polizia ha il potere in tal caso per agire autonomamente, perché si tratta di un'iniziativa che è nella loro disponibilità e per la quale possono essere loro ad assumere la relativa decisione, dovendo semplicemente darne comunicazione al pubblico ministero che può eventualmente dare disposizioni in merito. Tutto ciò è stato disciplinato nel rispetto dei ruoli reciproci e dei relativi spazi di iniziativa.

Credo che queste richieste di autorizzazione da parte della polizia giudiziaria dipendono dal timore di eventuali responsabilità per operazioni sicuramente molto delicate e che forse potrebbero essere disciplinate meglio a livello legislativo, in quanto danno adito a molti problemi che arrivano anche a livelli superiori, soprattutto quando – come del resto accade sempre – l'agente di copertura è costretto ad avvalersi dell'aiuto di un estraneo alle forze di polizia giudiziaria, che è colui che collabora e sulla cui posizione al termine della vicenda sorgono incertezze. L'identità del collaboratore, infatti, viene spesso rivelata, in quanto le persone arrestate fanno i nomi degli individui coinvolti in una determinata vicenda e quindi colui che è stato ausiliario di polizia giudiziaria nell'operazione viene smascherato. Sorgono allora tutti i problemi relativi alla veste che costui deve assumere, vale a dire che occorre decidere se si tratta di persona sottoposta a indagine o di persona informata dei fatti.

Questi problemi hanno dato luogo anche a contrasti giurisprudenziali notevoli e hanno portato in qualche caso a soluzioni estremamente contraddittorie. Tutto ciò ha fatto sì – a mio avviso – che le stesse forze di polizia giudiziaria non abbiano chiari i limiti entro cui possono muoversi

senza timore di incorrere in qualche violazione della legge penale. Se dovessi dunque dare qualche suggerimento, direi in primo luogo che si tratta di una materia molto difficile e ardua: si tratta di distinguere tra l'attività di copertura diretta a scoprire determinati reati e l'attività – sicuramente illecita – che invece provoca reati per poi scoprirli. È una di quelle materie che necessitano attenta meditazione, come del resto dimostrano alcuni processi in corso in Italia.

**MANCUSO.** È la questione dell'agente provocatore, uno dei problemi più delicati che riguardano la responsabilità penale, che talvolta comportano la definizione di concorso non punibile nel reato e talvolta quella di non reato. La giurisprudenza al riguardo è stata dubbiosa per anni e capisco se in una contingenza del genere l'ufficiale di polizia giudiziaria chiede a lei l'autorizzazione per garantirsi o per informarsi nel caso in cui si appresti a utilizzare un agente provocatore. Non è il caso quindi di censurare questo atteggiamento come inattitudine della polizia.

**MADDALENA.** Non lo censuro come tale, ma bisogna distinguere tra i vari casi e allora preferisco fare un esempio concreto. Alla polizia giudiziaria spiego che non può promuovere la vendita per arrestare il compratore. Una cosa è fare in modo che il confidente sia acquirente e quindi arrestare lo spacciatore, altra cosa è provocare la commissione del reato che invece non è possibile: questo è il limite. Certo, quando abbiamo un agente sotto copertura, un agente provocatore, è difficile definire esattamente la relativa attività e assicurarsi che si tratti di concorso non punibile; la realtà, infatti, è che ci sono procedimenti che qualche volta rischiano di violare il limite della non punibilità.

In concreto, le forze di polizia giudiziaria non possono essere acquirenti di stupefacenti provenienti dall'estero solo per compiere l'operazione e non devono introdursi nello scambio solo perché altrimenti quella partita di droga non starebbe sul mercato.

Su questo credo che vada fatta una riflessione, perché si tratta di un argomento molto delicato. Certamente non rifiuto i consigli e i suggerimenti dati alle forze di polizia e men che mai li critico per il fatto stesso che si rivolgono. Dico loro soltanto di guardare che finora la legge gli attribuisce questo potere di iniziativa e che, quindi, in questo non sono subordinate. Certamente, se hanno questo potere, è anche perché il pubblico ministero non può dare un ordine di differire un arresto non ancora avvenuto e che presuppone la flagranza. Questo è un discorso elementare.

Per quanto concerne l'uso della tecnologia e del cosiddetto «occhio elettronico», devo dire che sono estremamente d'accordo sul fatto che vada potenziato. Aggiungo che, se le sezioni di polizia giudiziaria delle procure della Repubblica venissero dotate di strumenti tecnici come – per esempio – le microspie o gli apparati per le intercettazioni ambientali, probabilmente si risparmierebbero miliardi. Attualmente, infatti, siamo spesso costretti a prendere in affitto tali apparecchiature e a spendere dei miliardi che probabilmente si potrebbero risparmiare.

