

**Il dibattito sui temi centrali
della questione giustizia e sicurezza**

INDICE

PREFAZIONE.....	pag. 2
1. SICUREZZE E GIUSTIZIA : LE CENTRALITÀ IN QUESTIONE.....	pag. 3
1.1. Cittadini ed esigibilità dei diritti.....	pag. 3
1.2. Un sistema che funzioni.....	pag. 3
1.3. Riforme e ruolo dei lavoratori.....	pag. 6
1.4. Per una politica attiva confederale.....	pag. 9
2. FOCUS DELLE POLITICHE DI SETTORE DELLA SICUREZZA.....	pag.12
2.1. La Polizia di Stato: lo stato dell'arte.....	pag. 12
2.2. La Polizia amministrativa locale.....	pag. 30
2.3. Il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco: il soccorso pubblico, la prevenzione e la protezione civile.....	pag. 32
2.4. Le Guardie Forestali: la difesa del patrimonio agro-forestale e la tutela dell'ambiente.....	pag. 34
2.5. La Polizia Penitenziaria.....	pag. 37
3. LA QUESTIONE GIUSTIZIA.....	pag. 44
3.1. Esame critico della proposta governativa sull'ordinamento giudiziario e prospettive di miglioramento dei sistemi processuali civile e penale.....	pag. 44
3.2. Spunti di riflessione per una riforma condivisa dei sistemi processuali civile e penale.....	pag. 48
3.3. Le proposte per intervenire su alcune criticità del sistema.....	pag. 54
3.4. L'ausiliario del giudice e l'istituzione del ruolo del funzionario del giudice.....	pag. 60
3.5. Cenni comparati sull'istituto del gratuito patrocinio.....	pag. 63
3.6. Cenni comparati sulla funzione di polizia giudiziaria.....	pag. 66
4. IL SISTEMA PENITENZIARIO.....	pag. 72
4.1. Taccuino sulla questione penitenziaria.....	pag. 72
4.2. Sistemi carcerari comparati.....	pag. 90
APPENDICE.....	pag.119
La percezione della sicurezza dei cittadini rilevata dall'Istat.....	pag.120
Alcuni dati su "sicurezze e giustizia".....	pag.122

PREFAZIONE

Questo documento si prefigge l'obiettivo di esaminare approfonditamente, anche se in modo non esaustivo, i temi, le problematiche, le criticità di cui si compongono i complessi, variegati ed articolati sistemi "delle sicurezze e della giustizia" in Italia, con uno sguardo, solo per alcuni temi specifici, sugli altri paesi europei.

Il lavoro si compone di quattro parti: con la prima si cercano le ragioni delle disfunzioni del sistema attuale e si individuano quelle che dovrebbero essere le caratteristiche di un modello rinnovato che ponga al centro i cittadini e gli operatori del settore; la seconda, richiama l'attenzione sulle problematiche specifiche, con alcuni interessanti aspetti di visione comune, delle categorie e degli operatori dei comparti delle "sicurezze"; la terza, si concentra sul tema delicato della questione giustizia, con uno sguardo alle proposte di riforma in discussione nel nostro paese e più in generale con l'intento di tracciare una visione equilibrata del dibattito in corso che individui interventi di razionalizzazione che non stravolgano l'ordinamento attuale ma che ne eliminino le storture, le complessità e le contraddizioni dalle quali è contraddistinto; la quarta ed ultima parte approfondisce una questione centrale che sta a cavallo ed intreccia strettamente entrambi i temi in discussione, "sicurezze e giustizia", e cioè il sistema penitenziario.

La trattazione delle tematiche e delle argomentazioni, naturalmente non è esauriente, ma cerca di mettere insieme alcune "tessere del mosaico" che è servito a costruire, in una visione consapevole della realtà, le proposte della CISL sulle sicurezze e sulla giustizia, attente ai fatti ed ai bisogni del Paese, dei cittadini e dei lavoratori.

Alla fine di questa lettura sarà interessante notare come ci sono delle questioni di fondo che ritornano, anche se con sfaccettature, aspetti e specificità proprie dei vari settori, ed è proprio da queste che si è partiti per costruire una piattaforma comune di visione e di proposta generale in cui riconoscersi e da cui far discendere l'azione sindacale per ogni contesto di lavoro.

1. SICUREZZE E GIUSTIZIA: LE CENTRALITÀ IN QUESTIONE

1.1. Cittadini ed esigibilità dei diritti

Spesso, in questi anni di discussioni, confronti e contrapposizioni, tra proposte, riforme mancate e polemiche si è avuta non poche volte l'impressione che “al tutto” si perdesse di vista il riferimento centrale: ovvero i bisogni dei cittadini e della società.

Questa non vuole essere una retorica di maniera ma l'intenzione di rimettere al centro dell'attenzione e delle proposte i bisogni dei cittadini ed il “diritto all'esigibilità dei diritti”.

Ritorna con forza il tema del nostro primo convegno “l'Amministrazione pubblica per lo sviluppo del paese”, ed infatti anche e soprattutto nei delicati settori delle sicurezze e della giustizia solo un sistema efficiente ed efficace, che riduca gli sprechi, le duplicazioni, può garantire, proteggere e difendere i diritti primari e fondamentali dei cittadini alla sicurezza e alla giustizia.

La priorità di ogni azione diventa dunque rimettere i cittadini e i loro bisogni al centro dell'attenzione politica e della risposta normativa, per ripristinare la piena esigibilità dei diritti di cittadinanza sanciti dalla Costituzione.

I diritti alla sicurezza ed alla giustizia dei cittadini e dei lavoratori sono diritti universali, non negoziabili.

1.2. Un sistema che funzioni

La soluzione sta nel sistema. Se dal lato dei cittadini, uno dei rischi forti è quello di difendersi arrivando a pensare a soluzioni individuali e/o per gruppi (dalla polizia privata, alla sanità, o addirittura, come qualche anno fa si era ipotizzata, anche alla “giustizia privata”) in grado di saltare il sistema pubblico con l'illusione che si sarebbero potuti rapidamente raggiungere dei risultati; dal lato delle “istituzioni” e della politica l'atteggiamento diffuso è stato quello di un continuo dare risposte estemporanee focalizzate su emergenze, su emotività collettive (le “onde” mosse dalle “correnti” e dai “venti” dei media) e su interessi specifici (le

lobbying di turno) dove, tra le tante difficoltà, molte risposte vengono lasciate alla capacità di surroga dei lavoratori di farsi carico dei problemi dei cittadini.

Nel primo caso si rischia l'autosegregazione¹, dalla rinuncia alla libertà di movimento ed alla partecipazione alla vita nella società dei cittadini ed ad un sistema di convivenza civile e solidale sia verso le parti deboli della società che verso le future generazioni. Nel secondo caso la società tramite le proprie istituzioni non crea i presupposti per una convivenza civile basata su regole certe e diritti esigibili e, più in generale, per contribuire allo sviluppo stesso della società.

Il sistema per funzionare non può prescindere da una visione d'insieme, da un disegno unitario e condiviso, dalla capacità di saper declinare in azioni, di saper coordinare ed integrare le competenze e le diverse funzioni, rimuovere rapidamente ogni commistione che non produce vantaggi per i cittadini, risparmi economici, efficienza di sistema, tutela e garanzie per la professionalità dei lavoratori stessi.

Sicurezze, garanzie, giustizia, pena e recupero, sistemi vasti² in difficoltà, pressati da una crescente complessità e dalla mancanza di approcci integrati ed articolati. Sistemi che hanno bisogno di riforme e di ridefinizione delle funzioni e dei compiti tra i tanti soggetti che operano sugli stessi ambiti³. Sistemi che hanno bisogno di diverse modalità di interazione per essere più adeguati alle esigenze di una realtà in continua evoluzione e cambiamento. Sistemi che sappiano discernere, comprendere ed interagire con i fenomeni che esplodono (rifuggendo dalle lentezze degli apparati), che sappiano contemperare le emotività dei casi "eclatanti" di

¹ In questo senso è emblematica l'esperienza Statunitense della nascita delle comunità residenziali "common-interest developments (CID) che ricostruiscono quartieri con cinte di mura, reticolati, polizia privata che custodiscono gli ingressi e "filtrano" gli ospiti dei residenti. Questo fenomeno che ha avuto un incremento notevole tanto che nel 1996 c'erano circa 150.000 CID che ospitavano circa il 12% della popolazione statunitense.

² Per dare un ordine di grandezza si fa riferimento a circa 600.000 lavoratori e lavoratrici, 165.000 avvocati, la gestione media di 5.500.000 processi, la gestione di 56.000 detenuti ed un costo complessivo intorno al 14% del PIL nazionale.

³ Per fare un esempio basta pensare ai tanti soggetti che "affollano" gli stessi ambiti di competenza tra le forze dell'ordine dalla Polizia di Stato, alla Guardia di Finanza, ai Carabinieri, alla Polizia Penitenziaria e per finire alla Guardia Forestale. Quante sale operative per lo stesso territorio, quanti presidi sul territorio non coordinati tra sovrapposizioni e lacune, ecc.

cronaca (che spesso portano ad organizzare servizi sproporzionati alla realtà dei fatti) o di quelle iniziative che hanno il solo scopo di “far parlare” per richiamare l’attenzione (e che hanno quasi sempre poco rilievo rispetto ai bisogni ed ai problemi reali dei cittadini).

L’efficacia e l’efficienza, ovvero risultati e costi, temi che vanno affrontati partendo dalla riorganizzazione e non dai tagli di bilancio che fittiziamente producono risparmi contabili nell’immediato ma che poi spesso fanno nascere costi diretti ed indiretti molto più alti (dalle manutenzioni mancate, alle riduzioni di fatto delle piante organiche che fanno aumentare le giacenze degli arretrati, ai costi che subiscono i cittadini per la mancata esigibilità dei propri diritti, ecc.) e portano alla negazione dei servizi stessi da rendere.

Costi di gestione ed amministrativi fuori dalle logiche del comune buon senso che sottraggono risorse senza dare valore. Procedure che confondono la sostanza dei procedimenti (trasparenza, soluzione dei fabbisogni ed economicità) con la forma (rappresentazione dell’iter burocratico) e che generano altro carico di lavoro senza portare utilità.

Il cambiamento deve iniziare da una razionalizzazione del sistema⁴. Le soluzioni organizzative devono essere dirette a migliorare i sistemi di produzione ed erogazione dei servizi esistenti per iniziare a recuperare sulle emergenze e ridare configurazione funzionale alle strutture, riducendo così gli sprechi e rendendo più celere ed efficace l’azione della giustizia e delle sicurezze⁵.

Occorre arrivare a determinare una forte discontinuità nei modelli di analisi e di interpretazione. L’approccio tradizionale, settore per settore, non basta più. Serve un pensiero integrato, in grado di connettere aspettative e bisogni molto diversi tra loro, in grado di conciliare finalità, modelli organizzativi, strumenti di concertazione e partecipazione.

⁴Per fare qualche esempio, bisognerebbe costruire dei progetti per modernizzare e riscrivere la funzione dell’Ordine Pubblico rispetto ai territori ed alle esigenze della cittadinanza, progetti per superare la rigidità verticale con politiche di integrazione organizzativa e tecnologica, progetti per ridisegnare le presenze sul territorio, in modo da costituire il sistema della sicurezza, progetti per risolvere la questione della Dirigenza della sua autonomia e dell’ambito delle sue responsabilità, ed altri ancora.

⁵ La spesa nazionale per sicurezza e giustizia pesa sul PIL il doppio rispetto agli altri Paesi dell’Unione Europea.

Il percorso di proposta della Cisl parte da questa ragionevole ambizione. Perché se non si inizia a rimettere mano con un nuovo approccio ed una nuova determinazione in grado di declinare contestualmente principi ed azioni, specificità ed integrazione, il “tutto” diventa sempre più insostenibile per i cittadini, per i lavoratori e per un sistema che produce solo oneri.

Non è l'emergenza il motore del cambiamento ma la volontà di essere un Paese dalle regole certe ed esigibili, dove i bisogni siano adeguatamente soddisfatti ed i lavoratori siano messi in condizione di dare il loro contributo e la loro professionalità al servizio dei cittadini.

1.3. Riforme e ruolo dei lavoratori

1.3.1. Lavorare per le riforme che servono al Paese

Riarticolare le azioni di breve e di medio periodo, ovvero iniziare da subito a migliorare quello che si può tramite l'avvio di processi di riorganizzazione funzionale (scopo, modalità di erogazione nel mix performance e costi di servizio) e procedere alle riforme (valori, principi e declinazione normativa) all'interno di un quadro chiaro e condiviso e soprattutto integrato e coerente sui principi e nelle logiche (es. nell'articolazione: processo, pena e recupero significa prevedere strumenti articolati che nella chiarezza dei singoli contesti rappresentino percorsi coerenti con i principi di riferimento⁶). Due linee di azione all'interno di un unico obiettivo: l'esigibilità dei diritti dei cittadini.

Dalle questioni centrali all'avvio delle soluzioni. I cinque pilastri su cui costruire l'azione di riforma (principi ed organizzazione) dei sistemi di sicurezza e giustizia sono:

- * ripartire dai valori e dai bisogni: centralità ed universalità dei diritti del cittadino e del lavoratore;
- * ridare chiarezza delle *mission* per le organizzazioni e per i comparti;

⁶ Non si può dichiarare il “principio del recupero” e poi non prevedere strumenti adatti nel momento in cui si deve articolare la pena.

- * procedere alla riarticolazione delle competenze e dell'integrazione di sistema e promuovere processi integrati tra funzioni (il disegno delle meta-organizzazioni per finalità);
- * promuovere dei modelli organizzativi flessibili sulle esigenze specifiche (dalla territorializzazione, agli accorpamenti di presidio, ecc.);
- * costruire un modello di confronto per condividere e tarare le soluzioni con la partecipazione degli operatori.

Cinque pilastri volti a dare un quadro di riferimento chiaro e definito del punto di vista della Cisl sui temi della sicurezza e della giustizia e su quello più generale sul pubblico impiego. Cinque pilastri per “fare bene lo Stato”. Cinque pilastri per costruire una proposta che regga le esigenze (qualità dei servizi e costi).

1.3.2. L'organizzazione ed i lavoratori

Nessun modello può funzionare, nessuna riforma può produrre effetti concreti, se non si restituiscono: piena legittimità ai lavoratori del settore, piena credibilità ai servizi nei quali operano e piena esigibilità ai principi che li guidano.

E' troppo facile scaricare le responsabilità dei disservizi, delle latitanze e delle omissioni di servizio sui lavoratori. Nella esemplificazione dei fatti e nelle difficoltà reali dei cittadini che si trovano a scontrarsi con i mille problemi burocratici è facile arrivare ad identificare nel lavoratore la controparte che non fa, che crea difficoltà artificiose e che sta lì a svolgere attività spesso viste come inutili se non dannose.

La questione principale però è un'altra. La questione è nel sistema organizzativo e nei meccanismi gestionali che troppo spesso perdono il senso e la ragione per cui sono stati istituiti per correre dietro a logiche che costituiscono “astrazioni formali” che non permettono di restituire sostanza ai servizi da erogare⁷ e producono anche danno al lavoro che devono svolgere i lavoratori stessi.

⁷ .Basti pensare agli effetti organizzativi che si hanno con l'attuazione dei principi contabili per capitoli di spesa che immobilizzano risorse e possibilità di gestire le attività sulla base delle esigenze che si manifestano.

Allora si inizia a comprendere come la mancanza di un forte processo di riforma e di riorganizzazione colpisca anche i lavoratori e la possibilità di esprimere la loro professionalità e di dare spazio a tutte le derive che hanno i contesti non gestiti adeguatamente.

In questo contesto, più che mai, il lavoratore è e resta la risorsa strategica che fa la differenza sia per erogare buoni servizi che per contribuire ad attivare i processi di riorganizzazione delle funzioni e delle attività.

In un contesto così complesso che richiede oltre alla capacità di visione e di sintesi anche tanta conoscenza di dettaglio derivante da lunghe esperienze di lavoro, il processo di riorganizzazione non può non essere realizzato senza il contributo fattivo dei lavoratori.

Questo rappresenta un punto nodale e critico su cui bisogna lavorare affinché anche le proposte più innovative possano poi essere declinate nell'operatività in modo fattibile, chiaro ed efficace anche con il coinvolgimento diretto dei lavoratori.

Questo è un altro tassello che va a posizionarsi all'interno del quadro di proposta Cisl che rielabora questo aspetto anche al proprio interno con l'intenzione di rafforzare ulteriormente la relazione tra Dipartimento, Categorie e lavoratori.

1.4. Per una politica attiva confederale

1.4.1. Recuperare e sostenere una visione integrata

Il sindacato è chiamato in questa fase delicata e critica per molti aspetti ad interpretare il proprio ruolo in modo più ampio ed attento non solo alle questioni del lavoro e dei lavoratori ma anche ad intervenire in modo forte sui processi di riforma e di riorganizzazione, rivendicando il diritto/dovere di essere un soggetto attivo nella concertazione tra le parti sociali ed istituzionali per lo sviluppo del Paese, della società e dei cittadini.

Da queste premesse, non si poteva non proporre di ripartire, sostenendo il recupero di una visione e l'elaborazione di azioni che integrano gli aspetti e le soluzioni. Non si poteva non ripartire:

1. dai bisogni dei cittadini e dei lavoratori in tema di sicurezze, giustizia e garanzie, pena e recupero sociale, ospitalità e difesa dei territori; dalle missioni e l'integrazione delle funzioni delle organizzazioni preposte ad assicurare sicurezze, giustizia e garanzie in difesa dei cittadini e dei territori; dalla necessità di definire competenze e ruoli tra le tante funzioni dello Stato che assicurano le nostre sicurezze e presidiano il nostro sistema di giustizia e garanzie; dal ridisegno organico dell'Amministrazione Pubblica, per dare risposte ai bisogni della società e dei cittadini, valorizzando le risorse umane che ci lavorano e sostenere l'ampio uso di tecnologie in grado di supportare con efficacia ed efficienza il lavoro da fare; dal ruolo forte dei cittadini, dei lavoratori e del sindacato nel processo di rilancio del Paese e del suo sistema di Amministrazione Pubblica, per ridare sicurezze, giustizia e garanzie.

La Cisl, insieme ai lavoratori intende farsi carico dei numerosi problemi che sono sul tavolo e per questo si impegna ad affrontare i temi nella loro complessità e specificità per non lasciare niente e nessuno indietro. Sapendo che in questo modo anche ogni ambito ritrova collocazione e spazio. La rivendicazione e l'azione sindacale non si ferma alla sola negoziazione contrattuale ma si batte, con tutti quelli che lo vogliono, alla ricostruzione di un sistema pubblico

come risorsa strategica per il Paese per il suo sviluppo economico e sociale, per il benessere e la coesione tra i cittadini.

