



CONVEGNO "DIRITTO E FORZE ARMATE. NUOVI IMPEGNI"
PADOVA, 30 NOVEMBRE 2000*

LA POLIZIA GIUDIZIARIA E I CORPI SPECIALI

Leonardo Mazza

* *Testo provvisorio,*

Il principio enunciato dall'art. 109 Cost., secondo cui "l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria", ha suscitato, in sede di riforma della "Giustizia", assai scarso interesse: diversamente da quanto accadde durante il vivace ed appassionato dibattito dinanzi all'Assemblea Costituente, soprattutto per merito degli interventi dell'On. Leone. Il problema è stato spesso confinato in un angolo, immiserito e quasi schiacciato dalla rovente polemica accesi attorno alla tematica della separazione tra le funzioni del giudice e l'attività del pubblico ministero.

Se si legge con attenzione la trama disegnata dal vigente ordinamento sul punto in esame, si può facilmente percepire come in realtà alle dipendenze e sotto la direzione dell'autorità giudiziaria (cioè del pubblico ministero) agiscano molte "polizie", specie quando, nel seno delle tradizionali "forze di polizia", sono venuti a proliferare, sul finire degli anni ottanta, gruppi operativi speciali, variamente denominati con sigle le più disparate, i quali dispongono di notevoli mezzi investigativi ed informativi, di impressionante indipendenza, di grande e compatto spirito di costituire "un minicorpo" determinante per la vita della collettività, con concrete ed effettive possibilità di appropriazione di ampie sfere di autonomo potere, sganciato da qualsiasi controllo: si pensi, ad esempio, oltre ai servizi centrali investigativi delle tre maggiori forze di polizia (SCO, ROS e GICO, con articolazioni periferiche) alla Direzione Investigativa Antimafia, creata con il d.l. 29 ottobre 1991 n. 345 con il compito iniziale, progressivamente poi ampliatosi a dismisura, di assicurare lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di investigazione preventiva attinenti alla criminalità organizzata, nonché di effettuare indagini di polizia giudiziaria relative ai delitti di associazione di tipo mafioso o comunque ricollegabili all'associazione medesima (art. 3 comma 1).

Il pericolo, cui si accennava, è in effetti accentuato dalla facoltà dei pubblici ministeri di scegliere per chiamata personale nuclei di polizia giudiziaria alle proprie dipendenze. Si crea, così, un rapporto personale che può persino essere paragonato a quello esistente in una qualsiasi polizia privata: al limite, potrebbero rinvenirsi sul nostro territorio tante polizie quanti sono i sostituti procuratori, perché ciascuno di essi ha conquistato una posizione di potere che li sottrae di fatto allo stesso ordinamento gerarchico in cui risultano formalmente inseriti e, quindi, ad un controllo sulla propria attività.

Di fronte ad eclatanti fatti di cronaca ed a meno note vicende che hanno coinvolto queste strutture, generate e poi rivisitate in sordina all'interno delle tradizionali forze di polizia, sono state varate di recente alcune direttive adottate dal Ministro dell'interno in data 25 marzo 1998 ai sensi dell'art. 17 della legge 1 aprile 1981 n. 121 (che attribuisce un siffatto potere per l'organizzazione dei servizi di polizia giudiziaria) volte ad evitare dispersioni di informazioni e sovrapposizioni di intervento ed a garantire un impiego ottimale delle risorse disponibili. Tali direttive si ispirano, in definitiva, ai seguenti criteri fondamentali:

- a) attribuire ai servizi centrali compiti di analisi, di raccordo informativo e di supporto tecnologico relativamente alle attività investigative dei servizi interprovinciali in materia di contrasto alla criminalità organizzata;
- b) conferire ai servizi interprovinciali compiti informativi, investigativi ed operativi relativi alle finalità di cui all'art. 12 del d.l. 13 maggio 1991 n. 152 sul coordinamento e la specializzazione dei servizi di polizia giudiziaria, prevedendo il loro inserimento, quali strutture specializzate,

nell'ambito dei comandi territoriali ovvero dei servizi di polizia giudiziaria esistenti presso gli uffici periferici delle sedi ove sono istituite le Procure distrettuali antimafia;

c) individuare le forme e le modalità necessarie per assicurare il coordinamento, a fini informativi ed investigativi, tra i servizi centrali ed interprovinciali delle Forze di polizia e tra questi e gli altri organi o servizi di polizia giudiziaria previsti nelle rispettive organizzazioni.

Si cerca così, in primo luogo di rimediare al caos che si era determinato nel settore della competenza territoriale ed alle scorribande che gli appartenenti a tali nuclei, a mò dei bravi di manzoniana memoria, effettuavano negli uffici istituzionalmente proposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, come ridefinita dall'art. 159 comma 2 del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112.

Queste trasformazioni non investono però soltanto profili di mera competenza burocratica, ma toccano nell'immediatezza il senso ed il valore che afferiscono alla giurisdizionalità dell'esercizio di determinate funzioni.

Di vero, la dipendenza personale di certe strutture porta inevitabilmente gli inquirenti, sempre più spregiudicati ed arroganti, a servirsi della polizia giudiziaria facendola operare senza che gli organi di polizia responsabili territorialmente ne siano resi edotti.