Anche a tal riguardo debbo parlare molto chiaramente, perché l'argomento può essere scottante. Devo dire, anche per quanto concerne il cosiddetto «occhio elettronico», che si è enormemente elevato per tutti i tipi di procedimento il livello della quantità di prova richiesta per arrivare non solo e non tanto alla scoperta dei responsabili, ma alla loro condanna in sede penale. Infatti, un fatto è arrivare ad avere quella che per noi è la scoperta, un altro fatto poi è arrivare al livello di prova. Dico questo perché, proprio in tema di criminalità diffusa e in particolare in relazione alla attività delle nigeriane nel campo della prostituzione e del loro sfruttamento, abbiamo svolto per mesi delle indagini con apparati di ripresa televisiva presso la stazione di Porta Susa di Torino. Abbiamo svolto tutta una serie di indagini e abbiamo creduto di arrivare a certi risultati dall'osservazione connessa ad una attività di indagine che in questo caso, dal momento che si trattava di pendolari che viaggiavano tra Torino e Milano – come lei sa, ci sono poi certi treni... – abbiamo affidato anche alla polizia ferroviaria che era molto motivata in questo tipo di indagine. Debbo dire onestamente che, quando poi abbiamo richiesto le misure cautelari al GIP, quest'ultimo non le ha date ritenendo non raggiunto il livello di prova necessaria. Non sto discutendo se ciò sia giusto o meno, ma ne prendo atto. Allo stesso modo prendo atto del fatto che tutte le intercettazioni ambientali e tutte quelle che vengono fatte grazie al massimo sviluppo della tecnologia ci conducono fino a certi livelli di prova, ma non fanno fare dei passi ulteriori. Infatti, all'interno delle organizzazioni criminali, se non si determina una dissociazione, è difficile arrivare al di là di un certo limite e livello, anche perché la tecnica ormai da noi usata è quella di individuare esclusivamente il fatto proprio guardandoci bene dal fare un passo ulteriore.

Debbo dire francamente che non condivido il discorso dell'onorevole Mancuso sull'egemonia politica del pubblico ministero, sulla comunanza politica o sulla polizia giudiziaria succube dell'ispirazione politica del pubblico ministero. Non condivido questo discorso; personalmente non sono d'accordo. Si tratta di una valutazione soggettiva: rispetto tutte le convinzioni soggettive ma, per la mia personale esperienza, posso smentirla.

*PANSA.* Cerco di rispondere in maniera complessiva ad una serie di sollecitazioni rivolte.

Nella premessa del mio intervento ho chiarito che la polizia giudiziaria non rivendica autonomia dal pubblico ministero. Non vogliamo mettere all'angolo il pubblico ministero, ma – come ho già detto – lo spingiamo verso l'alto. Non lo vogliamo allontanare da noi, perché ci serve il pubblico ministero controllore: è indispensabile per la correttezza e lo svolgimento delle nostre attività. Se abbiamo un pubblico ministero controllore, possiamo anche richiedere l'ampliamento di alcuni poteri della polizia giudiziaria, perché c'è uno che ci controlla e perché sarebbe illogico pensare di togliere poteri al pubblico ministero. Non si tratta di uno sposta-



mento delle potestà da un organo all'altro, ma semplicemente di disegnare correttamente le competenze.

In quest'ottica, sicuramente i tempi – problema posto anche dal senatore Calvi – entro i quali va riferita la notizia di reato da parte della polizia giudiziaria al pubblico ministero sono scarsamente rilevanti (nel pacchetto sicurezza – ad esempio – si prevedono 90 giorni, mentre in altre norme se ne prevedono 30). Ma che cosa facciamo in quei 90 o 30 giorni? Il problema è questo e non quanto tempo ci mettiamo, perché possiamo impiegare più o meno tempo.

CALVI. Non possiamo certo stabilire per legge che cosa fare.