1.4.2. Un progetto comune per un rinnovato sistema delle sicurezze e della giustizia

Esistono almeno quattro condizioni affinché sia possibile iniziare a ricostruire una prospettiva di reale riorganizzazione e riforma:

1. la politica si deve ritirare dalla gestione e svolgere il suo compito naturale di disegnare le strategie, dettare l'orientamento delle finalità e assicurare il sostegno normativo e finanziario a chi opera sul campo e soprattutto, deve rimettere al centro della propria attenzione il bene dei cittadini e non gli interessi particolari;
2. porre fine alla concorrenza tra apparati dello Stato e realizzare il coordinamento e l'integrazione tra competenze specifiche, adottando modelli organizzativi flessibili, adeguati ai problemi da affrontare, rimuovendo gli ostacoli normativi e culturali che impediscono di valorizzare le risorse che ci sono;
3. dare piena fiducia e responsabilità alla dirigenza ed agli operatori di tutti i settori interessati assicurando autonomia, dignità e risorse adeguate ai compiti che debbono assolvere, senza condizionamenti e senza contropartite, nell'interesse dei cittadini;
4. adottare strumenti di dialogo, negoziazione e concertazione stabili, perché senza la partecipazione dei diretti interessati non si va mai molto lontano.

Tutto questo per ripartire e rinnovare l'impegno di sempre ma consapevoli che anche noi tutti dobbiamo fare uno scarto di impegno ulteriore e determinare una discontinuità nel nostro modo di fare.

Lo stato delle cose non ci permette più esitazioni e ci richiama ad un impegno maggiore e che deve essere giocato in squadra. In questo senso gli operatori dei settori sicurezze e giustizia per primi, pur nelle specificità che rappresentano, riconoscono l'esigenza di attivare una maggiore integrazione e confronto sui temi di fondo

che riguardano in primis la sicurezza e la giustizia, ma in una visione d'insieme, anche il settore pubblico nel suo complesso, Stato, Regioni ed Autonomie Locali, Sanità, Scuola.

Un gioco di squadra che significa un modo nuovo di cooperare insieme per affrontare la riorganizzazione e le riforme con visione e concretezza utilizzando tutti gli strumenti adatti e necessari. Tutto questo perché è in gioco il futuro del Paese e dei suoi cittadini. Perché la sfida è questa.

2. FOCUS DELLE POLITICHE DI SETTORE DELLA SICUREZZA

2.1. La Polizia di Stato: lo stato dell'arte

Per comprendere quale è oggi lo stato dell'arte nel settore della sicurezza bisogna fare riferimento all'evoluzione che il concetto stesso di sicurezza ha subito nel mondo occidentale negli ultimi 10 anni.

Bisogna partire da una felice intuizione di William Bratton, Capo della Polizia di New York negli anni '90, il quale, intervistato dal New York Times sui problemi della sicurezza e sugli strumenti che durante il governo della città di Rudolph Giuliani erano stati utilizzati, ebbe a dire: “Quando si parla di crimine, la percezione, ossia il modo in cui il cittadino percepisce il delitto, conta più dei numeri”.

In base a questa affermazione, diventa comprensibile la strada che ha preso la sicurezza nazionale nell'ultimo periodo anche nel nostro Paese.

2.1.1. La nuova domanda di sicurezza da parte dei cittadini

C'è una nuova domanda di sicurezza da parte dei cittadini che esige una approfondita analisi, prima di ogni possibile e doverosa risposta. C'è, forse, un fattore di innovazione, che attiene allo stesso processo di trasformazione dell'apparato di Polizia.

In uno Stato “autoritario” il detentore del potere assicura un “minimo di condizioni”, necessarie a generare la convinzione di una “normalizzazione” sociale, anche a costo di una riduzione dei diritti civili. In uno Stato costituzionale e democratico, la sicurezza viene a configurarsi come diritto della persona e parte integrante del diritto di cittadinanza: quel “minimo” pertanto si allarga, e cambia il concetto stesso di sicurezza.

Si scopre oggi, anche tra gli studiosi di economia e di sociologia, il valore aggiunto della sicurezza, come risultato visibile di un'opera applicativa della Legge (legalità) e come condizione “sine qua non” per ogni processo di sviluppo economico.

C'è però, anche, una causa “esterna”, di dimensione internazionale. Il processo di globalizzazione, e la stessa società multietnica, intrinsecamente portano fattori di insicurezza: la prospettiva di nuovi territori, l'interazione con popoli e culture diversi e sino a ieri lontani, l'approccio a nuove religioni; sono fatti che, anche a prescindere da ogni risvolto criminale, creano un senso di preoccupazione, mettono a rischio le certezze, incrinano la tranquillità derivante da un ordine sociale riconosciuto.

Si aggiunge il moderno ruolo dei mass media, i quali, ricercando in regime concorrenziale la notizia del giorno, sono costretti, a volte, a creare l'emergenza criminale, da una dimensione molto vicina al nulla: l'emergenza che non c'è.

Occorre, dunque, sforzarsi per rappresentare in termini oggettivi il nuovo problema della sicurezza, per evitare risposte incongrue.

Afferma Giuseppe De Rita, che: “[...] c'è una specializzazione settoriale di criminalità predatoria, diminuiscono gli omicidi, aumentano le rapine e i furti.

La nuova criminalità, si concentra nelle aree periferiche delle grandi città, e più l'area urbana è degradata, più si alza il tasso di criminalità”.

La cultura complessiva del Paese è attenta ad una dimensione di macrocriminalità (che è stato il suo prioritario problema per molti anni), mentre il cittadino avverte, nelle periferie urbane soprattutto e, in virtù della trasposizione “virtuale” dello strumento mediatico, anche nelle restanti realtà territoriali, l'aggressione della microcriminalità predatoria.

Il fatto è, però, che l'insicurezza aumenta ... proprio quando la criminalità organizzata è stata sconfitta, e anche quella “diffusa” appare in decremento, secondo i dati ufficiali del Ministero dell'Interno. Ciò vuol dire che non c'è un nesso oggettivo tra il fenomeno criminale e la rappresentazione che dello stesso fa il cittadino.

C'è un qualcosa in più nella odierna domanda di sicurezza, che va ben evidenziato: è il fattore psicologico, la percezione da parte dei cittadini.

Fattore oggettivo (reato di per sé) e fattore soggettivo (percezione del medesimo, angoscia susseguente); questo è il duplice piano del problema sicurezza, che esige, per una corretta soluzione, risposta duplice.

2.1.2. Il nodo centrale dell'odierna domanda di sicurezza: la sicurezza urbana

Il punto di partenza, per chi ha il compito di studiare soluzioni, è il “dove” la microcriminalità oggi si manifesta, è dunque il territorio, il territorio metropolitano.

Il controllo di questo territorio è il punto nodale: le Forze di Polizia praticano, tradizionalmente, due tipi di controllo: quello “fisico” con la pattuglia, automontata o appiedata, che osserva, relaziona e svolge, semplicemente percorrendo, funzione, molto limitata, di prevenzione specifica, e quello “conoscitivo”.

È forse il momento di ammettere che il controllo “fisico”, ossia la presenza “militare sul territorio (sia essa assicurata da Forze dell'Ordine o da Forze Armate) non è molto incisivo, ai fini della soluzione effettiva, e produce, a volte, conseguenze aberranti, quale lo spostamento dei soggetti criminali sul territorio adiacente, o semplicemente il differimento, spaziale o temporale, del reato.

Bisogna invece potenziare il controllo conoscitivo relazionale, ossia una forma costante, attiva 24 ore su 24, analitica, flessibile, di conoscenza “sostanziale” e non formale.

Premesse per la sua realizzazione sono: la definizione del territorio di competenza, giacché il fattore criminogeno varia, qualitativamente e quantitativamente, di zona in zona, ed una professionalità nuova nell'operatore di polizia.

Bisogna pertanto “costruire un nuovo poliziotto”, che si ponga come espressione di un'Amministrazione rivolta alla produzione del servizio, più che alla detenzione del proprio potere.

Compito non facile, neanche in questi tempi di riforma della P.A.

2.1.3. Per un poliziotto “nuovo”

L'approccio classico dell'operatore di polizia al problema criminale è noto: in Italia (ma anche in Francia, in Germania, e, fino a poco

tempo fa, in Spagna) l'attività di polizia viene vissuta in termini repressivi e la prevenzione è stata sempre subordinata, nella scala delle priorità, alla repressione.

C'è l'abitudine di lavorare sulle richieste di sicurezza solo quando il richiedente è vittima, o testimone o di un crimine.

Quando, insomma, si profila un reato all'orizzonte.

Non c'è la forma mentis necessaria per dare risposta alla paura, al fastidio, al problema sociale, che caratterizzano l'odierna domanda di sicurezza.

D'altro canto la sola logica delle statistiche, la forza dei numeri, i quali possono anche testimoniare un calo del crimine, non basta.

Per troncare definitivamente il discorso sull'assoluta irrilevanza della statistica (quando i dati ovviamente documentano che il crimine è in calo) ai fini della sicurezza, basta ricordare quello che è successo proprio intorno al 2000 negli Stati Uniti e in Spagna: con la politica della "zero tolerance" predicata da George Kelling e praticata da Rudolph Giuliani, il dato degli omicidi è stato abbattuto del 69%: se prima si commettevano a New York 100 omicidi, con la repressione poliziesca se ne commettevano "appena" 31.

Un successo davvero senza paragone nell'azione di polizia. Ma, e questo la dice lunga sulla percezione della sicurezza, la paura nei cittadini restava, e su un campione di 1.000 intervistati, 700 persone dichiaravano che la città era più sicura, ma quasi tutti concordavano che New York era ancora insicura.

2.1.4. Le soluzioni possibili: l'esperienza della Spagna

La domanda odierna di sicurezza urbana esprime, in sostanza, una richiesta di controllo sui reati, e di assicurazione personale.

Come dare risposte?

Intervenendo su un piano tradizionale di polizia, e inventando un nuovo modello relazionale col cittadino, e con chi lo rappresenta. Compiti di pari importanza, che spettano entrambi al poliziotto.

Sul piano operativo, è un formidabile esempio di efficienza la politica della sicurezza praticata dalla Spagna con il piano “Policia 2000”, varato nel gennaio del '99 dal Direttore Generale Juan Gabriel Cotino Ferrer.

Il perno fondamentale del piano è una funzione di polizia che aderisce al territorio, si avvale di una collaborazione sostanziale col cittadino, motiva il poliziotto ed obbliga la dirigenza di polizia a valutare i risultati conseguiti insieme all'utente; rifiutando la logica, a volte autoreferenziale, del dato statistico, e delle conferenze stampa fine a se stesse.

Non a caso, difatti, pur dinanzi ad un calo certo non eccezionale del tasso di delinquenza (il decremento è dell'8,52 per cento) il cittadino è entusiasta, semplicemente perché sa che la Polizia, adesso c'è, la può contattare, è al suo servizio.

È, cioè, rassicurato, dal fatto che il servizio di polizia è, ora, “fruibile”, perché c'è la possibilità di alzare il telefono e parlare col poliziotto, in ogni momento, nell'ufficio di Polizia della zona, di vedere “policias” che pattugliano, e in maniera visibile, il “suo” territorio.

“Policia 2000” può essere un buon punto di riferimento, non importabile sic et simpliciter, ma comunque valido per capire come allestire una seria pianificazione di contrasto.

2.1.5. I Punti chiave delle proposte di legge oggi in discussione

Esistono numerose, numerosissime proposte di legge in tema di sicurezza, e questo soprattutto perché la sicurezza è diventata territorio di scontro politico, sulla sicurezza si fanno le campagne elettorali, sulla sicurezza cadono o nascono i governi.

Essenzialmente si possono raggruppare queste centinaia di proposte in tre principali categorie.

Diciamo subito che difficilmente esse possono realizzare il reale interesse del cittadino ad un migliore servizio di sicurezza.

2.1.6. Le proposte di riforma delle carriere

Nella sola Polizia di Stato esistono oggi 25 qualifiche, 5 ruoli, e tantissima confusione tra le funzioni degli operatori: eppure si continua a proporre nuovi ruoli, ulteriori qualifiche e qualche rango.

La logica che ispira a queste proposte è molto semplice e drammaticamente sbagliata: per migliorare il servizio si costruiscono nuovi ordinamenti del personale, in virtù dei quali alcuni operatori vengono sic et simpliciter inglobati nel ruolo superiore, continuando a fare esattamente le stesse cose, e percependo molto spesso lo stesso livello retributivo.

Per esempio si stabilisce che tutti i sovrintendenti, con determinati requisiti, diventano ispettori; in questo modo acquistano una qualifica superiore, ma senza incidere minimamente sulla qualità del servizio prodotto.

Questo tipo di riforme, tra le quali spicca, per originalità, quella denominata “Lucchese” (che prevede, tra l’altro, l’avanzamento alla qualifica di “Questore” di oltre 3.000 funzionari, di fronte a 103 Questure esistenti) non solo sono inutili ma anche dannose, perché mettono a repentaglio la funzionalità stessa del sistema sicurezza.

D’altra parte si tratta sempre più spesso di riforme a costo zero che, nella pretesa di ristrutturare l’apparato, si limitano molto spesso ad una distribuzione, automatica e gratuita, di nuovi distintivi di qualifica per la maggior parte degli operatori; per questo motivo questi interventi incontrano quasi sempre il gradimento della base, che si ritiene, a torto o a ragione, destinataria dei benefici; ma obbligano poi il sindacato Confederale ad una presa di posizione impopolare, e dettata dalla responsabilità di chi privilegia l’efficienza e la qualità del servizio sicurezza ad ogni altro tipo di interesse.

A costo zero, si afferma, perché in realtà molte di queste proposte contengono avanzamenti per tutti, ma nessun diverso intervento sull’organizzazione del lavoro: in pratica, si viene promossi, ma continuando a fare lo stesso tipo di lavoro, e senza alcun significativo incremento economico.

2.1.7. Le proposte che rilanciano l'immagine di affidabilità e di efficienza

Questo tipo di interventi presentano essenzialmente due caratteristiche: affrontano problemi molto particolari e non generali, e sono spesso dettate dall'onda emotiva scaturente da gravi fatti di cronaca.

Appartengono a questa categoria le varie proposte sui braccialetti elettronici, sui sistemi di vigilanza satellitare per le persone sottoposte a misure di polizia, quelle sull'inasprimento delle pene per la pedofilia o per la prostituzione, quelle per dotare di "mezzi straordinari" gli operatori (ad esempio i pattini a rotelle o le mountain bike) e quelle, numerose e fantasiose, che prevedono l'istituzione di posti di polizia presso centri commerciali, supermagazzini, località balneari di montagna, comuni o frazioni con allarme criminale prossimo allo zero.

Il rischio di questi interventi è quello di disperdere il patrimonio delle risorse, parcellizzandolo e depotenziandolo.

Si tratta molto spesso di pura demagogia o, quando chi propone è in buona fede, di rimedi assolutamente inefficaci per far fronte alla domanda di sicurezza.

Non rientra tra questi interventi la consistente produzione di proposte relative al "poliziotto di quartiere".

Sicuramente questa figura, che è da intendere come il tentativo più coraggioso e più riuscito per ammodernare l'apparato di polizia, non può essere contrabbandata come la panacea di tutti i mali della sicurezza, ma costituisce un esperimento estremamente positivo per migliorare non la Polizia di Stato, ma la fruibilità del servizio di polizia, avvicinando il cittadino all'Istituzione, e dandogli la possibilità di interagire con il servizio.

Un poliziotto in grado di ascoltare, al di là della presenza di un reato, di consigliare, di indirizzare: in una parola, di assicurare.

Bisogna insistere su questa strada, correggendo le disfunzioni, migliorando alcuni aspetti operativi, potenziando gli equipaggiamenti.

Di particolare interesse appaiono pertanto le proposte di legge finalizzate ad una effettiva operatività del poliziotto di quartiere, in particolare quelle che ne propongono il potenziamento numerico sul territorio ed una particolare preparazione professionale.

Il futuro della polizia in un Paese democratico è difatti nell'apertura, sempre più sostanziale verso la società civile.

2.1.8. Le proposte che rendono ancora più burocratico l'apparato di polizia

Ogni volta che un fenomeno criminale acquista particolare rilevanza nella percezione del cittadino, si scatenano le peggiori fantasie finalizzate a ricercare le cause del fenomeno, le spiegazioni sociologiche, le implicazioni psicologiche.

Si cerca cioè di creare un cervello centrale nell'ambito del dipartimento della P.S. o dei Comandi Generali che riceva i dati provenienti dal territorio, li razionalizzi, li elabori, e disponga strategie di intervento.

Se in linea di principio il discorso può funzionare, di fatto sottrae preziose energie alla sicurezza "su strada", e crea uffici fini a se stessi, buoni tutt'al più per redigere aggiornati appunti al burocrate di turno, ma assolutamente inadeguati per dare risposte di contrasto al crimine.

Varie proposte contengono come oggetto la istituzione di Uffici Centrali finalizzate al contrasto del gioco d'azzardo, al traffico internazionale di organi, alla compra vendita di minori da destinare all'accattonaggio, alle truffe su internet: dando per scontato il fatto che questi fenomeni siano capillarmente diffusi e ricorrenti.

E poco importa se poi i dati sono del tutto irrilevanti rispetto alla necessità pretesa, e dimostrano che il fenomeno non esiste: la Direzione Centrale della Polizia Criminale documenta, come non ci sia stato in Italia un solo caso di traffico internazionale di organi; eppure l'aspirante legislatore se ne occupa, come se fosse un'emergenza cogente e quotidiana.

In realtà, dinanzi ad un allarme "di carta" (prodotto cioè da eclatanti campagne di stampa o da incontrollate affermazioni e testimonianze, puntualmente anonime, vaganti su internet), si danno risposte "di carta" (si apre un nuovo ufficio, lo si dota di personale e di strumenti, e poi ogni tanto si elaborano strategie).

Questo tipo di proposte oltre che ingigantire allarmismi inconsistenti o ingiustificati, burocratizzano ulteriormente l'apparato sicurezza, costringendo preziose energie investigative alla pratica dello studio forzato, e, cosa intollerabile, fine a se stesso.

2.1.9. Giustizia e sicurezza: due facce della stessa medaglia

Ancora una volta, pertanto il Procuratore Generale Francesco Favara inaugurando l'anno giudiziario 2004, ha esternato con rammarico l'insufficienza del sistema giustizia-sicurezza e ne elenca, con dolorosa puntualità, le disfunzioni emergenti.

L'80% dei quasi due milioni di reati dell'anno scorso sono rimasti senza autore identificato; ma parecchi dubbi rimangono sul fatto che per il restante 20%, una volta identificato l'autore, si possa applicare la sanzione.

A tal punto che il cittadino, da qualche tempo, neanche più li denuncia: e questo vuol dire che il "sommerso" è ancora più consistente.

Infatti la durata media del processo penale nel nostro Paese supera abbondantemente la media europea, e molte volte interviene la prescrizione o l'impossibilità materiale di pervenire ad un giudicato finale per la irreperibilità dei testimoni, degli accusati, delle vittime del reato.