Le direttive impartite dal Ministro dell'interno, cui si è fatto breve cenno, se da un canto meritano di essere pienamente condivise, non sono però di sicuro sufficienti da sole a contrastare il pericolo per le istituzioni democratiche derivante dall'esistenza di "monadi" isolate, le quali si muovono in apparenza nell'orbita di ciascuna forza di polizia, ma che effettivamente possono agire per proprio conto, secondo personali strategie, al di fuori di ogni sorveglianza e di qualsiasi coordinamento.

Non hanno pertanto fondamento le critiche rivolte al Ministro in ordine alla eliminazione dell'autorità dei reparti speciali, ora posti sotto il controllo degli "enti territoriali": con le anzidette direttive si è inteso soltanto sfruttare al meglio le risorse in possesso dei singoli corpi speciali. Si prevede, infatti, che a livello centrale i servizi in questione debbano – come rilevato – caratterizzarsi "per compiti di analisi, di raccordo informativo e di supporto tecnico-logistico in funzione delle attività investigative svolte dai servizi interprovinciali" sempre e solo in materia di contrasto alla criminalità organizzata. E nello stesso tempo viene stabilito che, a livello interprovinciale, i medesimi servizi continuino ad espletare la loro attività, inserendosi, però, quali strutture specializzate, nell'ambito dei comandi territoriali, ovvero dei servizi di polizia giudiziaria nelle sedi delle procure distrettuali antimafia.

Questi organismi, quindi, chiamati a svolgere attività di polizia giudiziaria hanno sempre operato, come stabilisce l'art. 56 c.p.p., alle dipendenze e sotto la direzione dell'autorità giudiziaria. Nel rapporto con i rispettivi comandi territoriali, i servizi interprovinciali delle forze di polizia non perdono, a seguito delle cennate direttive, la loro specializzazione e distinzione, ma vedono rafforzato il loro raccordo con le strutture fondamentali sia della Polizia di Stato, sia della Guardia di Finanza, sia dell'Arma dei Carabinieri.

Il contenuto dei provvedimenti adottati dal Ministro dell'Interno non incide, in definitiva, sull'aspetto relativo alla presenza delle unità speciali sul territorio e sulle attività che esse potranno

continuare a svolgere sotto la apparente dipendenza dall'autorità gerarchicamente superiore. Restano, pertanto, intatte le ragioni che militano a propendere per la loro abolizione, in quanto rappresentano, sotto diversi profili, "un costo" che la collettività non può ulteriormente sopportare. Occorre, invece, dare fiducia alle strutture "ordinarie" di cui il sistema si era dotato, rivitalizzandole e potenziandole adeguatamente.

Con riguardo alla polizia giudiziaria, la soluzione va ricercata nella costituzione di un corpo autonomo alle dirette dipendenze dell'organo titolare dell'accusa, attribuendo al Ministro per la giustizia la formazione del personale e dei mezzi propri dei relativi servizi, collocati a disposizione di quell'organo ed assoggettati ai suoi noti poteri di controllo e di direzione.

Lo schema marcatamente accusatorio, al quale è improntato il vigente codice di procedura penale, esige una netta differenziazione tra i "ruoli" del giudice e del pubblico ministero: la funzione tipica di quest'ultimo, oltretutto all'impostare la politica di repressione penale mediante la ricerca dei reati e la selezione degli stessi per specie, ambiente di commissione ed implicazioni sociali, consiste essenzialmente nella direzione delle indagini preliminari per orientare la polizia giudiziaria nella ricerca delle fonti di prova, sottraendo, però, a quest'ultima il potere di formazione della prova medesima, al fine di potersi presentare nella fase del giudizio in contrapposizione alla difesa, nella più totale separatezza da chi deve emettere, in posizione di terzietà, un verdetto di colpevolezza o di assoluzione.

Ed allora, per realizzare effettivamente tale separatezza e per eliminare il gioco dei vasi comunicanti, perché non meditare, in vista dell'adeguamento del nostro sistema processuale a quello delle grandi democrazie, di attribuire la pubblica accusa all'Avvocatura generale dello Stato, che oggi è collocata alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri (T.U. 20 ottobre 1950 n. 1483) ed è un organo di collaborazione delle amministrazioni tutte, al di fuori della gerarchia burocratica.

Già ora la sua intensa attività – peraltro delimitata dal sopravvenuto art. 417 bis c.p.c. – possiede un carattere di particolare autonomia, che ha indotto non pochi autorevoli studiosi, da Picardi a Calamandrei, ad avvicinarla e ad assimilarla a quella della magistratura ordinaria: una accentuazione – garantita a livello normativo – della sua posizione di autonomia (peraltro contemplata dal R.D. 20 novembre 1930 n.1483) consentirebbe di dissipare ogni dubbio circa la dipendenza della stessa dal potere esecutivo e permetterebbe il recupero alla cultura della giurisdizionalità di un cospicuo numero di magistrati oggi relegati ad esercitare le funzioni di pubblico ministero. Il che richiede una diversa dislocazione sul territorio dei suoi uffici ed un notevole ampliamento dell'organico, a fianco di una apposita preparazione in vista dell'esercizio dei nuovi compiti che l'ordinamento dovrebbe affidarle.