PANSA. Faccio un esempio semplice per capirci e riprendo l'argomento della criminalità diffusa. A Roma uno dei reati più diffusi è il borseggio sui *pullman*. Va bene la prevenzione e mettere delle telecamere nei *pullman*, a parte il fatto che non si devono inquadrare le facce delle persone e i vari limiti. Le indagini sui borseggiatori si fanno con poliziotti esperti, che conoscono i borseggiatori, che stanno in prossimità delle fermate tradizionali dei *pullman* dopo aver fatto un'analisi sul numero dei furti avvenuti, sulle denunce fatte, sulle fasce orarie, sui giorni e le linee dei *pullman* maggiormente frequentate. Si deve osservare e vedere il borseggiatore che, quando passa – per esempio – l'autobus n. 110 vuoto non sale, mentre quando ripassa pieno sale. Tuttavia, quando l'ho visto, che cosa faccio? Lo fermo? Lo posso perquisire? Se ha il telefono, posso vedere a chi ha telefonato? Non posso fare tutte queste cose. O cerco di prendere il borseggiatore in flagranza di reato oppure che cosa faccio? Faccio una richiesta all'autorità giudiziaria per motivare la perquisizione di una persona che ho visto salire sull'autobus n. 110 quando era pieno e non quando era vuoto?

CALVI. Converrà che è un po' poco per fermare una persona.

PANSA. La tecnica investigativa per il borseggiatore è questa – non ne conosco altre – nel senso che i borseggi avvengono in questo modo. È difficile pensare che su un *pullman* gremito di persone il borseggiatore riesca a destreggiarsi senza farsi accorgere e che il poliziotto riesca a vederlo senza... o blocchiamo tutti i *pullman* di volta in volta... La tecnica è che poi il portafoglio viene lasciato a terra e sul borseggiatore non abbiamo elementi.

Lo stesso discorso vale per i furti in appartamento e per quelli d'auto. Se il commissariato di zona ha un dirigente che, a fine settimana, ha rilevato che in una determinata zona, in tre angoli di strada, si sono verificati cinque furti, è evidente che potenzierà i servizi di vigilanza in quella zona. Tuttavia, se vuole svolgere una attività investigativa, questa diventa molto complessa perché bisogna informarsi su chi sono i ladri di zona; forse riesce a saperlo, ma che cosa facciamo? Si mettono i telefoni sotto controllo? Questo non si può fare; mettiamo una telecamera nella loro casa? Non si

può. Li pediniamo 24 ore su 24? Se ne accorgerebbero dopo mezz'ora, tre o cinque ore, al massimo dopo cinque giorni. Le difficoltà sono oggettive. Non sono un giurista o un costituzionalista, ma posso dire che sarà poco per motivare la perquisizione. Tuttavia, di fronte all'esigenza oggettiva di come contrastare questi fenomeni di microcriminalità, il problema non è riferire dopo 90 giorni, perché possiamo riferire anche dopo mezz'ora, ma che cosa possiamo fare in questo frangente di tempo. Il problema nostro è quello.

Le indagini più complesse si studiano a tavolino, ci si aggiorna: «non facciamo la perquisizione in questo momento perché ci spiazzerebbe, facciamo un'altra cosa ...». Questo avviene normalmente. Laddove vi sono disfunzioni, vi è un fatto patologico, non è questione di poteri.

La questione di mancanza di conoscenza da parte della polizia giudiziaria è vera. Quando, per esempio, in dichiarazioni rese da testimoni, collaboratori o non collaboratori, anche in dibattimento, ci viene raccontato l'organigramma di una cosca, il pubblico ministero è in grado di procedere ai fini di una condanna o di una incriminazione soltanto per quattro o cinque di quei soggetti, perché solo per essi vi è la possibilità di portare avanti l'inchiesta; per gli altri, soltanto nominati o nominati per soprannome, non vi sono elementi per iscrivere la notizia di reato. Eppure quelle informazioni in mano alla polizia giudiziaria non hanno anch'esse un valore? Non potenziano l'attività di prevenzione e di sicurezza, oltre che la capacità per la ricerca della notizia di reato?

Queste sono le patologie interne al sistema. Alcune si regolamentano con una prassi più corretta, per altre probabilmente bisogna studiare nuovi sistemi. Né voglio dire che il problema dell'insicurezza o della percezione dell'insicurezza sia da addebitare esclusivamente alla carenza o alla incapacità di agire della polizia giudiziaria, ma sicuramente questo è uno degli elementi.