A nessuno sfugge il fatto che c'è uno stretto, strettissimo rapporto tra la sicurezza e la giustizia: il cittadino è più sicuro se percepisce che la giustizia funziona e che il colpevole, una volta individuato, sarà rapidamente punito.

Ma in mancanza di questo, il sistema sicurezza si è posto anche come supplente alle carenze della giustizia: l'arresto, o la carcerazione preventiva, che serviva in origine soltanto a fermare la persona ritenuta responsabile di un reato in attesa dell'esito processuale, diventa la pena vera e propria, e l'attività di polizia diventa attività di giustizia.

Poco importa se poi l'arrestato viene riconosciuto innocente: per la società egli resterà un pregiudicato, e l'ingiustizia si raddoppia: chi davvero delinque non paga, e l'innocente paga.

La commistione tra polizia e magistratura è pericolosa, anzi pericolosissima: sempre più frequentemente notiamo invasioni di campo nell'attività di polizia, da parte dell'Autorità Giudiziaria.

Il problema è soprattutto quello di un recupero della funzione giudicante da parte della magistratura, e di quella investigativa per la polizia.

Il giudice deve giudicare, deve rendere una giustizia veloce, proporzionata: altri devono investigare.

Soprattutto nell'ultimo decennio c'è stata un'interferenza tra il potere giudiziario ed il potere esecutivo anche in virtù di una legislazione dell'emergenza, dettata dalla necessità di ricorrere a strumenti eccezionali per contrastare il fenomeno mafioso.

A causa di questo equivoco, che ha permesso l'ipertrofia del P.M. sul terreno dell'investigazione pura, la funzione di polizia sul territorio è stata compressa, soffocata, scoraggiata.

La rete informativa della polizia giudiziaria, basata essenzialmente sul controllo del territorio e sul rapporto con il confidente, è stata smantellata, e l'unica verità ricostruita sulle associazioni criminali è quella raccontata dai pentiti nei processi.

È stata distrutta la professionalità degli operatori della polizia amministrativa, strumento insostituibile, che permetteva, tramite il controllo degli esercizi pubblici, la conoscenza del territorio e dei soggetti sullo stesso operanti.

È necessario ora rivitalizzare la funzione investigativa, recuperare la professionalità del poliziotto.

E questo non vuol dire, che si rivendica un'autonomia della polizia rispetto all'autorità giudiziaria.

In un Paese democratico il vaglio della magistratura sull'attività di polizia rimane l'unica vera, salda garanzia di trasparenza e di legalità: sì.

Noi vogliamo più semplicemente ricostruire il potere investigativo, quel potere che permette di assumere "la notitia criminis" seguendone lo sviluppo.

Recuperare la professionalità investigativa vuol dire ridare poteri e strumenti all'attività di indagine, rilanciando una funzione investigativa territoriale perché solo chi opera sul territorio conosce quella realtà.

Vogliamo quindi una riforma serena e non urlata della giustizia, che migliori davvero il servizio sicurezza: che riconosca la professionalità dell'investigatore nel pieno rispetto delle competenze dell'Autorità Giudiziaria.

2.1.10. Tra passato e presente: spunti di riforma

La prima cosa da fare è evitare scelte influenzate dalla emotività, o dall'emergenza del momento.

Nulla è più dannoso delle improvvisazioni.

Occorre, che la Polizia diventi una “agenzia democratica” che risponda ai bisogni di sicurezza della collettività localizzata, ma nel quadro di un'azione complessiva riconducibile ad unitarietà di direttive e di obiettivi.

La gestione della sicurezza deve restare, necessariamente, Statale, e quindi centralizzata, ma la politica criminale, ossia il momento decisionale nel quale vengono assegnati gli obiettivi delle Forze di Polizia, ordinati in una scala delle priorità, con la designazione di risorse, e di strategie, deve essere il frutto di un'intesa, tra Governo ed Enti decentrati (Regioni, Province, Comuni, Comitati di Quartiere), interpreti delle istanze avanzate dai cittadini e dalle loro rappresentanze qualificate: per professione, (i commercianti, i tassisti, i farmacisti), per porzione di territorio (abitanti del quartiere, di una piazza, di una via), per esposizione a rischi comuni (anziani, scolari, donne, minori).

In alcuni Paesi questa “apertura” della Polizia, intesa come Apparato dello Stato, alle partecipazioni “locali”, sta creando un sistema di community policy, di “politica (della sicurezza) fatta insieme”, la prima base di una effettiva “polizia di prossimità”.

L'azione di polizia, secondo questo schema, è il frutto di un coordinamento tra Polizia di Stato, Enti Locali, Servizi Sociali, Associazioni di Cittadini; la gestione delle Forze di Polizia resta allo Stato (e non ai Sindaci o ai Presidenti di Regione), la scelta degli obiettivi è concordata con i rappresentanti di cittadini sul territorio interessato.

Ma gli Enti territoriali, ed in particolare il Sindaco, hanno un ruolo ulteriore: quello di mantenere il raccordo, in tema di scelte criminali, con gli altri rappresentanti territoriali, per “armonizzare” gli obiettivi indicati come prioritari dei cittadini.

Ma come, materialmente, una volta individuati gli obiettivi, essi possono essere raggiunti?

Si diceva, all’inizio, che i fenomeni della criminalità diffusa interessano soprattutto le aree periferiche delle grandi città.

I Commissariati, sono pertanto i “pilastri della nuova politica della sicurezza”, i naturali destinatari ed interpreti della nuova strategia di sicurezza.

Essi hanno già, nella propria struttura, quanto serve per “aderire” al territorio: la squadra di P.G., per dare risposte tempestive al delitto accaduto.

La squadra amministrativa, per raccogliere informazioni sull’andamento di pubblici locali e sulla qualità dei soggetti che li frequentano, anche mediante la collaborazione dei titolari di licenza.

La pattuglia su auto con colori di istituto, e ove occorre, la pattuglia appiedata, collegata via radio alla Sala Operativa della Questura.

È necessario però, per una nuova ed efficace politica di sicurezza, realizzare due obiettivi preliminari per la riuscita del piano: **il primo** è di cambiare la mentalità, il modus operandi degli operatori, dirigenti in testa.

Bisogna superare **con ogni mezzo**, attesa l’importanza della posta in gioco, una naturale resistenza al mutamento, particolarmente radicato in quella della P.S., dove la professionalità è strettamente correlata all’esperienza.

Bisogna far capire che sicurezza e rassicurazione del cittadino sono risultati che hanno medesima importanza, e che il conseguimento della prima non è sufficiente e produrre apprezzabili risultati.

Occorre “legare” l’operatore al territorio, a prescindere dal settore in cui è specializzato, svincolandolo dalle logiche “centraliste” delle grandi investigazioni sulla criminalità organizzata;

il secondo obiettivo è quello di formare una Dirigenza adeguata non solo dal punto di vista professionale, ma soprattutto da quello culturale.

Quella della “community policy”, nel senso sopra specificato, è una cultura totalmente nuova, che richiede totale condivisione da parte del responsabile di polizia, per una produttiva applicazione.

L’opera di integrazione tra ufficio di polizia e territorio di competenza va conseguito attraverso una correlazione sostanziale, quotidiana, anche informale.

Un rapporto che permette, alla fine, al Dirigente di avere “il polso della situazione”, e ai soggetti interlocutori una “conoscenza” sull’andamento del contrasto al crimine ed una “rassicurazione” di fondo, sia sull’impegno della Polizia di Stato che sulla “fruibilità” del suo servizio.

Questa integrazione poliziotto-cittadino deve produrre una situazione di reciproca fiducia, nella quale il primo “consiglia” al secondo come comportarsi in una serie di situazioni a rischio, e il secondo comunica, al di là della formale denuncia, preziose informazioni su fatti ritenuti, a ragione, “interessanti”, ai fini della sicurezza.

In questa fase emerge la necessità di una particolare cura dell’immagine della Polizia di Stato, la quale non va più intesa come confezione del “prodotto”, ma come “prodotto” essa stessa.

2.1.11. La dirigenza della Polizia di Stato: per una riforma “reale”

Il decreto legislativo n.29 del 1993, ha come principio fondamentale del nuovo ordinamento del lavoro nella P.A. l’autonomia della sfera amministrativa rispetto a quella politica, creando una dirigenza pubblica molto simile a quella del settore privato (c.d. dirigenza privatizzata).

E’ stato il punto d’arrivo di un processo di valorizzazione del dirigente pubblico che puntava alla modernizzazione dell’apparato dello Stato.

Di particolare interesse la previsione di una responsabilità dirigenziale correlata all’attività degli uffici, alla realizzazione dei programmi e alla gestione finanziaria tecnica e amministrativa.

Nel 1997 con le leggi n. 59, 94 e 127 del 1997, (note come Bassanini uno, due e tre) hanno completato il processo di riforma e di ammodernamento della P.A.

In particolare la L. 59 opera la prima devolution di compiti e funzioni dello Stato alle Regioni e agli Enti Locali.

Una rivoluzione per l'assetto della P.A., che fa crescere la periferia comprimendo il centro; lo stesso provvedimento delegifica le norme concernenti i procedimenti amministrativi, trasferendo poi la potestà normativa alle regioni.

La L. 127 cerca invece di ridurre al massimo i controlli burocratici interni, per rendere più rapidi i processi formativi degli atti amministrativi.

Di conseguenza il nuovo assetto normativo ed istituzionale esige una elevata professionalità da parte dei dirigenti, ed una nuova mentalità operativa, incentrata, essenzialmente, su una visione della P.A. al servizio del cittadino, e su meccanismi di funzionamento tipici del settore privato.

I cambiamenti futuri saranno sempre più incisivi, e avverranno con maggiore rapidità: l'integrazione europea ed il decentramento amministrativo sono fattori che costringeranno sempre più il legislatore a dotare lo Stato di una P.A. snella, al passo con gli standards europei ed istituzionali, responsabile della qualità e della quantità del servizio prodotto.

2.1.12. Il dirigente di Polizia

La figura del dirigente di Polizia è attualmente interessata da una duplice trasformazione: la prima è relativa all'apparato generale della P.A. che, abbiamo visto, si va spostando sempre di più sul modello del settore di lavoro privato, in un processo dominato dalle tre E (economicità, efficienza, efficacia) e delle due P (pubblicità, partecipazione).

La seconda è invece relativa all'Amministrazione della P.S., interessata da una intensa evoluzione interna che ha lo scopo di privilegiare i processi produttivi della sicurezza, rendendo un

prodotto più vicino a quello effettivamente richiesto dai cittadini, ed un servizio di Polizia più “fruibile” da parte degli stessi.

I nuovi orizzonti della sicurezza urbana, e l'emergere di nuovi soggetti sullo scenario della sicurezza, spesso espressione di realtà territorialmente decentrate, impongono nuovi schemi organizzativi, e pretendono una rapida revisione dei processi formativi della dirigenza di Polizia.

Il tutto è poi complicato dall'emergenza e dall'emotività che spesso accompagnano il dibattito sull'evoluzione della sicurezza; non solo si pretende un cambiamento, ma si pretende che il cambiamento avvenga rapidamente, e senza esitazione; specie dopo gravi fatti di cronaca.

Non siamo, per fortuna, all'anno zero.

Già agli inizi del '90 il Dipartimento della P.S. commissionò uno studio all'Università di Venezia, che elaborò, sull'analisi delle informazioni rese da un campione di 2.800 operatori di Polizia di ogni ruolo, una allora “inedita” tesi sullo scollamento ravvisato nella Polizia di Stato, tra base e dirigenza, e sul clima di reciproca diffidenza, nei rapporti professionali, dal quale scaturiva l'ingessamento del sistema.

Gli sforzi per recuperare il terreno perduto sono stati effettuati essenzialmente sul terreno della formazione; nei corsi di aggiornamento professionale vengono sempre di più inserite materie nuove per un dirigente di polizia (comunicazione, psicologia, sociologia) e straordinariamente al passo coi tempi.

La modernizzazione manageriale trova d'altro canto, dei limiti oggettivi nella pratica amministrativa dell'esercizio del potere di spesa, che inibisce a tutt'oggi una piena iniziativa dirigenziale nella gestione delle risorse.

E' stranamente, un caso in cui una Amministrazione cerca di rimodernarsi, ma non trova strumenti legislativi a disposizione (dalla breve disamina abbiamo visto che in genere è il contrario, è il legislatore che prende l'iniziativa a seguito di istanze politiche, raramente amministrative).

Il cittadino esige un dirigente che sia un abile comunicatore, un professionista della sicurezza (oggi con particolare riferimento alla sicurezza urbana), un manager che sappia organizzare il lavoro, motivare gli uomini, raggiungere gli obiettivi.

L'Amministrazione esige un dirigente aggiornato, culturalmente dotato, con conoscenze anche non strettamente attinenti al campo professionale di specifica competenza (informatica, lingue straniere), lo responsabilizza e lo chiama, in caso di disfunzione, a renderne conto.

Il personale esige un dirigente che conosca i "risvolti" del mestiere, che sia vicino, che dia l'esempio, che offra un'immagine di qualità, con valenza esterna, che sia realmente espressione dell'Amministrazione, e quindi abbia poteri decisionali effettivi.

Non sempre il costrutto giuridico "asseconda" queste richieste. C'era grande attesa, per esempio, per la legge di riordino della carriera dirigenziale, per l'attuazione della delega contenuta nell'art. 5 della legge 78 del 2000.

Ma la delega, così come è stata realizzata, ha deluso le attese.

Il vento di riformismo, che soffia sulla dirigenza statale da quasi un decennio, ha toccato solo in parte la dirigenza della Polizia di Stato, il cui assetto funzionale risulta, essenzialmente, quello costruito dalla L. 121/81.

Rimangono pertanto tutti i compiti collegati all'espletamento della funzione di autorità tecnica di P.S., (in pratica organizzare le risorse per conseguire gli obiettivi indicati dall'Autorità Politica), con tutte le delicate problematiche d'interferenza acuite dalla riforma prefettizia (L.139 del 2000), e quelle connesse alla tenace persistenza del T.U.L.P.S. che compirà, l'anno venturo, 70 anni di età.

Rimangono altresì tutte le appassionanti tematiche connesse alla riconosciuta invadenza del Pubblico Ministero sul campo dell'autonomia investigativa dell'ufficiale di P.G., e quelle relative ad una autorità di P.S. che, in mancanza di espresse disposizioni, si presenta a volte "ondivaga" nelle relazioni con "i nuovi soggetti" della sicurezza, dei quali alcuni rispettosi dei ruoli, altri no.

La filosofia manageriale si realizza, solo a metà, sui temi dello svecchiamento e della formazione.

Sarebbe opportuno un intervento legislativo ad hoc per una esatta configurazione della figura giuridica ed amministrativa del nuovo Dirigente di Polizia, un Dirigente che rimane al centro di un profilo mutuato dalle esperienze della dirigenza del Pubblico Impiego, dei Comandanti delle Forze Armate dei manager dell'azienda privata, ma che necessiterebbe, forse a ragione, di un autonomo profilo professionale.

2.2. Polizia amministrativa locale

La riforma del titolo V della Costituzione ha attribuito alle Regioni e agli Enti Locali funzioni in materia di polizia amministrativa locale, fermo restando la competenza esclusiva dello Stato in ordine ai fenomeni di criminalità e di ordine pubblico e sicurezza generale.

Il quadro di riferimento istituzionale in cui oggi la polizia locale si trova ad operare è caratterizzato da grande confusione e dall'assenza di una disciplina legislativa adeguata.

Il tema si lega strettamente con quello del decentramento amministrativo, dell'attuazione ancora largamente incompiuta del federalismo e della conseguente ambiguità nelle attribuzioni di competenze tra Stato, Regioni e Autonomi Locali.

Nella materia in oggetto, così come in generale nel settore delicato della sicurezza, allo Stato dovrebbe essere lasciato il compito di fissare criteri e principi generali ai quali le Regioni devono adeguarsi nell'emanazione di normative di programmazione e indirizzo dell'attività della polizia locale amministrativa.

Solo in questo modo è garantita l'uniformità dello status giuridico dell'operatore di polizia locale necessaria a riconoscerne il ruolo fondamentale all'interno delle politiche di sicurezza, nel rispetto della centralità della città e più in generale del territorio locale.

La legge nazionale di coordinamento deve intervenire a disciplinare aspetti quali la qualificazione giuridica degli operatori del servizio, il complesso delle competenze loro affidate in materia di polizia locale amministrativa, l'equiparazione degli istituti previdenziali e assicurativi di questo personale con quelli delle forze di polizia dello Stato. Allo Stato deve anche essere affidato il compito di dettare regole per il coordinamento, nello svolgimento delle rispettive competenze sul territorio, delle attività della polizia locale con quelle delle altre forze di polizia, che siano improntate alla collaborazione e al superamento della frammentazione e duplicazione di interventi.

Alle Regioni compete invece una legislazione di programmazione ed indirizzo diretta anche ad incentivare i servizi associati negli Enti Locali in considerazione dell'elevato numero di piccoli comuni presenti nel territorio italiano.

Affinchè le Regioni possano svolgere queste funzioni sono necessarie risorse adeguate, per fornire alla polizia locale mezzi, strutture, attrezzature tecnologiche e soprattutto adeguati percorsi formativi finalizzati all'acquisizione degli elementi fondamentali necessari per l'attività operativa.

Va in questa direzione un disegno di legge elaborato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dall'Anci e dall'Upi, che trova anche il consenso delle organizzazioni sindacali.

Il testo predisposto, tenendo conto delle modifiche apportate al titolo V della Costituzione, mantiene le funzioni in capo ai Comuni e alle Province ed interviene precisando compiti e funzioni della polizia locale.

Attribuisce alle Regioni un ruolo di coordinamento, di promozione di politiche integrate per la sicurezza, da realizzarsi attraverso accordi che i Comuni e le Province possono stipulare anche in forma associata con le autorità provinciali di pubblica sicurezza, e che le Regioni stesse possono stipulare con lo Stato.

Gli accordi sono diretti a stabilire una politica integrata della sicurezza tra tutte le forze locali e nazionali improntata alla collaborazione, cooperazione e al coordinamento delle attività e degli interventi.

Si prevede inoltre una struttura tecnica nazionale, l'Istituto per lo Sviluppo delle Politiche Coordinate per la Sicurezza, con funzione di sostegno, attraverso attività di ricerca, consulenza, monitoraggio, alla realizzazione del sistema integrato di sicurezza.

È necessario dunque che venga al più presto discussa ed approvata una legge di riforma della polizia locale che sappia coniugare il riconoscimento e la valorizzazione della professionalità degli operatori con i bisogni dei cittadini, per una effettiva esigibilità del diritto alla sicurezza della collettività che è sempre più sentito in ambito locale ed urbano.

2.3. Il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco: il soccorso pubblico, la prevenzione e la protezione civile

La funzione istituzionale del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e difesa civile, di cui è parte basilare il Corpo Nazionale dei vigili del fuoco, è la tutela e la salvaguardia dei cittadini e dei beni dai rischi incombenti e potenziali determinati da eventi naturali, ovvero derivanti da altre cause legate all'ordinario svolgimento della vita quotidiana.

