

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3864

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori **DIANA Lorenzo** e **UCCHIELLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 MARZO 1999

Modifica all’articolo 347 del codice di procedura penale
concernente i compiti e i poteri investigativi della polizia
giudiziaria

ONOREVOLI SENATORI. - Negli ultimi tempi, sul finire dello scorso anno, e nei primi giorni del 1999, la questione « criminale » è diventata il tema dominante sulla stampa, sulle reti televisive, nei discorsi fra la gente. La sequenza ravvicinata degli omicidi a Milano, la tragica morte a Udine degli agenti di Polizia dilaniati da un ordigno mentre generosamente rispondevano ad una domanda di soccorso di cittadini vessati e intimiditi da una oscura delinquenza, l'esplosione a Reggio Emilia di una bomba lanciata in un pubblico esercizio a scopo di intimidazione violenta, la ripresa dei delitti di mafia in Sicilia, l'intensificarsi degli omicidi in Sardegna e in Campania, gli intrecci inquietanti fra criminalità e alcuni apparati di polizia nella Puglia, hanno sollevato un sentimento di rabbia impotente e di vigorosa indignazione nel nostro popolo.

L'Italia è apparsa, a ragione o a torto, un Paese travolto da una ondata criminale senza precedenti. E poi, ovunque sono denunciati furti con destrezza, in pieno giorno nelle strade, scippi con violenza sulle persone, rapine a mano armata in banche ed edifici postali, estorsioni sui commercianti e sugli operatori economici, spaccio diffuso di droga, insidiosi furti in abitazioni, vendite e regolamenti di conti fra bande di extracomunitari, violenze e sfruttamento di prostituzione anche minorile.

Molti hanno descritto il nostro sistema di prevenzione criminale come del tutto scomparso. Inesistente ed inefficace è apparso il controllo statale del territorio. Sono giunte poi le relazioni dei procuratori generali sullo stato della giustizia. Le loro analisi hanno conclamato il collasso dei servizi di giustizia, penale e civile. Sono ulteriormente aumentati i procedimenti per delitti contro ignoti, per gran parte dei quali non vi sarà

mai accertamento di responsabilità e repressione. Il numero oscuro della criminalità, ovvero il numero dei reati neppure più denunciati per totale sfiducia negli apparati di Polizia e nella magistratura e quindi nello Stato, cresce progressivamente. I tempi di definizione dei processi si sono ulteriormente allungati. L'incertezza della condanna, e quindi la probabilità dell'impunità per malfattori grandi e piccoli, appare totale. L'inefficacia della pena, nella sua funzione intimidatoria e rieducativa, nell'inflizione e nell'esecuzione, sembra la fisiologia di funzionamento di un sistema repressivo percepito come inesistente.

Come è noto, il Governo è intervenuto immediatamente con fermezza. Ha emanato provvedimenti per rafforzare, quantitativamente e qualitativamente, i Corpi di polizia; ha disposto un più efficace coordinamento delle azioni di prevenzione e di contrasto; ha deliberato la partecipazione di diritto dei sindaci nei comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica; ha disposto l'uso dell'Esercito per il controllo degli edifici pubblici in Sicilia; ha intensificato il controllo alle frontiere; ha sollevato nell'Unione europea il tema dell'immigrazione e della vigilanza delle frontiere comuni per la piena attuazione dei Trattati di Schengen e di Amsterdam.

Ora l'emergenza criminale sembra superata, ma restano alcuni problemi di fondo, di ordinamento e organizzativi, che la nostra società, come quella di tutti i Paesi europei e avanzati, deve affrontare e risolvere. Non dobbiamo dimenticare infatti che, in questa stessa fase storica, anche Paesi come la Germania e la Francia sono alle prese con l'aumento della criminalità organizzata e diffusa.

In Francia si sviluppano iniziative coordinate fra Ministero dell'interno, Ministero di giustizia, enti locali, istituzioni scolastiche, strutture sanitarie e sociali, associazioni civili per la realizzazione, nei distretti e nelle città, di convenzioni locali di sicurezza, che prevedono una molteplicità di azioni positive, di prevenzione e di repressione, destinate a ridurre l'insicurezza e il suo corollario, il sentimento di insicurezza, nel quadro però del rifiuto da parte del governo della cosiddetta «*municipalisation de la sûreté*».

In Germania è in corso l'accentuazione dei meccanismi di prevenzione e di repressione annunciati dal cancelliere Schroeder di fronte all'aumento dei furti e dei delitti connessi alla prostituzione e allo spaccio di droga.

Senza ulteriori allarmismi, nella consapevolezza della gravità della questione sicurezza, che va affrontata e risolta con una politica di lungo respiro di coinvolgimento di tutte le energie del Paese, al Parlamento spetta il compito di dare alcune immediate risposte legislative, per mettere in condizione Polizia e magistratura di compiere, con efficacia e prontezza, la loro funzione, rispettivamente, di contrasto della diffusa criminalità e di accertamento della personale responsabilità penale.

La garanzia dell'ordine e del rispetto delle regole, l'affermazione del potere e della forza della legge sul territorio, la prontezza nella repressione del crimine, l'offerta di percorsi di reinserimento sociale solo in un quadro di assoluta certezza della pena, sono infatti gli strumenti prioritari per restituire sicurezza e tranquillità ai cittadini e ripristinare la loro fiducia nello Stato e nelle sue istituzioni.