Vi sono tante altre esigenze, possibilità che bisognerebbe potenziare, per migliorare il rapporto tra reati commessi e reati scoperti. Noi non possiamo indagare su tutti i reati, dobbiamo indagare sugli autori, ma non con la semplice indagine personale. Il senatore Figurelli faceva riferimento alle indagini patrimoniali: sono indagini di grande complessità, soprattutto laddove le informazioni attinenti ai patrimoni, ai trasferimenti dei patrimoni, soprattutto mobiliari ma anche immobiliari, risiedono in una miriade di registri e certificati cartacei dispersi per tutta Italia, senza che vi sia un accertamento e una meccanizzazione delle informazioni. Anche dove c'è professionalità abbiamo difficoltà ad accertare la consistenza patrimoniale; non ne parliamo quando dobbiamo dimostrare la provenienza illegale di quella consistenza patrimoniale. Abbiamo difficoltà a rintracciare i beni (non parlo di quello che viene confiscato, della differenza tra il sequestrato e il confiscato, mi limito solo ai beni sequestrati, cioè quello che troviamo e che, se vi sono elementi sufficienti, viene confiscato): noi sequestriamo poco in proporzione al gettito dell'attività criminale. E non è che non si ricerchi, le azioni di sequestro dei beni sono svolte continuamente: per quello che riguarda la polizia, i questori, che privilegiano l'a-

zione attraverso le misure di prevenzione piuttosto che le azioni di polizia giudiziaria, che non dipendono da loro bensì dai pubblici ministeri, incentivano moltissimo questa azione; ma riscontriamo difficoltà oggettive nella ricerca dei beni. Se prendiamo un soggetto notoriamente criminale, che va in giro e spende e spende, abbiamo difficoltà a scoprire le fonti di origine di quelle ricchezze perché non è facile reperire informazioni.

CALVI. Mi scusi, dottor Pansa, vorrei che fosse molto chiaro un punto: viviamo in uno Stato di diritto. Lei in sostanza ha detto che vorrebbe per legge una delega a fare ciò che ritiene di dover fare. Ma nei 90 giorni non si sospendono la legalità e le garanzie. Siccome conosco la sua correttezza e il suo rigore – mi consenta – «democratico» nel senso più ampio del termine, mi spavento. Se lei dice questo, immagino cosa possano dire altri. Il controllo del magistrato è già di per sé una garanzia e il riferire «senza ritardo» è già di per sé un momento di controllo. Lei sa benissimo che, *ex* articolo 41, regolarmente si può fare la ricerca di armi o droga anche di notte. Magari si cerca una cosa e si trova dell'altro: queste operazioni, per così dire ai limiti della legalità, ma certamente nel rispetto delle norme, si fanno. Ora, dilatare e per di più dilatare senza controllo tutto ciò in un periodo di 90 giorni debbo dire che francamente lo trovo pericoloso per il sistema di legalità e di garanzia. Bisognerà cercare certamente un modo per rendere più efficace l'azione di polizia, la prevenzione; l'esempio che lei ha fatto, quello del borseggio sull'autobus, è intelligente e molto mirato. Tuttavia anche in quel caso mi sembra che si tratti di attività di controllo e di repressione. Vi sono problemi successivi, ha ragione il dottor Maddalena: se uno viene preso per dieci volte a commettere quel reato e per dieci volte viene scarcerato perché la recidiva viene ignorata, il problema è lì, non nell'attività di prevenzione.

Credo che un'attività di prevenzione e controllo da parte delle forze di polizia sia possibile: lei può tranquillamente sequestrare, controllare il telefono (eventualmente può chiedere la convalida) eccetera. Invece, chiedere, come sembra trapelare dal suo discorso, un potere più ampio, mi preoccupa un po'.

PANSA. Forse mi sono espresso male. Io sono contrario al termine di 90 giorni, mi va benissimo che la regola sia «senza ritardo», cioè che appena troviamo qualcosa, appena l'investigatore riesce a concretizzare una pista investigativa deve riferire al pubblico ministero; non ho dubbi. E non ho dubbi anche sulla circostanza che ciò che fa la polizia giudiziaria deve essere sotto il controllo del pubblico ministero.

Però occorrono maggiori strumenti. Se dobbiamo fronteggiare questi fenomeni, occorrono strumenti calibrati in misura da non ledere né il diritto alla difesa, né la *privacy* del cittadino. Stiamo parlando di polizia giudiziaria, perché se parliamo di polizia di sicurezza il discorso è ancora diverso. Io non so quante volte abbiamo fatto delle prove per verificare moduli più efficaci in presenza di determinati fenomeni. Ad esempio, noi oggi disponiamo di modulistica per una gran parte dei cosiddetti delitti

minori; addirittura l'articolo 50 della legge n. 479 dello scorso dicembre stabilisce che per gli esiti negativi dobbiamo riferire per elenchi. Cioè, siamo quasi ad una sorta di depenalizzazione e di deresponsabilizzazione di fatto, ma questo lo si accetta quasi come fatto ineluttabile ed ineludibile.