Il Dipartimento ha inoltre, tra i suoi fini istituzionali la salvaguardia della popolazione da eventi di natura chimica-batterologica e nucleare e provvede, sempre per mezzo del Corpo Nazionale dei vigili del fuoco, alle attività di prevenzione degli incendi.

Il Corpo Nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi della Legge 225/92 è la componente fondamentale del Servizio di protezione civile nell'attività di primo intervento.

Il servizio che effettua il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco assume quindi le caratteristiche di un vero e proprio "servizio sociale" che per definizione dovrebbe essere erogato a tutti i cittadini

Attualmente le risorse umane e finanziarie disponibili per il Corpo Nazionale dei vigili del fuoco non permettono di affrontare con la dovuta efficienza e qualità le svariate tipologie di attività di soccorso tecnico urgente che quotidianamente vengono richieste dalla popolazione.

Più specificatamente si registrano gravi carenze in tema di:

- * Organici sia operativi che amministrativi:
- * Risorse finanziarie(bilancio ordinario):
- * Non omogenea copertura territoriale del servizio con conseguente discriminazione del diritto del cittadino alla sicurezza: mancano, infatti presidi antincendio in circa 8.000 comuni italiani;
- * Adeguamento e perequazione professionale basato sulla specialità, il rischio e l'usura del lavoro svolto; risulta anche oltremodo difficile, per i vincoli imposti dalle direttive governative, ottenere le diversità di carattere normativo che oggettivamente esistono con il complesso dei dipendenti pubblici;

Allo stato attuale non è stato ancora chiarito a sufficienza se le funzioni svolte dal Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco debbano essere di pertinenza dello Stato ovvero delle Regioni. Nell'ipotesi subordinata - da evitare - si metterebbe a repentaglio l'unicità del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e lo stesso valore sociale del servizio, che sarebbe erogato in funzione della ricchezza delle Regioni e quindi in termini difformi.

Rispondendo all'esigenza di sicurezza dei cittadini e per ridare piena legittimazione agli stessi operatori occorre innanzitutto:

- * mantenere il livello di funzione statale del servizio prestato dal Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, pur in un sistema organizzativo con spiccato decentramento;
- * rivedere la funzione istituzionale del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, allo scopo di evitare sovrapposizioni di compiti con altri organismi che svolgono compiti di protezione civile; a tale scopo è opportuno ricondurre al Ministero dell'Interno il coordinamento del servizio di protezione civile (sistema previsto in taluni paesi europei ed esistente in Italia sino all'inizio degli anni '80 ed attribuire al Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco la funzione di coordinamento dei soccorsi nella prima fase dell'emergenza;
- * sviluppare la cultura della conoscenza e della protezione nel paese allo scopo di elevare i livelli di sicurezza;
- * chiarire le competenze in tema di incendi di bosco assegnando alla Guardia forestale dello Stato compiti di prevenzione e repressione dei reati ed al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, in coordinamento con le Regioni e gli Enti locali la pianificazione dell'emergenza, lo spegnimento degli incendi ed il coordinamento delle squadre volontarie e dei mezzi aerei.

Nello specifico il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco auspica un maggiore incremento dell'organico e delle risorse per adeguarli alle risposte dei cittadini e ai compiti assegnatigli. Inoltre è necessario uno sviluppo dell'attività di formazione degli addetti ai lavori allo scopo di fronteggiare adeguatamente le situazioni che risentono fortemente dell'evoluzione tecnologica nella società al fine di sorvegliare sulla sicurezza di lavoratori cittadini.

2.4. Le Guardie Forestali: la difesa del patrimonio agroforestale e la tutela dell'ambiente

La ridefinizione dell'ordinamento del Corpo Forestale dello Stato, recentemente attuato con il disegno di legge approvato in via definitiva alla Camera il 20 gennaio 2004 attribuisce finalmente al Corpo il riconoscimento di Forza di Polizia dello Stato ad ordinamento civile specializzata nella difesa del patrimonio agroforestale italiano e nella tutela dell'ambiente, del paesaggio, e dell'ecosistema, concorrendo inoltre all'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica, nonché del controllo del territorio con particolare riferimento alle aree rurali e urbane.

L'attuazione del nuovo ordinamento previsto dalla legge si intreccia strettamente con le tematiche del decentramento e della necessità di una sua compiuta realizzazione all'interno dello Stato.

L'approvazione della legge ha sollevato lo scontro tra forze politiche che premevano per la regionalizzazione del Corpo Forestale e altre, sostenitrici del progetto di legge, che volevano il mantenimento dell'unitarietà dello stesso.

È nostra convinzione che se da un lato vi sia effettivamente la necessità di una definitiva attuazione del decentramento e quindi del passaggio di funzioni legislative, amministrative, fiscali e finanziarie alle Regioni e alle Autonomie Locali, dall'altro sia altrettanto viva l'esigenza di preservare in talune materie una competenza e gestione unitaria a livello centrale allo scopo di garantire una uniforme esigibilità dei diritti e tutele dei cittadini.

Tra queste materie ci sono senz'altro quelle della tutela ambientale, della sicurezza agroalimentare e dunque della salute della collettività, che sono le più rilevanti funzioni affidate al Corpo Forestale dello Stato.

Le conseguenze derivate dall'inquinamento atmosferico, del suolo e delle acque con le inevitabili ricadute sulla salute degli esseri viventi non possono essere affrontate con mezzi, uomini, leggi e atti amministrativi di gestione e di controllo diversi tra Regione e

Regione ed al di fuori di un impianto normativo quadro di riferimento avente valenza nazionale, oltre che europea e mondiale.

Riteniamo inoltre che il mantenimento dell'unitarietà del Corpo Forestale da un punto di vista ordinamentale non sia incompatibile con il più ampio ruolo che la riforma del titolo V della Costituzione riserva alle Regioni nelle materie di competenza del Corpo Forestale.

Lo Stato deve riservarsi il compito di adottare sistemi di controllo e di coordinamento uniformi sul territorio nazionale, in armonia con i principi di uguaglianza e parità di diritti dei cittadini, a qualunque Regione essi appartengano, con lo scopo di raggiungere l'obiettivo di una seria politica di salvaguardia dell'ambiente che sappia affrontare abilmente gli ostacoli territoriali e campanilistici che hanno fino ad ora impedito l'evoluzione di uno sviluppo economico e sociale sostenibile con la tutela dell'ambiente e della salute della collettività.

Riteniamo che per raggiungere tale scopo, ed in base ai suddetti principi di interesse generale, sia indispensabile il mantenimento a livello centrale del coordinamento delle attività legislative di tutela e prevenzione in materia ambientale e di difesa della salute, così come lo sono le funzioni di pubblica sicurezza e giustizia.

Questa necessità è tanto maggiore se pensiamo che sia la giurisprudenza nazionale che internazionale, considerando il grave danno alla società che provocano le violazioni delle norme poste a tutela dell'ambiente, del suolo, delle acque, dell'atmosfera, dell'alimentazione, e quelle relative allo smaltimento e trasporto dei rifiuti, abbia adottato un sistema sanzionatorio di carattere prevalentemente penale, nella consapevolezza di una crescita sempre maggiore di reati legati a queste attività da parte di settori collegati alla criminalità organizzata attratti da questo nuovo business molto remunerativo.

Anche in questo ambito, così come in generale in tutti i settori legati alla pubblica sicurezza vi è un problema serio di mancato coordinamento, frammentazione e duplicazione di funzioni e competenze tra tutti gli attori coinvolti.

Per i reati legati al settore agroalimentare sono infatti competenti più Forze di Polizia (NOE, NAS e Servizio repressione frodi dei Carabinieri, Antisofisticazione e repressione frodi della Guardia di Finanza, Servizio repressione frodi del Mi.P.A. e Corpo Forestale dello Stato), che allo stato attuale impiegano unità delle proprie strutture per svolgere in materia autonoma e scoordinata tali servizi, sottraendo risorse umane ed economiche necessarie allo svolgimento in maniera efficace ed efficiente degli specifici compiti istituzionali propri di ciascuna delle predette forza di polizia.

Il Corpo Forestale dello Stato dovrebbe essere quell'organismo specializzato nella tutela ambientale e nella repressione delle frodi e delle sofisticazioni agricole e alimentari, in grado di poter operare autonomamente, con rapidità ed efficacia, mantenendo una presenza costante di personale specializzato, dislocato uniformemente sul territorio nazionale. A questo proposito si rende necessaria una revisione delle attuali giurisdizioni, che permetta il superamento di una situazione fortemente iniqua. L'attuale dotazione organica definita, solo a livello nazionale, consta di circa 8500 unità di cui il 22% si trova dislocata nel Lazio e il 74% nel centro e sud d'Italia. I Forestali dello Stato non sono presenti nelle Regioni a statuto autonomo se non in piccole strutture operative (CITES) e presso le Procure della repubblica.

Altro settore di intervento del Corpo Forestale è quello degli incendi boschivi. Sempre maggiore dovrebbe essere l'impegno di mezzi e risorse per la prevenzione, ed il recupero dell'habitat distrutto dagli incendi. Il ruolo del Corpo Forestale dovrebbe essere non solo quello degli interventi di emergenza, e di indagine nella ricerca dei colpevoli, ma anche quello, attualmente demandato agli organismi locali, di valutazione della tipologia e delle modalità di attuazione delle operazioni di prevenzione e recupero.

2.5. La polizia penitenziaria

2.5.1. Rivedere la funzione di intervento del comparto

Riteniamo che i tempi siano più che maturi perché l'Amministrazione penitenziaria promuova e realizzi al proprio interno un profondo mutamento culturale. Affermazione, questa, che potrebbe non voler dire nulla se non facesse riferimento alla necessità di coinvolgere tutte le sue articolazioni verso la massima attenzione ai risultati della sua attività.

Uno dei veri problemi, oggi, in ordine alla vicenda dell'esecuzione penale in Italia, è proprio questo: l'autoreferenzialità del sistema. La regola che secondo noi deve cominciare a farsi strada e a prevalere, va riferita alla prevalente importanza del servizio reso, più che alla prassi di una gestione dell'ordinaria amministrazione con la quale, pur riconoscendone necessità e utilità, si rischia l'indifferenza ai risultati.

Dunque e, in definitiva: mettere al centro dell'attenzione generale la qualità e la quantità del servizio reso.

Innanzitutto, entrando nel merito, va richiamata l'onda d'urto del sovraffollamento negli Istituti Penitenziari con tutto ciò che comporta, 56.522 detenuti presenti al 31/07/2003. Sovraffollamento che, si badi bene, esiste e permane anche nelle sezioni destinate ai detenuti sottoposti al regime differenziato dell'art 41/bis O.P. Tali questioni hanno carattere di emergenza.

I problemi continuano ad esistere nella loro drammaticità. E, ovviamente, questo aggrava e complica la vita lavorativa di tanti operatori, la quantità di risorse, materiali e personale impiegato è assolutamente insufficiente.

Si deve ben comprendere che la funzionalità del sistema penitenziario è intimamente connessa con la problematica più generale della "sicurezza".

Si pensa: "se il carcere funziona e riesce nell'obiettivo di "normalizzare" un cittadino riottoso che ha commesso un reato e che quindi ha contratto un debito con la società, questo di per sé costituisce una risposta formidabile al problema della sicurezza dal

momento che dovrebbe contenere/impedire la possibilità di comportamenti recidivanti di quel cittadino”.

Ma nella coercizione non ci può essere educazione, come accreditati indirizzi socio-educativi vanno affermando da decenni, e pur tuttavia non è pensabile abolire l’istituzione carceraria, allora la soluzione va ricercata in due precisi ambiti:

1. Dare centralità al trattamento perché tenere chiusi i soggetti dentro quattro mura nel più totale ozio, in molti casi, non fa che accrescere il loro potenziale di violenza senza sottostimare l’importanza dell’ordine e della disciplina interna.
2. Rafforzare l’esecuzione penale esterna anche introducendo misure innovative, in altri paesi europei già sperimentate.

Dare al trattamento intramurario un carattere di prevalenza, come la Costituzione vuole, occorre personale educativo in possesso di una specifica competenza e nella quantità necessaria.

Il nuovo regolamento di esecuzione, sviluppando temi che nella riforma penitenziaria del 1975/75 e nella legge 663/86 erano già presenti, assegna grande attenzione al trattamento e all’esecuzione penale esterna.

Il trattamento deve essere finalizzato non tanto e non solo alla modifica di atteggiamenti personali quanto all’importanza di incidere sulla trama delle relazioni sociali e personali dell’interessato per favorirne il reinserimento sociale. Perché, a cosa può servire un periodo di detenzione quando il tessuto sociale nel quale andrà a ricollocarsi il soggetto è comunque manifestamente degradato e deprivato?

La funzione di recupero della detenzione non è svincolata dalle politiche organizzative del sistema carcerario. Un’organizzazione efficiente e funzionale deve innanzitutto contrastare i ripetuti e continui trasferimenti di detenuti da una struttura all’altra che vanificano ogni percorso trattamentale. Come pure differenziare la popolazione detenuta secondo tipologie omogenee e in ragione di questo, diversificare e distinguere i circuiti penitenziari. E qui forse vale la pena soffermarsi sull’opportunità di attribuire ad ogni istituto una determinata caratteristica trattamentale così da evitare la contemporanea presenza di modelli diversi.

C'è sicuramente, per altro, da far riferimento al lavoro in carcere, considerato come importante fattore trattamentale. Va detto che il lavoro dei detenuti ha elevati costi, coinvolge troppi pochi soggetti, produce risultati qualitativamente e quantitativamente modesti che non hanno spazio sul mercato. Per giunta, raramente si rivela utile per il detenuto quale occasione per l'acquisizione di capacità professionali necessarie a inserirsi, un domani, nel mercato del lavoro. Dal nostro punto di vista ci appare difficile e complicato, al momento, un potenziamento delle occasioni di lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria. Ci appare, invece, percorribile potenziare le occasioni di formazione e di addestramento e di lavoro all'esterno.

In Italia la legislazione penale ha fortemente risentito degli "umori sociali" connessi con l'allarme sociale prodotto da circostanze difficili e contingenti che nei vari momenti storici sono venute a determinarsi.

Si deve perciò comprendere che l'esigenza della sicurezza in generale ha una valenza democratica. Ciò le conferisce primaria importanza nel quadro degli interessi dei cittadini che la politica ha il compito di tutelare. Tuttavia un approccio non coordinato tra le diverse branche dell'Amministrazione Statale, avulso da una politica autenticamente di prevenzione, condizionato da spinte emotive che hanno origine nel sociale, al di là di una seria analisi progettualità che consenta di affrontare razionalmente le nuove emergenze, finisce per scaricare improvvisamente ed immediatamente sul settore penitenziario i costi di ogni nuova politica della sicurezza.

Sull'esecuzione penale esterna e sui rispettivi organismi ad essa deputati, e cioè i Centri di Servizio Sociale per Adulti, occorre che l'Amministrazione Penitenziaria ne renda visibili le attività.

Considerando solo l'affidamento in prova al Servizio Sociale e per il periodo che va dal 1991 (con 2.976 affidati) al 2003 (con 28.313 affidati), si può facilmente vedere come sia stato rilevante la crescita del ricorso a questa specifica misura alternativa. (Nel 1994 erano presenti in servizio solo 590 Assistenti Sociali – Nel 2003, appena 1.216 Assistenti Sociali).

Sempre con riferimento all'affidamento in prova, dobbiamo considerare che i casi di revoca per commissione di reati durante la misura, si aggirano in media intorno allo 0,13%.

Ciò dovrebbe essere sufficiente a fare giustizia di tanti luoghi comuni sul funzionamento delle misure alternative alla detenzione. Occorre perciò a nostro avviso difendere un'esperienza ultraventennale che sicuramente richiede, anch'essa, un potenziamento delle strutture.

Un accenno particolare al personale di Polizia Penitenziaria: la vivibilità degli istituti penitenziari è un problema che lo riguarda da vicino. Poi, sicuramente il sottodimensionamento è un problema drammatico che lo costringe a turnazioni forzate. L'organico stimato dall'Amministrazione penitenziaria di circa 44.000 unità è insufficiente per gli innumerevoli servizi che il Corpo ha dovuto assolvere dopo la riforma e cioè: piantonamenti in luoghi di cura; traduzioni su tutto il territorio nazionale, apertura di decina di nuovi istituti penitenziari.

2.5.2. La questione penitenziaria minorile

Il disegno di legge di riforma del sistema Giustizia Minorile prevede l'abolizione dei tradizionali Tribunali per minorenni per istituire presso ogni Tribunale ordinario Sezioni speciali del minore e famiglie.

Nel medesimo disegno di riforma, si prevede la trasformazione degli "Assistenti Sociali" in "ausiliari" del giudice, ma non si chiariscono le modalità di attuazione di questa previsione.

Il Dipartimento Giustizia Minorile è chiamato a gestire le problematiche del minore in ambito penale, facendo da ponte, con i servizi sociali per ricollocarlo nel contesto familiare e avviare corretti processi formativi. In sostanza ponendo l'accento sulla minore età del soggetto, gli sono riconosciuti diritti e tutele costituzionalmente rilevanti. I consistenti tagli di spesa operati nel bilancio annuale, hanno riguardato settori vitali dei servizi, quelli cioè direttamente rivolti ai minori: servizi sanitari, consulenze psicologiche, attività culturali e formative in genere, vestiario, sussidi; tanto da mettere a serio rischio la garanzia degli adempimenti istituzionali. Questi tagli, motivati da ragioni di

contenimento di spesa rischiano di affermare l'aspetto coercitivo e della custodia a discapito del trattamento, della prevenzione, del diritto di ogni minore di avere le occasioni di formazione e crescita.

Per quanto riguarda in modo specifico il personale penitenziario è opportuno che questo abbia una specifica qualificazione finalizzata al delicato contesto del mondo minorile e all'evoluzione e formazione di questi soggetti.

Sembra, inoltre, sottovalutata la rilevante presenza di minori di origine straniera nelle carceri italiane, con conseguente inadeguatezza di strutture e personale. I dati statistici elaborati dal Dipartimento Giustizia Minorile, relativi al 1° semestre 2002, dicono che circa la metà dei detenuti minorenni; il 49%, sono stranieri a fronte del 54% dei minorenni arrestati.

2.5.3. La sanità penitenziaria

Il disegno di legge n. 230/99 di riforma della sanità penitenziaria, Legge Bindi, ha previsto il passaggio di strutture, risorse e personale addetto dall'amministrazione penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale.

Il limite principale di questo intervento legislativo è quello di aver previsto semplicemente il passaggio delle risorse umane ed economiche destinate alla sanità penitenziaria (circa 170 miliardi delle vecchie lire annui) dal settore giustizia al servizio sanitario nazionale, senza affrontare il grave problema della totale insufficienza delle stesse a garantire l'esigibilità del diritto alla salute dei detenuti.

La riforma avrebbe dovuto prevedere investimenti adeguati nel settore della sanità penitenziaria per fornire strutture, macchinari e personale specializzato e adeguatamente formato.