Occorre dunque, mentre si intensifica la lotta alla criminalità organizzata, affrontare la diffusa criminalità, per troppo tempo assunta nella concezione riduttiva della microcriminalità, per la quale non appariva urgente e necessaria la creazione di un fronte di contrasto forte ed efficace. È emerso infatti che il profondo sentimento di insicu-

rezza delle nostre comunità trova causa ed alimento proprio nelle incertezze e nelle debolezze - normative e organizzative - delle azioni di contrasto dei reati comuni - fra i quali gli scippi e i furti in abitazione - di cui è vittima un numero sempre più crescente di cittadini.

Riteniamo però che non sia sufficiente intervenire soltanto sul terreno del diritto sostanziale e ordinamentale. L'inasprimento delle pene, il messaggio di più elevata considerazione di pericolosità dei reati di criminalità diffusa restano mere proclamazioni se non sono accompagnati dalla certezza del giudizio e della pena e dalla capacità delle Forze di polizia di avviare prontamente le indagini investigative a tutela dei cittadini.

È diffusa consapevolezza che per i reati di criminalità diffusa spesso le indagini investigative non sono neppure avviate e che i relativi procedimenti - quando ad essi si fa luogo - sono celebrati a tanta distanza di tempo dal fatto da non rappresentare alcun effetto di deterrenza. Questo giudizio è indubbiamente generato da una realtà che tutti possono constatare:

1) i servizi di pronto intervento, costituiti dalle tre centrali operative di polizia, spesso sono tardivi o carenti, per scarso coordinamento fra i vari Corpi (Polizia, Carabinieri, Guardia di finanza);

2) le indagini investigative per la scoperta dei responsabili spesso non sono neppure avviate;

3) per la quasi totalità di questi reati le indagini preliminari si risolvono in archiviazione della denuncia per essere rimasti ignoti gli autori del fatto;

4) i pochi procedimenti penali a carico di «noti» si celebrano a distanza di quattro, cinque anni dal fatto, con le inevitabili difficoltà probatorie che il decorso del tempo comporta;

5) le poche sentenze di condanna si concludono con l'applicazione di pene irrisorie e non eseguite, a prescindere dalla pericolosità del reo.

Occorre dunque intervenire, anche con disposizioni di natura processuale e ordinamentale dirette ad assicurare effettività all'azione delle Forze dell'ordine e a garantire che i loro sforzi non siano vanificati.

Il presente disegno di legge, da coordinare con quelli in materia di riforma del diritto penale sostanziale (autonoma figura del reato di furto in luogo di privata dimora, autonoma figura del reato di scippo, previsione del giudizio direttissimo per questi reati e per quello di rapina anche fuori dalle ipotesi di flagranza) e in materia ordinamentale (centrale operativa unica di Polizia), è diretta a restituire autonomia investigativa alla Polizia, pur nel quadro del collegamento funzionale con i pubblici ministeri e sotto la loro direzione.

Il disegno di legge investe una problematica che, pur nella delicatezza dei suoi profili istituzionali, appare ineludibile per il legislatore che voglia seriamente dare possibilità alla polizia giudiziaria di svolgere indagini efficaci e pronte sul campo, senza attendere le direttive dei pubblici ministeri, talvolta, per la quantità degli affari penali trattati, tardive e quindi pregiudicatrici della immediata acquisizione delle fonti di prova. Esso inoltre spinge verso un processo di più efficace divisione dei compiti fra magistratura e Polizia e di comune responsabilizzazione nell'azione di contrasto alla criminalità.

Come è noto, il vigente articolo 347 del codice di procedura penale obbliga la polizia giudiziaria a riferire senza ritardo e per

iscritto al pubblico ministero gli elementi essenziali della notizia di reato acquisita, nonché gli altri elementi raccolti indicando le fonti di prova e le attività compiute, delle quali trasmette la relativa documentazione.

Nella pratica tale disposizione, che si coordina direttamente con quella dell'articolo 327, che a sua volta attribuisce al pubblico ministero il potere di direzione delle indagini preliminari, si è sostanzialmente risolta in un depotenziamento dei compiti affidati alla polizia giudiziaria e in una sorta di burocratizzazione della sua azione, spesso impegnata solo in attività di relazione e per il resto inerte in attesa delle direttive del pubblico ministero.

Senza intaccare i poteri degli organi dell'accusa pubblica, riteniamo tuttavia che un ampliamento dei poteri di indagine autonoma della polizia giudiziaria, anche in riferimento ad un arco temporale anch'esso più ampio, non sia lesivo di alcuna prerogativa né del pubblico ministero né del cittadino, ma, al contrario, consenta di fornire al primo maggiori elementi di certezza nell'esercizio dell'azione penale e al secondo una rete di sicurezza e di responsabilità più ampia.

L'articolo 1 riformula di conseguenza il predetto articolo 347 del codice di procedura penale consentendo agli organi di polizia giudiziaria lo svolgimento di indagini approfondite, fermo restando l'obbligo di riferire al pubblico ministero.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il comma 1 dell'articolo 347 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

«1. La polizia giudiziaria acquisisce gli elementi essenziali del fatto nonché ogni altro elemento utile alla ricostruzione del fatto oggetto della notizia di reato e ne riferisce al pubblico ministero per iscritto, indicando le fonti di prova e le attività compiute, delle quali trasmette la relativa documentazione».