Noi ci proviamo, però le risorse sono quelle che sono. Vi sono commissariati distaccati dove, a seguito di deleghe, interrogatori delegati ed ufficiali di polizia giudiziaria che fanno i pubblici ministeri in udienza, restano in ufficio solo il dirigente ed il piantone. Che cosa possiamo chiedergli? Spesse volte in alcune stazioni dei carabinieri restano solo il maresciallo comandante e il piantone o addirittura solo il piantone. Questo perché la polizia di sicurezza e la polizia giudiziaria sono soggette ad una serie di incombenze. Per l'amor di Dio, è meglio che ad effettuare la notificazione sia un agente in divisa. Se la notifica viene effettuata da un uomo in divisa il processo si può fare e quindi giudici ed avvocati lavorano. Se invece per la notifica non si utilizza un uomo in divisa ma un altro, il processo non si fa. Globalmente il danno è maggiore, sta di fatto però che noi quella persona non è stata impiegata né per fare attività di polizia di sicurezza, né per attività di polizia giudiziaria. Alla fine la sommatoria di questi vari impegni sottrae risorse e possibilità.

Per quanto riguarda le spese per le missioni nelle indagini di polizia giudiziaria si sta cercando, laddove è possibile, di metterle a carico della giustizia. Infatti, nelle indagini di polizia giudiziaria esiste un'ipotetica previsione di ristoro per lo Stato: quando qualcuno verrà condannato le spese di giustizia dovrà pagarle. Se le paga l'amministrazione della pubblica sicurezza direttamente, queste spese saranno imputate a carico del bilancio e non sarà quindi possibile un ristoro. Questa però è cosa diversa dall'evitare di andare a lavorare fuori laddove è necessario.

Il dottor Maddalena giustamente ritiene preferibile che a interrogare un testimone o a eseguire una perquisizione sia mandato l'investigatore che conosce tutta l'attività investigativa; su questo non c'è dubbio. Si mandano però intere squadre ad esempio per eseguire degli arresti che può fare chiunque. Ci sono centinaia di casi - anche se non a Torino - in cui si mandano intere squadre di investigatori da una provincia all'altra, per svolgere investigazioni dirette, non per eseguire atti specifici, senza che nessuno degli organismi investigativi territoriali e nessun altro ne abbia conoscenza e con pericoli di varia natura.

Il problema è questo. Quindi spesso e volentieri non si tratta di voler sfuggire agli impegni. Io sono investigatore e quindi conosco gli investigatori. Io ho anche insegnato nelle scuole di polizia le tecniche investigative e spiego sempre ai miei colleghi più giovani che, dal momento in cui la nostra fase, cioè l'arresto, si conclude, in quel momento si inizia a lavorare, perché fino a quel momento non si è fatto niente. Infatti occorre arrivare da una serie di atti esecutivi, che in generale e anche da un punto di vista ordinamentale non valgono niente come prova, a mettere insieme con il pubblico ministero tutto ciò che serve affinché poi nella fase dibattimentale questo materiale diventi prova. Quindi, vanno fatti bene i seque-

stri, compiendo correttamente tutti gli atti, e rispettando tutti i tempi, le notifiche, e tutte le garanzie previste dall'ordinamento. Altrimenti il nostro lavoro, che spesso e volentieri, con le congratulazioni di molti si è concluso con un arresto, finisce lì: non c'è una condanna e non c'è un ristoro per la parte offesa.

Quindi, è chiaro che i meccanismi sono complessi. Dove noi avvertiamo tale complessità è proprio nella partecipazione alcune volte alle scelte strategiche dell'investigazione. Altre volte avvertiamo tale complessità perché si verificano, e vi sono casi abbastanza numerosi, condizionamenti nelle modalità esecutive, addirittura in attività prettamente operative, le cui decisioni vengono lasciate allo specialista anche all'interno di una struttura investigativa. Queste decisioni non le assume neanche il capo dell'ufficio di polizia giudiziaria, ma è lo specialista stesso che decide come muoversi e che cosa fare, ad esempio per quanto riguarda le attività sotto copertura. Esistono attività sotto copertura che per la loro organizzazione e complessità - mi riferisco alle attività sotto copertura reali, non al ritardato arresto o al ritardato sequestro - vengono svolte con le varie autorizzazioni dell'autorità giudiziaria, che lega tali attività a modalità specifiche, che invece sono esclusivamente patrimonio professionale di chi le svolge. Chi svolge attività sotto copertura - questo è il motivo per cui non sono tante - è un'investigatore di elevata professionalità, che richiede una struttura sotto copertura per poter operare e ci sono dei limiti normativi molto forti a questa possibilità. Non si possono produrre documenti di copertura personali o documentazione che riguarda le persone giuridiche. L'agente sotto copertura che prende in affitto un'autovettura lo deve fare con il suo nome, il suo cognome e con l'indirizzo di casa sua. Quindi, esistono dei limiti oggettivi.