Se la logica della riforma può essere condivisibile, perché l'assistenza sanitaria nelle carceri non dovrebbe essere un servizio di competenza dell'amministrazione penitenziaria è pur vero che attualmente il servizio sanitario nazionale non è preparato a gestirlo in sicurezza.

Al momento e pur conclusa la prevista fase di sperimentazione la riforma è praticamente inattuata. L'unico servizio che è stato trasferito, a partire dal primo gennaio 2003, è quello che riguarda l'assistenza della tossicodipendenza, affidata ai SERT.

Non solo, se possibile c'è stato un peggioramento della situazione a causa dei tagli di spesa attuati dalle ultime leggi finanziarie, che inevitabilmente finiscono per colpire i cittadini detenuti.

La situazione attuale della gestione del servizio sanitario per i detenuti genera sprechi e duplicazioni di interventi. Una prima assistenza infatti viene erogata all'interno delle carceri dall'amministrazione penitenziaria, (es. lastre, analisi) per poi essere effettuata nuovamente dal servizio sanitario in caso ad esempio di ricovero ospedaliero o di intervento chirurgico.

Anche in questo settore c'è bisogno quindi di una gestione integrata tra le diverse strutture che hanno competenza in materia, prevedendo ad esempio un servizio di infermeria in ogni istituto penitenziario per le esigenze di primo intervento e centri clinici penitenziari a livello regionale gestiti dalle Asl e non dall'amministrazione penitenziaria, naturalmente con strutture adeguate che garantiscano l'erogazione del servizio in tutta sicurezza.

Questo tema si lega inoltre con il decentramento delle funzioni, che porta le Regioni ad adottare soluzioni differenti legate alla diversa sensibilità delle istituzioni su questo delicato tema.

Anche in questo settore è indispensabile garantire un'uniformità di trattamento perché ogni detenuto possa vedere soddisfatto il diritto alla salute.

Una Sanità Penitenziaria deficitaria e disorganizzata produce inevitabilmente conseguenze negative anche sul personale penitenziario, in particolare sulla polizia penitenziaria, che essendo a contatto con i soggetti detenuti ventiquattro ore su ventiquattro si ritrova ad assolvere funzioni che non gli competono.

Ancora una volta ritorna il tema centrale e comune a tutti i settori della sicurezza e della giustizia nel nostro Paese, che è quello della mancanza di una visione integrata di problemi che sono

strettamente connessi, e che richiedono interventi diretti al governo di questa frammentazione da parte di tutti gli attori coinvolti, istituzioni centrali, locali, operatori del settore, rappresentanze sindacali, associazionismo, volontariato.

2.5.4. La formazione

Parleremmo nel nostro caso di “diritto alla formazione continua”. Restiamo convinti che la valorizzazione delle professionalità passa anche attraverso la formazione.

Recuperando il discorso su di un piano più generale, occorre dire che nonostante il contesto possa comprensibilmente indurre allo scoramento e alla perdita delle necessarie motivazioni, tutti gli operatori penitenziari, pur di fronte a carichi di lavoro divenuti insostenibili sono convinti del fatto che oggi la complessità del servizio svolto richiede una sempre crescente professionalità oltre che maggiori risorse. Occorre che l'Amministrazione sia consapevole della necessità di investire, qui più che altrove, sul capitale umano. E ciò è decisivo. Poiché, nel nostro caso, di umanità si carica il contesto del nostro agire professionale.

Resta il fatto che le problematiche legate al sistema penitenziario continuano ad essere affrontate nel segno dell'emergenzialità con tutto quello che ne può conseguire sul piano dell'organizzazione, dell'efficienza e dell'efficacia.

3. LA QUESTIONE GIUSTIZIA

3.1. Esame critico della proposta governativa sull'ordinamento giudiziario e prospettive di miglioramento dei sistemi processuali civile e penale.

3.1.1. Criticità del disegno di legge delega s. 1296 approvato dal Senato in data 21 gennaio 2004 ed indirizzi di intervento per una razionalizzazione del sistema giudiziario.

Il disegno di legge governativo approvato dal Senato, che reca la “*delega al governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario*” non costituisce un intervento efficace per affrontare e risolvere i nodi critici del sistema giustizia in Italia.

Questi infatti sono generati da disfunzioni delle procedure processuali, soprattutto del processo penale, sulle quali bisogna intervenire, e non dall'inadeguatezza del nostro ordinamento giudiziario, che si fonda sul principio cardine di ogni democrazia che è quello dell'indipendenza della magistratura.

Ogni intervento in questo delicato settore deve partire dalla condivisione e dal rispetto dei principi della separazione e dell'equilibrio tra i poteri dello Stato.

Se è indispensabile per la sopravvivenza di ogni democrazia il riconoscimento dell'indipendenza del potere giurisdizionale, lo è altrettanto quello dei poteri esecutivo e legislativo. A tutela di questo principio si colloca dunque l'esigenza di prevedere interventi equilibrati che affermino forme di differimento dell'azione penale per le cariche dello Stato.

Del disegno di legge in particolare non è condivisibile la scelta di optare per la separazione delle funzioni, ed in sostanza delle carriere, tra pubblico ministero e giudice, che condurrà alla costituzione di un nuovo ruolo di pubblici ministeri, compatti e coesi, portatori di interessi comuni, che non attenuerà, bensì aggraverà il rischio di politicizzazione della giustizia.

Attraverso la distinzione funzionale del concorso iniziale e i vincoli rigidissimi successivi si attua una vera e propria separazione delle carriere tra pubblico ministero e giudici.

Sotto il profilo storico, la tradizione di un unico corpo di magistrati –giudici e pubblici ministeri – appartiene alla cultura giuridica italiana. L’unitarietà del ruolo dei magistrati affonda le sue radici nella legge n.6878/1890, confermata dall’ordinamento giudiziario del 1921(r.d. 14.12.1921 n.1978) e ribadita con l’ordinamento giudiziario vigente (r.d. 30.01.1941 n.12). Anche prima della legge del 1890, comunque, i pubblici ministeri potevano passare ad esercitare le funzioni di giudice ed i giudici, a loro volta, quelle di pubblico ministero.

L’unitarietà del corpo dei magistrati è fatta propria anche dalla magistratura contabile e dalla magistratura militare.

In tal senso si è espresso anche il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa che ha approvato il 6 ottobre 2000 la Raccomandazione Rec(2000)19 agli Stati membri sul ruolo del Pubblico Ministero nell’ordinamento penale ed ai cui punti 17 e 18 si legge testualmente *“Gli stati prendono provvedimenti affinché lo status giuridico, la competenza ed il ruolo procedurale dei Pubblici Ministeri siano stabiliti dalla legge, in modo tale che non vi possano essere dubbi, fondati sull’indipendenza e l’imparzialità dei giudici..... Gli Stati devono prendere provvedimenti concreti al fine di consentire ad una stessa persona di svolgere successivamente le funzioni di Pubblico Ministero e quelle di giudice o viceversa....”*.

La stessa Corte Costituzionale italiana ha più volte affermato che *“il pubblico ministero- anche se non investito del potere decisorio onde non può qualificarsi giudice in senso stretto – è, comunque, anch’egli un magistrato, come dimostra la collocazione degli articoli della Costituzione che lo riguardano..... la posizione del pubblico ministero è quella di un magistrato appartenente all’ordine giudiziario collocato in posizione di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere che non fa valere interessi particolari ma agisce esclusivamente a tutela dell’interesse generale dell’osservanza della legge, perseguendo fini di giustizia”*.

Ne consegue che staccare il pubblico ministero dalla cultura della giurisdizione significa obbligarlo ad un ruolo “partigiano”, indurlo, nel processo, ad un ruolo di parte non in senso formale ma in senso sostanziale. Scopo e funzione del processo, nel nostro Paese, sono la ricerca e l’accertamento della verità storica dei fatti: la ricerca spetta al pubblico ministero, l’accertamento al giudice ma ciò che

deve sottolinearsi è che entrambi devono tendere alla verità, operando nel rispetto del principio di imparzialità.

E' la cultura comune dei pubblici ministeri e dei giudici: la cultura della giurisdizione.

Ed è proprio questa cultura comune che garantisce il cittadino da abusi e ingiustizie, perché nello svolgimento delle indagini, della ricerca e valutazione delle prove, il pubblico ministero ragiona in modo imparziale ed obiettivo, come un giudice, e dirige la sua azione alla ricerca della verità e non di un interesse di parte.

Proprio per questi motivi non si può prevedere una procedura concorsuale con percorsi distinti e separati, perché tra i due profili professionali non ci sono differenze significative, mentre al contrario c'è una profonda condivisione dei valori e delle finalità delle due funzioni ed anche degli strumenti giuridici e delle cognizioni culturali necessarie per svolgerle al meglio. Prevedere due modalità di accesso diverse per le due carriere presuppone inoltre di predisporre prove di esame specifiche dirette ad accertare se un candidato sia più idoneo all'una o all'altra funzione. Ma data la comunanza di attitudini necessarie allo svolgimento delle stesse risulterà davvero arduo sia in fase di reclutamento iniziale che nelle fasi successive della carriera del magistrato disegnare due profili così distinti e separati.

Le considerazioni sopra esposte suggeriscono quindi di ricercare strade diverse per la soluzione dei particolari problemi insiti nell'attuale assetto del ruolo unico. Un intervento diretto ad evitare i casi di conflitto di interessi dovuti al passaggio dall'una all'altra funzione potrebbe essere quello di prevedere casi di incompatibilità a svolgere le due funzioni l'una successivamente all'altra nella stessa sede. Ad esempio una forma di incompatibilità circondariale, che obbligherebbe a cambiare tribunale ed un'altra di incompatibilità distrettuale per quelle funzioni che hanno influenza sugli uffici giudiziari dello stesso distretto (giudice d'appello, p.m. dinanzi alla corte d'appello, procuratore della repubblica del capoluogo del distretto).

Il disegno di legge si ispira ad un modello burocratico e piramidale di magistratura con una progressione di carriera appiattita sui gradi di impugnazione e fondata su farraginosi meccanismi concorsuali.

Con il sistema dei concorsi si dà vita infatti ad una organizzazione giudiziaria incapace di rispondere in tempi ragionevoli alle

domande di giustizia della collettività. Basti considerare che, per quanto riguarda la progressione di carriera e l'attribuzione delle funzioni direttive, l'indirizzo riformatore del Governo si fonda su un ricorrente meccanismo concorsuale, senza alcuna considerazione circa l'ampio e ricorrente impegno richiesto nella partecipazione ai concorsi. In pratica –orientativamente- oltre il 40% dei magistrati in servizio sarebbe costantemente coinvolto in concorsi e trasferimenti.

È un sistema teorico e burocratico che non tiene conto degli effettivi risultati conseguiti dal magistrato nel corso della sua carriera. Si dovrebbe tendere invece al miglioramento dei sistemi di valutazione dell'attività del magistrato, che tengano conto dell'operato svolto nel suo percorso professionale.

Il predetto disegno di legge avrebbe inoltre riflessi organizzativi: l'ufficio del pubblico ministero verrebbe strutturato su di una organizzazione fortemente gerarchica delle procure con accentuati poteri di sostituzione e di avocazione del Procuratore Generale.

Un'ulteriore osservazione riguarda l'essenza stessa della funzione giurisdizionale e cioè l'interpretazione delle leggi. Si prevede difatti quale illecito disciplinare “*«l'attività di interpretazione di norme di diritto che palesemente e inequivocabilmente sia contro la lettera e la volontà della legge o abbia contenuto creativo» (art.7, lettera c), n. 7 del ddl, nella versione approvata il 25 settembre scorso dalla commissione giustizia del Senato in sede referente)*”. In questo caso il giudice si vede costretto, per non rischiare il procedimenti disciplinare a dare alle leggi un'applicazione in senso meramente formale e letterale.

Il sistema della giustizia soffre invece di assenza di risorse ed è penalizzato da un eccesso di formalismi e di lungaggini procedurali che potrebbero essere ulteriormente alimentate dai prospettati meccanismi concorsuali.

Vi sono servizi ausiliari a attività di supporto (fotocopie, verbalizzazioni ecc.) che richiedono risorse per assicurare il regolare funzionamento. Sono necessari investimenti per la gestione e l'innovazione nel settore informatico, la sperimentazione del processo telematico e per colmare le carenze del personale amministrativo.

3.2. Spunti di riflessione per un una riforma condivisa dei sistemi processuali civile e penale.

3.2.1. Il processo penale

La causa principale dell'inefficienza del processo penale in Italia risiede nel mancato completamento della riforma avviata nel 1988 con il passaggio dal processo inquisitorio a quello accusatorio. Quest'ultimo, introdotto per affermare una più ampia garanzia dello svolgimento del contraddittorio tra pubblico ministero e difesa, ha però subito tutta una serie di disfunzioni dovute al fatto che in Italia vige il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, mentre nei sistemi processuali dove opera il modello accusatorio, vi è maggiore discrezionalità da parte del giudice che può decidere sull'opportunità o meno dell'esercizio dell'azione penale.

L'introduzione del modello accusatorio caratterizzato da un procedimento di formazione della prova più lungo e complicato rispetto al modello inquisitorio, che si realizza attraverso il dibattimento di fronte al giudice non ha potuto esplicare tutta la sua efficacia per la mancata introduzione di accorgimenti procedurali e organizzativi diretti ad evitare l'aumento del numero dei processi, il sovraffollamento dei tribunali e di conseguenza una enorme dilatazione dei tempi per la conclusione degli stessi.

Gli interventi in questo ambito dovrebbero essere orientati a rendere più snello e veloce lo svolgimento del rito senza per questo negare il principio del giusto processo e del contraddittorio e senza stravolgere l'attuale ordinamento giudiziario.

Il nodo da affrontare è quello della realizzazione di interventi di carattere organizzativo che rafforzino l'efficacia dell'attività delle procure in modo da ridurre i tempi dei processi, realizzando un effettivo coordinamento e collegamento tra uffici giudiziari inquirenti territorialmente competenti e tra questi e gli uffici giudicanti per la fissazione dei ruoli d'udienza, in modo da poter svolgere in modo ottimale le funzioni requirenti.

Un altro modo per realizzare una maggiore efficienza del sistema è quello di dare concreta attuazione all'art. 3 del c.p.p. e cioè far sì che a curare un procedimento, per tutte le fasi del relativo grado, sia

lo stesso magistrato o gli stessi magistrati originariamente designati. La continuità nella gestione del procedimento da parte di un'unica persona o un unico coordinamento svolgente le funzioni di pubblico ministero creerebbe notevoli vantaggi sia in termini di efficacia dell'azione ma anche di efficienza, consentendo risparmi di tempo. Non solo, si potrebbe pensare anche ad una ridefinizione degli ambiti di competenza territoriale e funzionale degli uffici di procura che preveda un unico ufficio del pubblico ministero che svolga le sue funzioni, in ogni stato e grado del procedimento di merito all'interno di un territorio che coincida con il distretto della Corte d'Appello.

In questo modo si realizzerebbe il principio anzidetto della continuità nell'esercizio delle funzioni di pubblico ministero, dall'inizio alla fine di tutte le fasi e gradi del giudizio di merito. Inoltre raggruppando sotto un unico ufficio tutte le professionalità presenti si realizzerebbe una distribuzione più equa del carico di lavoro tra magistrati, si eviterebbe al pericolo di un contrasto tra p.m. all'interno dell'intero distretto e si raggiungerebbe anche una migliore efficienza ed economicità nell'uso delle forze a disposizione.

Altra contraddizione alla quale bisogna porre rimedio causata dall'introduzione nel nostro ordinamento del sistema accusatorio senza però introdurre i necessari adeguamenti è quella del sistema delle impugnazioni. Vanno ridisegnati i limiti del giudizio d'appello sempre nell'ottica di quell'efficienza e quella economicità che ogni intervento di riforma dovrebbe raggiungere senza trascurare naturalmente il perseguimento della garanzia del diritto. In un sistema accusatorio, dove la formazione della prova avviene attraverso il dibattimento e quindi oralmente, un giudizio d'appello che si basa invece su prove cartolari non garantisce di per sé un giudizio finale più "giusto".

Il nodo centrale che riguarda il nostro sistema penale è come già anticipato il fatto che il nostro ordinamento prevede l'obbligatorietà dell'azione penale, che coniugandosi con il rito accusatorio provoca un numero impressionante di dibattimenti, intasando i tribunali con giudizi lunghi. È necessario quindi ridurre a monte il numero dei dibattimenti con misure adeguate.

Per far ciò bisogna prevedere che in alcuni casi il processo possa concludersi prima ancora di arrivare al dibattimento di fronte al giudice, prevedendo benefici per chi rinuncia al contraddittorio nella formazione della prova. Va aumentato il numero dei processi svolti con rito abbreviato, ma anche i casi di ricorso al patteggiamento che evita lo svolgimento del processo. Naturalmente questo non vuol dire creare trattamenti di favore per chi delinque a discapito delle persone offese, ed a garanzia di ciò si potrebbero far venire meno quei benefici eccessivi collegati al patteggiamento (es. la non efficacia della sentenza nei giudizi civili), che si aggiungono a quello della riduzione della pena. Per incentivare il ricorso al patteggiamento e rendere più veloce la definizione del processo si potrebbero attenuare i limiti di pena attualmente previsti e prevedere che alla dichiarazione della colpevolezza segua in via diretta la sentenza di condanna alla quale sia collegata una riduzione della pena adeguata ma non altri benefici, oppure dosarli in base alla gravità del reato.

Per evitare lo svolgimento di processi inutili si dovrebbe prevedere la sospensione dei processi nei casi di imputati contumaci perché irreperibili. Questo naturalmente solo nel caso che sia accertato che l'imputato non abbia ricevuto notizia del procedimento a suo carico nonostante la notifica regolarmente effettuata, e non quando l'imputato decida, pur essendo a conoscenza del processo a suo carico, di non presentarsi in giudizio.

Altri accorgimenti da adottare per garantire uno svolgimento più celere del processo, riducendo quindi i tempi per pervenire alla sentenza definitiva e anche per risparmiare sui costi di gestione del sistema giustizia sono i seguenti:

- notifica degli atti giudiziari: attività che attualmente richiede impegni eccezionali sia in termini di costi che di tempo e di risorse umane impiegate. Per risolvere il problema e garantire al contempo la certezza della conoscenza dell'atto da parte del destinatario si può prevedere l'elezione di domicilio automatica presso il difensore di fiducia;
- notifica alle parti delle impugnazioni: bisognerebbe prevedere di porre a carico della parte l'onere di verificare se l'appello sia stato presentato alla scadenza del termine previsto.