Non è pensabile che un agente sotto copertura se tratta con dei delinquenti non sia armato, e non può essere armato con la pistola in dotazione all'amministrazione che gliel'ha data; deve avere una pistola clandestina e non lo può fare perché perde di credibilità l'intera struttura che si crea intorno a lui.

Tenete presente che le attività sotto copertura vere sono pochissime in quanto sono attuate in contesti investigativi complessi e ampi.

Il dottor Maddalena lo ha detto chiaramente: noi abbiamo una miriade di attività sotto copertura che sono bloccate. Ad esempio, possiamo avere un confidente che telefona nella ex Jugoslavia, dove si trovano le armi a iosa, ad un suo amico per ordinare dieci *kalashnikov*. Lui telefona e chiede quanto costano. L'amico gli risponde che normalmente li paga 10 dollari l'uno e chiede di comprarli a 50 dollari l'uno. Trova poi un poveraccio di autotrasportatore, gli dà 100 dollari e li fa portare in Italia. Noi poi arriviamo ed arrestiamo la persona che ha portato i *kalashnikov*, paghiamo il confidente, il quale ha percepito il suo utile per l'importazione di armi che non sarebbero mai arrivate in Italia se tale risultato non fosse stato da lui provocato e abbiamo così fatto l'operazione. La maggior parte delle operazioni vengono così pensate e vengono impedito tutte le volte in cui è possibile; non sono queste le operazioni sotto copertura.

Io faccio un'operazione sotto copertura quando mi dicono che ci sono dieci *kalashnikov* che stanno arrivando ad una certa cosca o ad un certo *clan*. In quel caso svolgo le indagini e le attività sotto copertura. Posso anche trasportare le armi: mi organizzo per attuare un'operazione di trasporto fasullo se c'è un venditore ed un compratore. Però, spesso e volentieri non c'è né un venditore, né un compratore. Siamo noi che sollecitiamo queste attività e quindi le impediamo. Queste attività sono così ridotte proprio per evitare questo tipo di lavoro.

Per quanto riguarda le attività sotto copertura negli acquisti simulati, oggi gran parte dell'attività di provocazione si esaurisce nella fase iniziale; l'indagine poi si trasforma in una indagine normale; difficilmente noi continuiamo una trattativa per comprare droga, ad esempio, perché i trafficanti ormai lo sanno già e dopo aver dato la loro disponibilità all'acquisto, quando si cerca di fare il primo tentativo di acquistare la merce e si chiede di comprare tre, dieci o cinquanta grammi di droga, loro si presentano e richiedono di acquistarne cinque chili. In questo caso o si sequestrano i cinque chili di droga e si arresta il trafficante, ma non si risolve niente in quanto si arresta un piccolo anello di una catena più ampia, oppure da quel momento in poi si interrompe la trattativa e, sapendo certamente che quello è un personaggio che tratta droga, si inizia a carico di quel soggetto un'indagine tradizionale, che non è più un'indagine sotto copertura, ma un'indagine attuata con i pedinamenti ed i collegamenti per cercare di arrivare ad una conclusione.

Quasi tutte le operazioni sotto copertura che non vanno in porto (perché, se quelli sono i dati delle operazioni, le assicuro che il numero dei progetti che poi non vanno in porto è di gran lunga superiore) è perché c'è una miriade di difficoltà a realizzarle e soprattutto perché una attività sotto copertura è ad alto rischio per chi la fa, anche nelle piccole cose. Infatti, se faccio una piccola attività sotto copertura nello spaccio degli stupefacenti, lo spacciatore non è un soggetto sereno e tranquillo. Quindi, la svolta drammatica rispetto ad un mero acquisto di poche bustine sotto copertura può essere pericolosa, per cui si riducono i casi e si preferisce scegliere altre attività meno complesse. Le attività più importanti vanno fatte, ma quelle più importanti, per le quali bisognerebbe prediligere questa strada, hanno dei limiti che si sta in qualche modo, anche a livello di proposta, tentando di eliminare, per svolgere attività sotto copertura con una serie di opportunità e di possibilità (documenti di copertura, o cose di questo genere) chiaramente con tutte le garanzie e con tutti i controlli necessari perché i rischi sono elevati.