- deposito di atti: anche questa incombenza che richiede tempi e costi notevoli potrebbe essere razionalizzata evitando di farne una procedura generalizzata e prevedendola solo come obbligo da adempiere su richiesta della parte interessata. Al momento della notifica del procedimento a suo carico il soggetto indagato deve essere informato della facoltà di richiederli a conclusione delle indagini preliminari.
- opposizione al decreto penale ai fini dell'ottenimento della sospensione condizionale: per restringere i tempi del procedimento bisognerebbe prevedere che il giudice possa procedere d'ufficio sulla base del parere del pubblico ministero, senza fissare un'udienza apposita.
- misure cautelari: sempre nell'ottica di uno snellimento delle procedure e del carico di lavoro sarebbe opportuno affidare da subito al giudice collegiale la decisione, anziché prevedere un primo passaggio ad un giudice monocratico ed il riesame al giudice collegiale.
- rinnovazione di prove in caso di cambiamento del collegio giudicante: anche questa procedura causa una eccessiva dilatazione dei tempi del processo, per cui bisogna modificare il principio prevedendo che la ripetibilità della prove avvenga non su richiesta delle parti che sono sufficientemente tutelate dal fatto che hanno partecipato al contraddittorio dinanzi all'altro giudice ma solo su richiesta del nuovo giudice, nel caso lo ritenga necessario.
- previsioni di inutilizzabilità che invalidano gli atti processuali: il sistema attuale prevede troppi casi di ricorso a ipotesi di inutilizzabilità di atti, convalidandole anche quando non sia certo o dimostrabile che questi atti abbiano inquinato le prove. Sempre nell'ottica di un risparmio di tempo e risorse sarebbe bene ricondurre queste ipotesi ad altre forme meno gravi di invalidità di atti processuali.
- patrocinio a spese dello Stato: questo istituto andrebbe rivisto in termini di una razionalizzazione dei costi. Esso si basa infatti sulla sola autocertificazione del richiedente, e ciò non assicura che vi accedano solo le persone che veramente ne hanno bisogno.

3.2.2. Il processo civile

Anche in tema di processo civile la criticità maggiore risiede nella durata eccessiva dei giudizi, che pone un serio problema di esigibilità dei diritti dei cittadini.

I dati parlano di un 70% di cause che non giungono ad una definizione, e che perdono di vista in questo modo l'oggetto del loro agire e cioè la soddisfazione della domanda di giustizia dei cittadini. Esiste un divario numerico elevatissimo tra cause iscritte e processi definiti. Addirittura ci sono cause iscritte 10,15 anni fa.

Le direttive della riforma dovrebbero essere quelle di realizzare una razionalizzazione della normativa vigente, un'accelerazione delle procedure, una disciplina del processo che permetta un più ampio ricorso a forme alternative di definizione delle controversie.

I tentativi di riforma deflattiva del processo civile attualmente in atto (es. d.d.l. delega per un ampio e organico riesame della vigente normativa processuale civile) sono diretti ad affidare agli avvocati delle parti in causa la fase dell'istruttoria e prevedere l'intervento del giudice solo in un secondo momento, nella fase decisoria. In questo modo la preparazione del processo non vede il coinvolgimento attivo del giudice che invece svolge una funzione essenziale di indirizzo e controllo a garanzia del rispetto delle regole processuali.

È dubbio che la causa dei tempi lunghi dei processi sia da individuarsi nello svolgimento della fase istruttoria davanti al giudice che spesso è lenta perchè avviene su prove inutili, su domande inammissibili o infondate.

Il modo per recuperare questa attività di controllo da parte del giudice e di esercitarla efficacemente è quello di fornirgli collaboratori professionalmente preparati che lo aiutino nelle udienze istruttorie, nelle attività di studio, ricerca e documentazione.

La soluzione per una riduzione del numero dei processi è quella di potenziare i modelli alternativi di risoluzione precontenziosa delle controversie e rendere più semplici e veloci la comunicazione degli atti.

Anche per il processo civile come per quello penale bisogna intervenire sul sistema delle impugnazioni, pensando di non consentire il doppio grado di giudizio di merito per le controversie di modesto valore.

3.2.3. La giustizia minorile

Anche in questo delicato settore sono necessari degli interventi che garantiscano una effettiva soddisfazione dei diritti dei minori. A tutela di questi diritti si pone in primo luogo la presenza di un Tribunale e di giudici specializzati in giustizia minorile. Attribuire le competenze sia civili che penali a sezioni specializzate presso tutti i tribunali ove risulti possibile, come è nelle intenzioni degli interventi di riforma attualmente in discussione creerebbe un'attenuazione dell'impegno, delle forze e delle risorse destinate a questo importante settore.

Inoltre si andrebbe ad aumentare il carico di lavoro degli uffici giudiziari che dovrebbero gestire anche questo tipo di procedimenti, prima riservati ai Tribunali minorili. Altro effetto perverso sarebbe quello di rallentare lo svolgimento dei processi in un settore dove invece i processi sono definiti in tempo reale. Questo a causa della possibilità prevista di attribuire al magistrato preposto alla giustizia minorile nelle sezioni istituite presso i tribunali anche altra attività giudiziaria.

Una riorganizzazione così delineata richiede inoltre impegni di spesa notevoli in termini di risorse materiali ed umane che sono difficilmente sostenibili e che comunque laddove lo fossero, potrebbero essere meglio impiegate per potenziare i servizi socio-educativi fondamentali per il recupero del minore ed attualmente in seria difficoltà a causa del taglio delle spese.

Bisognerebbe invece intervenire in direzione opposta e cioè allargare le competenze dei tribunali minorili alla dimensione distrettuale, e affidare a questi ultimi le competenze anche in tema di separazioni, divorzi e tutele trasferendo presso di loro le risorse umane che operano presso i tribunali ordinari adesso investiti di queste materie. In questo modo si realizzerebbe una razionalizzazione del sistema senza oneri aggiuntivi sul bilancio dello Stato.

3.3. Le proposte per intervenire su alcune criticità del sistema

3.3.1. La razionalizzazione della Giustizia del giudice onorario

In Italia, tra procedimenti penali e civili, pendono oltre 5.500.000 cause. In pratica, tra attori, convenuti, indagati e persone offese almeno un maggiorenne su cinque è coinvolto in un processo (senza contare i testimoni, i consulenti tecnici, i periti, i cancellieri, i segretari, i giudici, gli stenotipisti, ecc.).

Attualmente il nostro sistema Giustizia ha una Magistratura Ordinaria (cosiddetta togata) composta da circa 9.600 magistrati; quella Onoraria si compone nel dettaglio di: 4.700 giudici di pace; 1.500 giudici onorari di Tribunale; 1.465 vice procuratori; 959 giudici minorili; 287 esperti di sorveglianza; 394 esperti delle sezione agrarie; 1.000 giudici aggregati delle sezioni stralcio. In definitiva il numero dei giudici onorari supera quello dei giudici ordinari.⁸

L'attuale rito penale dinanzi al giudice di pace non consente il ricorso ai riti cosiddetti "alternativi" quali il rito abbreviato, il patteggiamento, il decreto penale di condanna.

L'unica possibile definizione avviene in dibattimento ove è necessaria la presenza del pubblico ministero, degli avvocati, del cancelliere e del giudice.

Processi definibili in una sola udienza possono prolungarsi a dismisura.

Occorre riformare l'attuale situazione:

⁸ Anche nel sistema retributivo vi sono differenze strutturali che rendono il modello organizzativo non uniforme e disomogeneo. Il giudice onorario è remunerato con criteri indennitari legati alla presenza e al numero delle udienze e degli atti prodotti.

Al magistrato onorario di Tribunale viene liquidata un'indennità fissa lorda di euro 98,13 per ciascuna singola udienza cui abbia partecipato circa euro 100,00 per ogni sentenza.

In virtù della legge istitutiva la spesa prevista, dal 2000 in poi, avrebbe dovuto essere, complessivamente, di 97.000 milioni di lire annue (pari a circa 50 milioni di euro). I compensi per i giudici di pace sono stabiliti dal Ministero in: euro 36,15 per ciascuna udienza; 56,81 euro per ogni processo assegnato e definito o cancellato dal ruolo; euro 10,33 per ogni decreto ingiuntivo; euro 10,33 per decreto di archiviazione, ordinanza di incompetenza, provvedimento di inammissibilità, ordinanza di esecuzione, decreto di sequestro preventivo o conservativo o di rigetto della richiesta di sequestro.

Per le indennità dei Giudici di Pace lo Stato ha erogato euro 64.667.452,44 nel solo anno 2002, mentre la stima delle spese di gestione e funzionamento degli uffici si aggira intorno ad euro 15.000.000 annui per un totale complessivo valutabile in circa 80.000.000,00 (ottantamiliardi) di euro all'anno.

1. prevedendo la modifica del sistema retributivo per le categorie dei magistrati onorari che sia coerente e uniforme a quella della magistratura ordinaria, stabilendo un compenso mensile fisso;
2. consentendo l'audizione dei riti alternativi anche dinanzi al Giudice di Pace penale, velocizzando la definizione di processi che, normativamente, riguardano fatti-reato minori rispetto a quelli deferiti alla competenza del giudice togato; assegnando ai soli giudici per le indagini preliminari (e, quindi, professionali) la competenza in ordine al giudizio circa le richieste di archiviazione, per evitare il rischio che possano essere emanati provvedimenti di imputazione coatta.

3.3.2. Le spese per le attività ausiliare

L'attuale codice di procedura penale prevede la possibilità di attuare forme di outsourcing, cioè di esternalizzare la gestione di attività ausiliare, strettamente connesse con il procedimento giudiziario, che hanno importanti ricadute sullo svolgimento del processo.

Un esempio di esternalizzazione è fornito dall'attività di stenotipia. L'attuale codice di procedura penale prevede la redazione dei verbali del processo mediante la stenotipia, ma nonostante questa previsione lo Stato non ha ancora provveduto all'assunzione di stenotipisti, ed ha dunque appaltato l'attività a ditte esterne.

L'art. 51 del c.p.p. prevede infatti questa possibilità:

“Art. 51. personale tecnico impiegato per la documentazione degli atti.

1. quando rileva l'esigenza di avvalersi di personale tecnico estraneo all'amministrazione dello stato per la documentazione degli atti, nei casi previsti dagli articoli 135 comma 2, 138 comma 2 e 139 comma 4 del codice, l'autorità giudiziaria ne fa richiesta al capo dell'ufficio giudiziario perché provveda alla scelta del personale idoneo.

2. al fine indicato nel comma 1 il capo dell'ufficio giudiziario è autorizzato a stipulare uno o più contratti trimestrali, prorogabili per un periodo non superiore a un anno, con imprese di servizi specialistici, aventi sede, di regola, nella circoscrizione dell'ufficio giudiziario medesimo.

3. ai contratti si applicano le disposizioni dell'articolo 7 comma 1 della legge 3 ottobre 1987 n.401. il parere sulla congruità della spesa è espresso dall'ufficio tecnico erariale territorialmente competente.”

Questa soluzione non costituisce però un risparmio per l'erario. Al contrario, come accade in molti casi in cui le esternalizzazioni non sono accompagnate da un attento esame costi-benefici e dunque

non sono dettate da criteri di efficienza, efficacia ed economicità ma solo da esigenze contingenti a cui far fronte, i costi per il bilancio dello Stato si sono rivelati più ingenti rispetto a quelli necessari per pagare dipendenti assunti per svolgere l'attività di stenotipia.⁹

Altra attività che grava sui costi della giustizia è quella di traduzione¹⁰. Non meno del 50% dei processi penali, circa 1.500.000, vede coinvolti cittadini stranieri che hanno diritto per legge all'interprete.

Sarebbe possibile ridurre le spese necessarie a far fronte a queste attività ausiliarie istituendo il ruolo dello stenotipista e dell'interprete, con risparmio per l'erario e con i vantaggi derivanti dalla creazione di nuovi posti di lavoro.

Altri costi che gravano sull'amministrazione della giustizia sono quelli che i gestori di telefonia richiedono per mettere a disposizione delle autorità i tabulati telefonici indispensabili per le indagini. Inoltre lo Stato, non disponendo di apparecchiature tecniche per l'intercettazione ambientale le deve affittare presso ditte esterne.¹¹

Per ridurre queste spese sarebbe sufficiente imporre normativamente l'accesso gratuito ai dati di tutti i gestori di telefonia, senza con questo pregiudicare il diritto alla privacy perché non è il pagamento che rende legittima l'acquisizione dei dati personali bensì il provvedimento motivato del Giudice.

Inoltre se si prevedessero investimenti per dotare i servizi tecnici delle Forze di Polizia di apparecchiature adeguate non ci sarebbe più bisogno di noleggiarle.

⁹ Il costo per l'attività di stenotipia è di 3.00 euro a pagina. Ogni pagina si compone di 30/35 righe ma ciascuna riga, comprensiva di indicazione della parte parlante, non supera la 20/30 battute poiché anche il solo "SI" o "NO", in risposta ad una domanda, fa riga a sé.

In sintesi, per fare solo un esempio, un Tribunale come quello di Foggia ha speso, nel 2002, più di 200.000,00 euro di stenotipia.

Il Ministero della Giustizia ha già erogato 11.800.000,00 euro nei primi 6 mesi dell'anno 2003, mentre la spesa annuale complessiva prevista supera i 34.000.000,00 di euro.

Lo stipendio medio di uno stenotipista non supera gli 800,00 euro mensili. Il resto è il guadagno delle ditte appaltatrici.

¹⁰ Ad ogni interprete vengono erogati ogni giorno circa 77,00 euro, pari a quattro vocazioni raddoppiate.

¹¹ Il costo medio è di 250,00 euro al giorno per ogni apparecchiatura.

3.3.3. Le notifiche e l'irreperibilità nel processo penale

La Costituzione prevede la cosiddetta obbligatorietà dell'azione penale.

Il nuovo codice di procedura penale assegna alla funzione del Pubblico ministero e naturalmente a quella del giudice l'accertamento della verità.

Il Pm, infatti, è tenuto a cercare prove anche relative all'innocenza dell'indagato ed il giudice ha poteri istruttori officiosi sia ex art.422 c.p.p. sia ex art.507 c.p.p.

Quanto alla polizia giudiziaria questa ha scarsa autonomia investigativa dovendo dipendere, quasi immediatamente, dalle direttive del Pm.

Gli atti della polizia giudiziaria non possono essere utilizzati in dibattimento e l'agente di polizia non può testimoniare su quanto gli è stato riferito dall'imputato.

I termini delle indagini sono fissati in 6 mesi (solo in rare ipotesi sono previsti termini più lunghi) scaduti i quali il Pm deve chiedere la proroga al Gip, notiziando l'indagato ed il suo difensore.

Al termine delle indagini il Pm deve notificare il relativo avviso all'indagato ed al suo difensore. In questa fase dell'istruttoria l'irreperibilità interferisce con il fluido scorrimento del procedimento, ritardando i tempi perché se l'indagato è irreperibile il Pm deve cercarlo dovunque e solo se documenta la sua infruttuosa ricerca può notificare presso il difensore.

Inoltre i termini di prescrizione del reato non si interrompono, mentre la quasi totalità degli atti del Pm vanno notificati e, per ogni fase, si deve ricominciare la ricerca dell'irreperibile a pena di nullità di tutti gli atti successivi.

Il cittadino extracomunitario sedicente, clandestino, senza fissa dimora e denunciato a piede libero è sicuramente irreperibile.

La procedura impone comunque di celebrare un dibattimento (con Pm, difensore, giudice, cancelliere, testimoni, stenotipista...) per, eventualmente, arrivare ad una condanna che non sarà mai eseguita (essendo non solo irreperibile il reo ma anche "sedicente" cioè con nome di fantasia).

Anche a questo appare possibile porre rimedio:

1. abrogando l'obbligo in capo al Pm di procedere ad interrogatorio a mera domanda dell'indagato dopo la notifica dell'art.415 bis c.p.p.; l'esperienza ha, infatti, dimostrato che nella stragrande maggioranza dei casi questa richiesta risponde a mere tecniche dilatorie; l'indagato inoltre può, in qualsiasi momento, presentare memorie difensive;
2. riformando le disposizioni relative alla pronuncia del decreto di irreperibilità : nella pratica, un numero sempre crescente di procedimenti/processi si radica a carico di cittadini stranieri privi di documenti, senza fissa dimora sul territorio nazionale, clandestini, identificati solo attraverso rilievi fotodattiloscopici. L'attuale normativa impone la pronuncia di decreto di irreperibilità ad ogni cambio di fase del procedimento con la conseguenza che ciascuna volta occorre procedere a lunghe e dispendiose ricerche. Le stesse riflessioni, si badi, valgono per qualsiasi irreperibile.

Con il rito abbreviato si possono raggiungere i seguenti immediati vantaggi:

- * incremento di numero di processi celebrati e definiti;
- * acquisizione delle sole prove che il giudice ritiene necessarie oltre a quelle richieste dalle parti;
- * contrazione delle spese (spese di stenotipia, indennità per i testi etc);
- * risparmio di risorse anche umane (assistenti giudiziari in udienza per un numero minore di ore ed altrimenti destinati ad altri servizi; minor spreco di tempo per la p.g. costretta, spesso, a viaggi da un capo all'altro del Paese per testimoniare su circostanze già cristallizzate in atti di servizio);
- * disincentivo all'uso di tecnicismi processuali aventi quale unico scopo di dilatare i tempi del processo.

3. Riformando la disciplina della prescrizione.
4. Stabilendo che, per il contumace, si sospendono tutti termini(anche quelli della prescrizione) ed istituendo, così, l'obbligo dell'imputato di presentarsi dinanzi al suo Giudice (come avviene negli altri Stati europei).

3.3.4. Gli interessi giudiziari

Attualmente il tasso degli interessi “legali” è pari al 3,5%, inferiore al tasso bancario passivo. Il debitore invece di pagare, può trovare conveniente resistere in giudizio poiché in caso di soccombenza pagherà un modesto interesse sul capitale.

In altri Paesi esistono tassi legali elevatissimi e sanzioni per le liti temerarie.

Sarebbe auspicabile quindi introdurre nel nostro ordinamento i cosiddetti “interessi giudiziari”, mutuando l’istituto dal diritto processuale civile tedesco.

3.4. L'ausiliario del giudice e l'istituzione del ruolo del funzionario del giudice

La delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario approvata al Senato si appresta ad introdurre – tra le altre cose - nel nostro Ordinamento l'ufficio del giudice e la figura dell'ausiliario del giudice.

In alternativa, ne è già pronta un'altra, contenuta nel disegno di legge che prevede l'istituzione del ruolo del funzionario giudiziario.

Entrambe le iniziative nascono dall'esigenza di affiancare ai giudici soggetti che, facendosi carico di attività non giurisdizionali oggi demandate ai giudici medesimi, consentirebbero di liberare questi ultimi da numerose incombenze, con conseguente recupero di tempo e di produttività.

La prima differenza tra le due proposte riguarda l'ambito delle competenze demandate alle due diverse figure di collaboratori del giudice. Invero mentre il disegno di legge prevede una serie di funzioni amministrative o comunque non rientranti in quelle giurisdizionali *stricto sensu*, sia in materia civile, sia penale (artt.8 e 9), la delega al Governo prevede anche un'ulteriore attività di supporto del magistrato consistente *“nell'attività di ricerca della dottrina e dei precedenti giurisprudenziali, anche di merito, nel prestare assistenza al magistrato nell'organizzare l'attività in vista dell'udienza e nel coordinamento degli adempimenti istruttori ed inoltre, nella facoltà di presenziare all'udienza e di esaminare gli atti”* (art.8 bis lett.a nn.1,2,3).