L'altro rischio, come il dottor Maddalena ha detto chiaramente, è per l'informatore. Noi non riusciamo, se non in alcuni campi, a entrare in contatto con il criminale, con il quale poi agire come infiltrato, se non attraverso un terzo, anche lui criminale, che normalmente è coinvolto nella stessa attività per la quale lavoriamo. Alla fine, l'informatore che si presta a farci da presentatore e da garante ne subisce le conseguenze, senza che ci sia una norma che in qualche modo lo tuteli e quindi ne subisce anche le conseguenze penali, per cui non accettano di fare questa attività. Infatti,

la prima cosa che chiede l'informatore è di non comparire mai, questo è possibile se la legge lo prevede; ma se la legge non lo prevede noi rischiamo, per tutelarlo, di commettere una omissione e questo non lo possiamo fare, né consentiamo assolutamente che si faccia.

CENTARO. Vorrei ripetere due mie domande: la prima di carattere generale, cioè se riteneva preferibile una attività della polizia giudiziaria svolta alle dipendenze del pubblico ministero e sotto la sua direzione (che significa anche direzione di carattere negativo, cioè non svolgere un filone di indagine, ma concentrarsi su un'altra indagine e quindi poi la libertà di iniziativa viene meno) o una attività della polizia giudiziaria alle dipendenze del pubblico ministero che la coordina, la controlla e indica temi di indagine; situazione diversa dalla direzione, che si risolve in un rapporto più diretto e totalizzante.

Vorrei poi una esemplificazione dello svolgimento delle indagini, prima e dopo la circolare Napolitano, con l'indicazione dei profili negativi sull'efficacia operativa origine della valutazione espressa.

MADDALENA. Debbo dire che, a mio avviso, la direzione delle indagini così come è stata e viene attuata è difficilmente eliminabile e non sostituibile. Facciamo un esempio per chiarire: un pubblico ministero può dire, in genere su richiesta della polizia giudiziaria, ma ha anche il potere d'iniziativa, che in un certo settore non si deve procedere a perquisizioni, ma intanto ad intercettazioni, rinviando la perquisizione eventualmente ad un momento successivo, mentre in un altro settore si sentono invece alcune persone come testi indicando il momento in cui sentirli come testimoni, proprio perché magari c'è una attività (in genere questo avviene nei processi più grossi) di intercettazione ambientale o telefonica, con cui si debbono coordinare gli altri tipi di intervento. Diverso discorso sarebbe - e se questo avviene è da stigmatizzare da parte dei pubblici ministeri ed io personalmente non l'ho mai fatto e non mi risulta che da me sia mai avvenuto - dire: «Dato che seguiamo questa pista non dovete seguirne delle altre alternative». Questo, secondo me, non è fattibile per cui può avvenire nell'attività del pubblico ministero in relazione al singolo procedimento; non è che noi siamo dei superdirigenti della squadra mobile, che stabiliscono di dedicare più attività ad un settore invece che ad un altro, o a questo invece che a quest'altro: no, in relazione a quel procedimento noi operiamo, in limiti che non riguardano le modalità esecutive ed operative, ma la necessità di stabilire le indagini che devono essere fatte, le tempistiche con cui devono essere fatte ed il coordinamento delle diverse forze di polizia giudiziaria, perché molto spesso avviene che sulla stessa pista operi più di una forza di polizia. Allora, o ci mettiamo insieme a lavorare oppure bisogna dire voi fate questo, voi fate quest'altro; non vedo altra possibilità, e questa sicuramente è un'attività da un lato di coordinamento e dall'altro di direzione.