La seconda differenza riguarda l'individuazione dei soggetti chiamati a svolgere le funzioni di supporto e le modalità di copertura dei posti. Infatti, mentre il disegno di legge ritiene che la migliore soluzione praticabile per il magistrato possa essere rappresentata dal personale già dipendente dall'Amministrazione della Giustizia, in possesso di determinati requisiti, la delega al Governo ritiene che la figura dell'ausiliario debba essere di provenienza esterna, assunta, sulla base di criteri predeterminati e di graduatorie, per un periodo di due anni, rinnovabile una sola volta.

La terza differenza riguarda i costi. Mentre il disegno di legge comporterebbe una spesa annua di euro 6.000 per 2.500 funzionari,

da pagare attraverso il fondo di Amministrazione (per un costo complessivo iniziale, al netto delle ritenute previdenziali di euro.15.000.000), la delega al Governo, invece, prevede una spesa annua di euro 13.416 per 2.250 ausiliari, da pagare mediante l'istituzione di una nuova imposta da aggiungere alle spese di giustizia (art.8 bis punto n.2), per un costo iniziale di euro 30.186.000, verosimilmente da maggiorare di un 50%, tenuto conto delle ritenute previdenziali a carico dello Stato e del trattamento di fine rapporto.

Entrambe le proposte prevedono maggiori entrate per finanziare l'obiettivo: nella delega al governo il gettito dovrebbe derivare da un'imposta pari al 3 per cento della massa attiva risultante dalle procedure concorsuali chiuse nell'anno, quindi andrebbe a carico di una sola categoria di utenti (facendo sorgere anche dubbi di legittimità costituzionale), mentre nel disegno di legge è previsto un incremento di tre euro del contributo unificato dovuto per tutti gli atti di competenza del funzionario giudiziario.

Nella delega al Governo non convincono e si valutano in modo del tutto negativo:

- * il fatto che si voglia legiferare in materia che si ritiene riservata alla contrattazione;
 - * l'accesso di personale dall'esterno, solo sulla base di titoli e senza alcuna preventiva selezione;
 - * il rapporto che s'istaurerà tra questo personale (assunto solo su richiesta del magistrato, posto "sotto la diretta responsabilità del magistrato cui è assegnato ed in rapporto fiduciario con il medesimo") ed il restante personale di cancelleria, in particolare modo con il Cancelliere responsabile della cancelleria;
 - * la durata limitata dell'incarico ai fini della sua produttività;
 - * il non tenere conto della particolarità del servizio Giustizia, proponendo una nuova forma di precariato (durata massima 4 anni), molto qualificato e poco retribuito rispetto all'impegno richiesto (euro 1032 mensili x 13 mensilità);
 - * il tentativo, poco felice, di abbinare la soluzione del problema di supportare adeguatamente i magistrati, con il problema della formazione per la carriera forense e per la magistratura onoraria;
- 7) il costo eccessivo, rispetto alla soluzione praticabile con il personale interno.

- * la previsione di un Ufficio del giudice che (così come proposto), manifesta una precisa volontà di esternalizzare e di rendere sempre più precario anche il personale addetto al servizio Giustizia, addirittura ricorrendo a nuove figure contrattuali atipiche (art.8 bis n.1 lett.m).

I contenuti negativi del disegno di legge sono:

- * il fatto che si voglia legiferare in materia che si ritiene riservata alla contrattazione;
- * il fatto che il requisito principale che deve avere il funzionario per concorrere a far parte di questa posizione organizzativa sia individuato esclusivamente nell'appartenenza alle sole posizioni economiche C2 e C3 e non alla figura professionale del cancelliere o quantomeno all'intera area C;
- * la mancata previsione di ulteriori entrate per il fondo di amministrazione, in quanto, con le nuove posizioni organizzative, tutto il restante personale, oltre ad essere penalizzato perché, inevitabilmente, gravato di alcuni compiti prima svolti dai funzionari giudiziari, si vedrebbe sottratto notevoli risorse dal fondo di amministrazione.

I contenuti positivi del disegno di legge possono così essere sintetizzati:

- * avere capito che vi è la possibilità di valorizzare ed utilizzare il patrimonio di professionalità già presente tra il personale;
- * avere richiamato una soluzione già prevista nel contratto integrativo del Ministero della Giustizia (posizioni organizzative) che consentirebbe il conseguimento del risultato con costi minori;

Il Ministero della Giustizia, pur avendo un organico di 49.000 unità, lamenta un vacanza di settemila unità circa, pari al 14 % circa. Mai come adesso si pone la necessità di stabilizzare il rapporto di lavoro dei lavoratori a tempo determinato e dei colleghi in posizione di comando e di ottenere deroghe nella finanziaria per la copertura dei posti. Oltretutto da tempo si ipotizza l'assunzione di circa mille magistrati togati senza prevedere paradossalmente l'incremento delle piante organiche del personale di cancelleria.

3.5. Cenni comparati sull'istituto del Gratuito patrocinio.

Per meglio comprendere quali siano i principali problemi che ostacolano il regolare svolgimento della giustizia in Italia, si è pensato di approfondire due istituti giuridici disciplinati dal codice di procedura penale:

- * l'istituto del Gratuito patrocinio, per gli indubbi riflessi che esso ha sull'attuazione dei principi costituzionali di uguaglianza e diritto di difesa;
- * la funzione inquirente ed i rapporti tra pubblico ministero e polizia giudiziaria nell'accertamento dei reati;

Particolare attenzione è stata riservata all'analisi comparata fra i principali paesi dell'Unione Europea. Un'indagine siffatta può contribuire a cogliere al meglio i limiti e le possibilità di miglioramento della disciplina degli istituti in oggetto e del sistema giustizia nel suo insieme.

In Italia, il Gratuito patrocinio per i non abbienti, previsto originariamente con il R.D. n.3282/1923, è stato disciplinato con Legge n.217/1990, successivamente modificata dalla Legge n.134/2001, che ha esteso tale beneficio anche ai giudizi civili ed amministrativi.

Il Gratuito patrocinio consente all'imputato, al condannato, alla persona offesa dal reato, al danneggiato che intenda costituirsi parte civile, al responsabile civile e al civilmente obbligato per la pena pecuniaria, di essere assistito e difeso in giudizio da un legale le cui competenze professionali sono a carico dello Stato.

Può essere ammesso al patrocinio chi è titolare di un reddito, risultante dall'ultima dichiarazione dei redditi, non superiore a 18 milioni di lire, ossia pari a 9.296,22 Euro; tale limite è entrato in vigore l'1/07/2002. Oltre al reddito dell'interessato, è necessario tenere conto anche di quello del coniuge, del convivente e di tutti gli altri familiari con lui conviventi; in tal caso il limite anzidetto è elevato di due milioni di lire, ovvero di 1.032,91 Euro, per ogni familiare.

L'ammissione al patrocinio comporta l'esonero dal pagamento delle spese processuali, il rilascio gratuito delle copie degli atti processuali necessari per l'esercizio della difesa, l'anticipazione da parte dello Stato delle spese sostenute effettivamente dai difensori, dai consulenti tecnici (sia d'ufficio che di parte), dagli investigatori privati autorizzati ai sensi della Legge n.379/2000, ed, infine, da ausiliari, notai e pubblici ufficiali.

Inoltre, per essere ammesso al patrocinio, l'interessato deve presentare un'istanza al giudice procedente, la quale deve contenere, a pena di inammissibilità, l'autocertificazione attestante la sussistenza delle condizioni di reddito previste dalla normativa citata e deve essere dallo stesso sottoscritta.

Ricevuta l'istanza, il giudice attua un controllo sostanziale preventivo, e la respinge se dagli elementi in suo possesso risulta che l'interessato non versa nelle condizioni di reddito previste dalla legge.

In Belgio, del patrocinio ai non abbienti si occupano i Consigli dell'Ordine degli Avvocati: l'accusato ha diritto di essere assistito da un difensore, il quale, tuttavia, nelle fasi precedenti il giudizio, non ha diritto di presenziare agli atti istruttori, potendo soltanto intervenire all'udienza di verifica della legalità di eventuali misure restrittive della libertà personale.

Contrariamente a quanto accade in Italia, lo Stato non versa alcun compenso ai legali che, quindi, prestano la propria attività professionale in via totalmente gratuita, salvo che si tratti di giovani praticanti legali.

In Francia, il patrocinio ai non abbienti è concesso alle persone fisiche di nazionalità francese, ai cittadini degli Stati membri della Comunità Europea e agli stranieri extracomunitari implicati in un processo penale; tale estensione agli stranieri, peraltro, si riscontra anche in Italia, ove agli stessi viene riservato il medesimo trattamento dei cittadini italiani. Eccezionalmente, il patrocinio può essere concesso alle persone giuridiche non aventi fini di lucro che abbiano sede in Francia e non dispongano di risorse sufficienti.

Contrariamente a quanto accade in Italia, dove il patrocinio viene concesso in base al reddito del richiedente risultante dall'ultima dichiarazione, in Francia l'interessato, per poter beneficiare del patrocinio, deve dimostrare di percepire un reddito mensile inferiore a una somma predeterminata il cui ammontare viene fissato annualmente in via amministrativa.

Il patrocinio gratuito comprende l'assistenza davanti agli organi giurisdizionali, con pagamento delle competenze professionali spettanti al difensore, nonché il rimborso di consulenze ed assistenze effettuate nel corso di procedure non giurisdizionali. La prima forma di assistenza è finanziata direttamente dallo Stato; la seconda è finanziata mediante partecipazioni dello Stato, degli Organismi di categoria delle professioni giudiziarie e giuridiche, dei Consigli dell'Ordine Forense, delle Collettività territoriali e di Pubbliche istituzioni.

In Germania, il difensore d'ufficio viene designato direttamente dall'organo giurisdizionale competente per il merito.

Gli onorari spettanti al legale così nominato vengono corrisposti dal Land (circoscrizioni territoriali dotate di propri organi decisionali e di ampia competenza).

Qualora l'accusato intenda comunque avvalersi di un difensore d'ufficio, se abbiente, sarà tenuto a rimborsare al Land gli onorari corrisposti al suddetto difensore.

In Inghilterra, l'accusato può beneficiare dell'assistenza giudiziaria (legal aid), totalmente o parzialmente gratuita, servendosi dell'istituto del Gratuito patrocinio. Davanti agli organi giurisdizionali penali devono essere soddisfatte due condizioni, relative, l'una, all'entità del reddito, che non deve superare una certa soglia e, l'altra, alla gravità della pena che l'interessato rischia di vedersi infliggere. Infatti, se la sanzione è di scarsa entità, il beneficio del Gratuito patrocinio può non essere concesso.

In merito all'assistenza legale dei non abbienti ed alla possibilità per questi ultimi di beneficiare del patrocinio gratuito, occorre altresì evidenziare come esse finiscano con l'aver solo *in Italia* un raggio applicativo assai limitato, perché vengono concesse soltanto alle persone che hanno un reddito molto basso, mentre, per le categorie dei meno abbienti che non versino in stato di radicale povertà, non sono ammessi neppure rimborsi parziali.

C'è comunque da rilevare che la legge del 1990, di riforma dell'istituto, ha apportato considerevoli innovazioni di principio rispetto alla normativa precedente: da un lato, ponendo a carico dello Stato e non più degli stessi avvocati, come accadeva precedentemente, il costo della "gratuità" della difesa dei non abbienti; dall'altro, precisando che anche la scelta del difensore "gratuito" è rimessa, in via di principio, allo stesso interessato, senza che si abbia, dunque, necessaria coincidenza tra l'ammissione al patrocinio e la nomina d'ufficio del difensore.

In compenso, gli altri paesi europei appaiono più sensibili all'esigenza di un'assistenza effettiva dei non abbienti e dei meno abbienti, mediante una più solida organizzazione di apparati di sostegno giudiziario o, più globalmente, giuridico, mentre restano inclini a conservare un margine di valutazione caso per caso quanto a nomina di un difensore d'ufficio.

3.6. Cenni comparati sulla funzione di polizia giudiziaria

Il procedimento penale, negli ordinamenti giuridici dei paesi comunitari, inizia sempre con una fase - detta "delle indagini preliminari" - che consiste, una volta che sia stato constatato il reato, nell'identificare il suo autore, nel raccogliere prove e poi nel formulare ufficialmente l'imputazione.

Queste funzioni, culminanti con la formazione del fascicolo delle indagini, sono devolute al pubblico ministero ed alla polizia giudiziaria, a titolo esclusivo, in *Germania, Inghilterra e Italia* e, a titolo principale, in *Belgio e in Francia*, dove opera anche il giudice istruttore.

Nella maggior parte dei sistemi processuali in esame, il pubblico ministero interviene in tutte le fasi del procedimento: dalla fase delle indagini preliminari al momento dell'esecuzione delle pene.

Le prerogative della polizia giudiziaria sono invece circoscritte solo alla fase preliminare.

Anche il problema dell'equilibrio dei poteri tra il pubblico ministero e la polizia giudiziaria riguarda dunque, essenzialmente, la fase iniziale del processo penale.

Tre osservazioni ulteriori meritano di essere formulate.

- * Innanzi tutto, occorre notare che, non solo il pubblico ministero e la polizia giudiziaria dispongono di poteri esclusivi, ma che, altresì, essi esercitano identiche funzioni in modo alternativo.
- * Inoltre, la nozione stessa di “polizia” esige qualche precisazione terminologica. Dal punto di vista funzionale, il termine generico viene qui impiegato per designare l’insieme delle sole attività di polizia “giudiziaria”, anche se solo il diritto *belga*, quello *francese* e quello *italiano* usano questa terminologia.
Da un punto di vista organico, il termine designerà invece i soggetti le cui attribuzioni consistono essenzialmente nell’indagare e che non sono investiti di altre funzioni lungo l’iter del procedimento penale. Una volta tracciata questa prospettiva organica, occorre ancora evocare quel denominatore comune alle procedure *belghe, francesi e italiane* che è costituito dalla eterogeneità dei corpi di polizia giudiziaria: mentre in *Inghilterra* e in *Germania* la funzione di polizia giudiziaria è devoluta ad un’unica struttura, negli altri paesi la ricerca dei reati è affidata a strutture radicalmente diverse: a) ad ordinamento civile: la Polizia di Stato in *Italia*; la Polizia giudiziaria delle Procure e la Polizia comunale in *Belgio*; la Polizia giudiziaria propriamente detta in *Francia*; b) ad ordinamento militare, come l’Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza in *Italia*, Gendarmeria in *Belgio* e in *Francia*.
- * Con riguardo all’equilibrio dei poteri tra polizia giudiziaria e pubblico ministero si delineano due diverse concezioni: una continentale e l’altra di derivazione inglese.

Per quanto riguarda *la concezione continentale*, occorre dire che per ciascuna delle tappe della fase delle indagini preliminari, i codici dei paesi considerati ammettono il primato del pubblico ministero come organo di direzione.

Né il legislatore *francese*, né il legislatore *italiano* e neppure quello *belga* hanno preso le distanze da tale orientamento, che porta a riconoscere la supremazia del pubblico ministero nel

momento stesso in cui si descrivono dettagliatamente le diverse tappe della fase delle indagini preliminari.

Tutti hanno consacrato il principio generale secondo cui è il pubblico ministero a dirigere le funzioni d'indagine. Mentre la denuncia dei reati, da parte della vittima o da parte di qualsiasi cittadino, costituisce l'attività più frequente svolta dalla polizia giudiziaria. Quest'ultima constatazione, peraltro, è comune anche al sistema *inglese*.

Nell'affidare la direzione delle indagini al pubblico ministero, i legislatori hanno avuto cura di garantirne l'effettività della direzione, sottoponendo la polizia giudiziaria all'obbligo d'informare senza ritardo lo stesso dei reati di cui prendono notizia; ciò viene disciplinato nella stessa maniera nel diritto *tedesco* il quale esige, a sua volta, che le autorità e i funzionari di polizia informino senza indugio il procuratore della loro circoscrizione.

Come si vede, gli *ordinamenti continentali* salvaguardano preventivamente, fin dall'apertura delle indagini preliminari, la funzione di direzione investigativa devoluta al pubblico ministero: direzione di cui esso, teoricamente, è titolare durante tutta questa fase di costituzione del fascicolo delle indagini.

Il pubblico ministero è concepito come il principale motore della fase delle indagini preliminari; questa supremazia si esprime nel fatto che non esiste alcun atto delle indagini che non possa essere compiuto senza la direzione e il controllo dello stesso.

Gli *ordinamenti continentali* non attribuiscono, a titolo esclusivo, alla polizia giudiziaria il compimento degli atti investigativi nella fase delle indagini preliminari; infatti, in questi paesi, la polizia giudiziaria interviene o come organo esecutivo, in forza di una direttiva del pubblico ministero, o come organo decisionale, in forza di un potere che è sì autonomo ma non esclusivo.

Durante lo svolgimento delle indagini preliminari, la polizia giudiziaria può intervenire in qualità di organo esecutivo. Essa,

tuttavia, applica le direttive del pubblico ministero e conduce le indagini di cui quest'ultimo richiede l'adempimento.

L'ordine del procuratore consiste a volte in un impulso, a volte in un'autentica delega. Nella prima ipotesi, il pubblico ministero impone alle forze di polizia di eseguire un determinato atto investigativo che esse erano già legittimate ad effettuare d'ufficio senza autorizzazione preventiva; nella seconda ipotesi, il pubblico ministero chiede alla polizia di eseguire in sua vece un atto che essa non sarebbe di per sé legittimata a decidere e a compiere spontaneamente.

Quest'ultima situazione si delinea soprattutto in *Italia*, dove il codice stabilisce che “il pubblico ministero compie personalmente ogni attività di indagine”, ma “può avvalersi della polizia giudiziaria per il compimento di attività di indagine e di atti specificamente delegati, ivi compresi gli interrogatori ed i confronti”.

Per la polizia giudiziaria *italiana* si configura, peraltro, anche un potere investigativo d'iniziativa della stessa prima dell'intervento del pubblico ministero e anche successivamente, non solo per gli atti specificamente delegati ma, altresì, per “tutte le attività di indagine che ... sono necessarie per accertare i reati, ovvero sono richieste da elementi successivamente emersi”.

Un discorso analogo vale anche per la *Germania* dove il legislatore ha stabilito che, al di fuori degli accertamenti immediati e dei casi d'urgenza, solo il pubblico ministero è legittimato ad intraprendere gli atti d'indagine la cui esecuzione può essere, tuttavia, affidata alla polizia giudiziaria.

Tranne che per l'accesso sul luogo da parte del procuratore della repubblica in caso di flagranza e per gli accertamenti o esami tecnici o scientifici, questa facoltà di delegare la realizzazione di atti di indagine non si ha né in *Francia*, né in *Belgio* dove i codici non prevedono indagini la cui esecuzione venga propriamente riservata ai magistrati della procura.