Per quanto concerne le indagini sul discorso delle strutture centralizzate, posso solo dire che è difficile fare una valutazione per affermare in quali casi si sarebbe potuto ottenere di più. Sicuramente, quando si fa riferimento ad una struttura centrale, che ha un panorama centrale delle situazioni, che quindi ha un patrimonio di conoscenze maggiore, è più facile che la stessa struttura di polizia giudiziaria centrale possa stabilire dei collegamenti che quella locale non ha, perché può dire quanto è stato fatto in collegamento con i colombiani, quanto in collegamento con i siciliani, eccetera, mentre in una struttura più locale tutto questo è quanto meno più difficile. Per cui non posso risponderle perché dovrei dire quali indagini avrebbero potuto avere dei risultati diversi rispetto a quelle che adesso vengono fatte localmente. Posso solo dire che quando si è operato con le strutture centrali (in particolare la grossa indagine che si è svolta a Torino, sfociata nel processo «Cartagine») i risultati, anche per i rapporti internazionali con le altre forze di polizia, sono stati estremamente positivi. Questo debbo dirlo. Non posso dire se in quel caso avremmo potuto arrivare più in là. È lo stesso discorso della Procura nazionale antimafia, che sicuramente può avere i suoi difetti ed inconvenienti, però questo quadro, questa idea della struttura che ha un panorama più ampio c'è. Non solo, devo dire che questo sta avvenendo a livello europeo, dove si sta ponendo lo stesso problema che evidentemente si cerca poi di risolvere con contatti o iniziative personali delle singole forze di polizia. Però probabilmente una visione globale unitaria immagino sarebbe più produttiva.

PARDINI. Vorrei avere una precisazione.

A mio avviso la discussione odierna, estremamente interessante, può contribuire a mettere in evidenza la diversità dei problemi che spesso ci troviamo ad affrontare e che, in particolare, abbiamo affrontato nel corso di questa audizione.

Attribuendo la stessa valenza agli stessi strumenti, abbiamo parlato di due tipi di contrasto a due criminalità totalmente diverse, quella organizzata e quella diffusa. Le risposte fornite in merito però non mi sono del tutto chiare.

Sono conscio delle difficoltà di cui ha parlato precedentemente il dottor Pansa e le comprendo perfettamente.

PRESIDENTE. Senatore Pardini, non si può arrivare oggi alle conclusioni.

PARDINI. Certo, signor Presidente.

Si è parlato dei borseggi sugli autobus e io ho fatto riferimento ad un reato, il furto negli appartamenti, che in Italia si presenta con oltre il 90 per cento di impunità. Attualmente nel nostro paese rubare in un appartamento equivale ad avere assicurata l'impunità. Molti di noi hanno avuto esperienza di questo tipo di reato e hanno potuto constatare che la denuncia di un furto in un appartamento è assolutamente inutile, se non agli affetti della compilazione di un elenco della refurtiva, l'unico dato che viene



richiesto. Infatti, le indagini non vengono svolte e non credo che questo dipenda dall'ordine dato dal pubblico ministero alla polizia giudiziaria. Di fatto, nessuno svolge le indagini e operativamente, tecnicamente, nessuno svolge sopralluoghi negli appartamenti svaligiati.

L'aspetto dell'organizzazione delle indagini deve essere chiarito perché gli italiani hanno diritto di sapere qual è l'organo deputato ad effettuare le investigazioni.

In questo ambito si inserisce l'eterna polemica - di cui noi italiani siamo specialisti - sulle direttive Napolitano e sulla centralizzazione degli organi di polizia. Si tratta di due aspetti completamente diversi che non possono essere esaminati contemporaneamente. I nuclei territoriali e le polizie locali svolgono una funzione di indagine su questo tipo di criminalità mentre, a mio avviso, la prevenzione e il contrasto alla criminalità organizzata hanno senso in un contesto che prenda in considerazione una polizia europea, una polizia centralizzata.

Ritengo sia opportuno saper tornare indietro e valutare a distanza se sono stati commessi errori per poterli correggere.

PRESIDENTE. Questo è ovvio.

PARDINI. Non ritengo che l'assenza di indagini in merito al tipo di criminalità che in questo momento colpisce maggiormente gli italiani derivi dalla difficoltà di rapporti tra pubblico ministero e polizia giudiziaria. A mio avviso, il problema riguarda una inadeguatezza generale di uomini e di mezzi ed è chiaro che se così è questa Commissione è chiamata ad affrontarlo e ad avanzare le proprie proposte.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per questo lungo ed interessante colloquio. Ritengo ci sia materia sufficiente per continuare questo approfondimento.

Naturalmente, la Commissione invierà il resoconto stenografico della seduta odierna agli interlocutori delle successive audizioni, così come saranno inviati ai nostri ospiti di oggi i resoconti delle audizioni che verranno svolte in futuro.

*I lavori hanno termine alle ore 12,35.*