In ciascuno dei casi precedentemente configurati – sia, cioè, che il pubblico ministero compia egli stesso degli atti, sia che ne deleghi l'esecuzione – la polizia giudiziaria svolge il ruolo di esecutore ma accade, peraltro, che essa conduca anche indagini di propria iniziativa.

Nei paesi continentali, la polizia giudiziaria, autorizzata ad intervenire talvolta anche d'ufficio nel corso delle indagini preliminari, non ha spazi d'intervento al momento della chiusura delle indagini, infatti, il ruolo di quest'ultima, termina con l'ultimo atto investigativo.

Nella concezione inglese, invece, la fase investigativa si distingue nettamente da quella dei sistemi continentali poiché l'apertura e lo svolgimento di tale fase, sono qui devolute interamente ed esclusivamente alla polizia giudiziaria, la quale agisce o in virtù di un potere proprio oppure su mandato del giudice.

La polizia inglese gode della prerogativa di condurre da sola le indagini che permetteranno di raccogliere prove e di fornire la base per un'eventuale accusa: ad essa è devoluto in via esclusiva l'espletamento dei diversi atti della fase delle indagini preliminari.

Contrariamente a quanto accade negli ordinamenti continentali, nel sistema processuale penale inglese non vediamo subordinate le attribuzioni d'iniziativa della polizia alle circostanze dell'urgenza o della flagranza; vengono solo in considerazione la natura del reato e il valore degli indizi.

Accanto alle indagini che essa esercita di propria iniziativa, la polizia inglese può svolgere atti in virtù di un mandato, il quale, può essere rilasciato o da un justice of the peace o, nel caso in cui debba provvedere ad intercettazioni telefoniche, dal Secretary of State.

In Inghilterra, l'autonomia della polizia rispetto al pubblico ministero è sancita dalla legge e può essere definita come "autonomia di diritto".

Sul continente, invece, le leggi proclamano la dipendenza funzionale della polizia in quanto è il pubblico ministero a dirigerla durante la durata delle indagini preliminari. Da quanto appena detto, si è potuto constatare che, questa dipendenza, è più teorica che pratica in quanto la polizia gode spesso di una vera autonomia.

In Germania, il pubblico ministero può dare ordini ai poliziotti suoi ausiliari ma, ai loro superiori gerarchici, può indirizzare solo delle richieste. Di conseguenza, la conduzione delle indagini, finisce col dipendere sempre da questi ultimi. La polizia interviene di sua iniziativa adottando le misure conservative urgenti al fine di evitare l'alterazione del materiale probatorio del caso da risolvere oppure su ordine del pubblico ministero.

In Belgio, la polizia giudiziaria è posta sotto la sorveglianza del procuratore generale e sotto la direzione del procuratore del Re, ma il suo ruolo si è indebolito in questi ultimi decenni a vantaggio della polizia comunale e della gendarmeria, che dipendono dal ministero degli interni. Gli ufficiali agiscono di propria iniziativa in virtù delle loro attribuzioni, oppure su ordine o su richiesta del pubblico ministero e del giudice istruttore.

In Francia, la polizia è posta sotto il comando effettivo di amministrazioni – Interni, Difesa – gelose della loro autorità. Suoi compiti sono: “constatare le infrazioni alla legge penale, raccoglierne le prove e ricercarne gli autori”, fino a quando non è aperta un'istruttoria davanti al giudice, e sono esercitati sulla base di direttive del procuratore della Repubblica oppure d'ufficio durante l'inchiesta preliminare. Infine, vi è da dire che, la polizia giudiziaria è posta sotto la direzione del procuratore della Repubblica, sotto la sorveglianza del procuratore generale nell'ambito di ogni corte di appello e sotto il controllo della sezione di accusa conducendo l'inchiesta in prima persona.

4. IL SISTEMA PENITENZIARIO

4.1. Taccuino sulla questione penitenziaria

4.1.1. Il linguaggio comune e le questioni più note: un semplice elenco

Carceri (istituti penitenziari); delinquenza e delinquenti; sovraffollamento; rivolte (fino a qualche decennio fa); suicidi; autolesionismo; guardie carcerarie (da 13 anni polizia penitenziaria); carenze dell'organico del personale penitenziario; tossicodipendenti, droga e AIDS; stranieri; donne (poche); promiscuità; istituzione totale; giovani adulti; recidivi; omosessuali; affettività in carcere; mafiosi, camorristi e regime del 41 bis (il carcere duro ...); salute in carcere; permessi premio e atti criminali commessi in queste occasioni; ergastolo; pene troppo brevi; pene troppo lunghe; carcere da chiudere; carcere da potenziare; carceri da differenziare; custodie cautelari troppo lunghe ed abusate; custodie cautelari e tempi processuali che consentono la fuoriuscita dal carcere di pericolosi delinquenti; alternative al carcere; pazzi criminali (internati); manicomi criminali (ospedali psichiatrici giudiziari); carcere e cinema; ...

Tra la gente, tra gli operatori del settore, dai mass media ad internet, in parlamento, si discute di questi temi, soprattutto se un episodio grave o significativo diventa fatto di cronaca.

Dopo, quando il silenzio ritorna, a discuterne restano gli addetti ai lavori... tra quelli che, ancora, hanno voglia di farlo.

4.1.2. Le pene detentive

E' ormai largamente condivisa la visione che le pene detentive siano da applicarsi come ultima ratio, a tutela della società.

Giungere a dover privare un soggetto della propria libertà personale, rinchiudendolo in un carcere (un'istituzione totale), impedendogli la gestione del proprio quotidiano, costringendolo in una condizione infantile, di forte regressione, del dover dipendere, praticamente in tutto, dagli altri per assolvere anche ai suoi bisogni primari e secondari, significa una sconfitta per la società che ha

partorito un soggetto così altamente deviante da doverlo rinchiudere in un angusto spazio, con altri soggetti, chiuso a chiave e sorvegliato da poliziotti.

In una situazione così descritta, occorrerebbe dire che - paradossalmente - i detenuti rinchiusi in un carcere che decidono atti di autolesionismo apparirebbero come soggetti adulti potenzialmente sani che non riescono ad adattarsi ad una situazione innaturale altamente deprivante.

4.1.3. Gli istituti penitenziari e chi vi opera

Il carcere non ha la funzione di punire, recludendo soggetti ed imponendo loro significative deprivazioni: nel trattamento penitenziario è previsto l'obiettivo del dover tendere alla risocializzazione, al reinserimento sociale del detenuto.

Allo stato attuale, però, v'è forte carenza del personale trattamentale all'interno delle carceri tant'è che solo uno sparuto drappello di educatori (550) vi opera, a differenza di quanto accade, ad esempio, in Francia con 1.500 unità di personale dell'area educativa¹².

Altre risorse umane impegnate per il raggiungimento di questo obiettivo sono gli "esperti" (soprattutto psicologi ...) convenzionati, per poche ore al mese, con l'amministrazione penitenziaria.

In compenso v'è un alto numero di operatori di polizia penitenziaria, sempre rapportandosi al paese a noi vicino¹³, anche se in Italia per come sono le strutture penitenziarie, per il tipo di organizzazione del lavoro, per quante sono le unità di polizia penitenziaria realmente operanti all'interno degli istituti penitenziari, per le attività lavorative esterne al carcere, anche questo personale, pur impegnato nel trattamento, è carente.

¹²Questo dato relativo alla Francia, così come quello della nota successiva, sempre relativamente alla Francia, è stato rilevato da un sito di internet non istituzionale e quindi suscettibile di errori.

I dati relativi all'Italia sono stati tratti dal sito del Ministero della Giustizia.

¹³ Italia: 56.000 detenuti e 43.000 poliziotti penitenziari;
Francia: 48.000 detenuti e 21.000 addetti alla sorveglianza.

4.1.4. I detenuti in custodia cautelare e condannati in esecuzione di pena

Altra caratteristica della popolazione detenuta è la significativa presenza di soggetti detenuti, ancora non condannati o non ancora processati, sottoposti a custodia cautelare: 20.000 rispetto ai 36.000 definitivi che realmente scontano una pena in carcere.

Un sovraffollamento della popolazione detenuta dovuto, quindi, anche ad un uso diffuso della misura cautelare detentiva.

4.1.5. I detenuti tossicodipendenti e stranieri

Se si considera, altresì, che la maggioranza dei detenuti è tossicodipendente (15.000 + 1.000 alcooldipendenti) o straniera (16.000) c'è da chiedersi quale offerta di servizi e quali e quanti progetti mirati a queste categorie di persone ristrette siano operanti in Italia per “tendere al reinserimento sociale”, così come recita la nostra costituzione e lo stesso ordinamento penitenziario.

4.1.6. È essenziale il lavoro per il trattamento?

In tal senso la risposta istituzionale prevalente, semplicistica – ma comprensibile – che viene fornita come momento centrale del trattamento è il lavoro o la formazione professionale tant'è che un detenuto su quattro è un “lavorante” e oltre 8.000 sono quelli inseriti in corsi di formazione.

C'è da interrogarsi, però, sul senso che possa avere centrare l'attenzione sul lavoro e la formazione professionale.

E' diffusa nell'opinione pubblica ma anche tra gli operatori della giustizia una semplificazione degli accadimenti secondo questa sequenza temporale: disoccupato; delinquente; detenuto; lavorante o inserito nei corsi di formazione; libero e reinserito socialmente.

Se così fosse i casi di recidiva dovrebbero essere residuali e la delinquenza un accadimento momentaneo di soggetti in difficoltà che si reinseriscono proprio grazie alla carcerazione.

4.1.7. La multicausalità

Cosa non funziona, invece? E' altamente probabile che un soggetto che si avvicini alla delinquenza non lo faccia solo per una causa ben identificabile e chiara a se stesso ed agli altri. Gli intrecci tra l'individualità di un cittadino, la sua famiglia, il suo ambiente di vita, la società, sono tanti e tali da rendere estremamente complesso se non impossibile poter individuare con certezza tutte le cause o le condizioni che inducono un soggetto a delinquere.

Questo non significa che non sia necessario analizzare il fenomeno delinquenziale (tant'è che sono numerose le scuole di pensiero sociologiche e psicologiche che analizzano la questione) ma soltanto che il livello di complessità e gli intrecci relazionali tra chi delinque, la propria famiglia e l'ambiente che lo circonda sono tali che si può solo ragionare in termini di complessità e di multicausalità.

Come mai soggetti notevolmente deprivati dal punto di vista sociale, apparentemente nelle stesse condizioni personali e sociali, scelgono di non delinquere ed altri sì?

Se ci poniamo questa semplice domanda dobbiamo prendere atto che la semplificazione sopra riportata "disoccupato; delinquente; detenuto; lavorante o inserito nei corsi di formazione; libero e reinserito socialmente" non regge.

4.1.8. L'offerta di lavoro sacrifica la complessità degli interventi

Allora perché ci si limita principalmente all'offerta indifferenziata, trattamentale, del lavoro o della formazione? Perché in Italia c'è una forte cultura del lavoro; perché nell'immaginario collettivo chi delinque lo fa perché è disoccupato e deve sfamare se stesso e la propria famiglia (quindi, in fondo, è un po' giustificato, soprattutto se non rapina un nostro caro); perché in termini sociali è più facile offrire lavoro o formazione che un trattamento veramente individualizzato, pur previsto dall'ordinamento penitenziario, per il reinserimento sociale; perché, in fondo, non si crede che i delinquenti possano cambiare vita e quindi - come nelle classiche "profezie che si autodeterminano" - anche gli operatori penitenziari, rischiano, senza averne consapevolezza, di comunicare con il

proprio agire professionale ai detenuti che non possono raggiungere una mobilità sociale ascendente. Non possono emanciparsi.

Il discorso è generale ed esula da isole felici e progetti trattamentali interessanti e ben riusciti, pur esistenti sul territorio nazionale.

Cosa occorrerebbe fare, allora? E' probabile che occorrerebbe iniziare il trattamento dei detenuti con una rivisitazione del loro passato ed una verifica delle possibilità di riconsiderare la propria organizzazione mentale e reale della propria vita individuale, familiare e sociale. Un'offerta di servizi di questo tipo ha un costo immediato per la società sicuramente più elevato di quello attualmente offerto ma avrebbe una ricaduta in termini di investimento, in prospettiva.

In effetti gli interventi di prevenzione terziaria, che non hanno una ricaduta immediata, sono sempre poco amati dagli amministratori i quali vogliono che i risultati siano visibili, comprensibili ed immediati in modo da poterli associare alla propria gestione. Difficile, quindi, trovare disponibilità ad investimenti che producano, lontano nel tempo, risultati positivi.

Che senso ha offrire un'occupazione ad un condannato che, costretto in carcere, si avvicina al lavoro in modo strumentale avendo già chiaro che alla fuoriuscita dal circuito penitenziario si riavvicinerà al mondo della delinquenza? Non sarebbe più utile prima aiutarlo a "lavorare" su se stesso?

Non avrebbe più senso investire tempo e fondi per e con il detenuto, tramite operatori penitenziari qualificati a tale scopo, perché abbia dei motivi per abbandonare il mondo delinquenziale?

Non sarebbe il caso di tendere a questo obiettivo iniziando ad avvicinare quei detenuti che, a parere degli operatori, siano disponibili ad intraprendere questo percorso al termine del quale - e solo al termine del quale - può esserci una proposta di lavoro o di formazione professionale?

4.1.9. La raccolta dei dati e la mancata verifica dei risultati raggiunti

Nel settore penitenziario ci sono molti dati riguardanti la popolazione penitenziaria. Dati su: sesso; età; scolarità; nazionalità; residenza; tipo di reato; recidive; pena;

Mancano, però, i dati relativi alla verifica dei risultati raggiunti: cosa è successo, ad esempio, a distanza di due anni al soggetto per il quale la società ha investito in termini di inserimento lavorativo o di formazione professionale? Il soggetto ha utilizzato il titolo professionale conseguito? Sta continuando a lavorare nel settore per il quale ha lavorato quando era detenuto? Semplici domande alle quali non si vuole, non si è mai pensato di dare risposta.

Eppure in termini di costi/benefici sarebbe interessante comprendere quali esiti danno gli inserimenti, anche in progetti dell'unione europea, nazionali e regionali, di soggetti svantaggiati.

Tutto ciò per evitare che il trattamento penitenziario, sia considerato, come sostengono alcuni, una "nobile bugia".

4.1.10. Il sistema processuale che porta al carcere

Come mai, ancora nel 2004, l'unica risposta alla delinquenza diffusa, anche alla microcriminalità, resta il carcere?

Ragionando in termini generali, senza i distinguo delle diverse possibilità esistenti nel sistema processuale, nel nostro paese è previsto che il soggetto imputato di un reato possa soltanto essere considerato innocente o colpevole.

In quest'ultimo caso il tribunale può condannarlo, per un reato che crea allarme sociale, ad una pena detentiva. Non ha altre possibilità. Non può inventarsi una pena riparativa nei confronti della società impegnando il soggetto in attività sociali per un dato periodo di tempo (solo i giudici del tribunale dei minorenni hanno strumenti in tal senso, con la messa alla prova, ed addirittura nella fase della cognizione. Strumenti analoghi sono, di recente, a disposizione dei giudici di pace in ambito penale).

Il tribunale può solo condannare, in linea di massima, a pena detentiva. Può soltanto, quindi, stabilire per quanto tempo il condannato debba restare chiuso in una cella per scontare la pena.

Questa ristretta possibilità del giudice o del collegio giudicante costringe ad una scelta dicotomica: essere “indulgenti” e concedere benefici di legge che impediscano la detenzione a quei soggetti non chiaramente o fortemente pericolosi e condurre in carcere gli altri: un’occasione perduta in termini di risposte molteplici ed originali che potrebbero essere fornite, in sentenza, dai magistrati giudicanti, sentite le parti processuali.

4.1.11. Le misure alternative alla detenzione

A tutt’oggi chi sentenzia non può nemmeno applicare immediatamente una misura alternativa alla detenzione.

Chi, per tipo e quantità di condanna definitiva deve scontare una pena in carcere, pur avendo i requisiti di legge per evitare di scontarla proprio in un istituto penitenziario, non può, in Italia, in sentenza, beneficiare di una misura alternativa alla detenzione. Per ottenerla, deve rivolgersi al tribunale di sorveglianza il quale valuterà se concederla.

Costi, quindi, per il soggetto in esecuzione di pena e per la collettività. Costi anche in termini di tempo e di senso da attribuirsi alla pena: si pensi che in alcuni distretti, il tempo che trascorre tra la condanna e la discussione, in tribunale di sorveglianza, dell’eventuale concessione del beneficio della misura alternativa, è tale (quantificabile in anni) che v’è il rischio di chiedere di scontare la pena ad un soggetto che, nel frattempo, si è reinserito nella società e nei confronti dei quali c’è da chiedersi che senso abbia che sconti una pena se quest’ultima deve essere utilizzata proprio per reinserire il soggetto deviante.

Nella seconda metà degli anni settanta, i beneficiari delle misure alternative alla detenzione erano pochi e potevano fruire di queste opportunità solo se il tipo di reato e di pena nonché l’osservazione della personalità lasciava presupporre una scarsa pericolosità sociale.

Nel corso degli anni la normativa si è modificata ampliando la tipologia di soggetti che possono avere accesso a tali misure, anche direttamente dalla libertà e per pene residue da scontarsi.

Si è pervenuti, pertanto, nel corso degli anni, sul territorio nazionale ed in scala nelle diverse realtà territoriali, ad un aumento considerevole dei fruitori di misure alternative.

4.1.12. L'affidamento in prova al servizio sociale

La misura alternativa alla detenzione più diffusa è l'affidamento in prova al servizio sociale.

Il soggetto condannato sconta la sua pena, tutta o quel che gli resta da scontare, se non superiore a tre anni e per i tossicodipendenti a quattro, completamente fuori dal carcere a condizione che sottoscriva l'impegno di sottostare a prescrizioni di trattamento penitenziario quali, ad esempio, dedicarsi ad un lavoro; risiedere e non allontanarsi dal comune di residenza o dalla provincia, se non autorizzato; rientrare a casa e non uscirne prima di una certa ora; non frequentare pregiudicati; rapportarsi al servizio sociale penitenziario; presentarsi periodicamente al commissariato di zona (non tutti i tribunali lo dispongono ...); riparare al danno provocato (anche in questo caso non tutti i tribunali lo dispongono ...); ...

Molti sono i soggetti che devono scontare una pena e che non entrano in contatto con la struttura carceraria perché tecnicamente, in molti casi, è possibile beneficiare della misura alternativa senza subire la carcerazione.

4.1.13. I centri di servizio sociale per adulti (CSSA)

L'ufficio preposto al controllo ed all'aiuto di questi soggetti in esecuzione penale esterna (al carcere) è il centro di servizio sociale per adulti (CSSA).

A differenza dell'istituto penitenziario, che gestisce solo la popolazione detenuta, i CSSA seguono i soggetti detenuti, per condanna passata in giudicato, e quei soggetti che devono iniziare a scontare una pena in misura alternativa (il già citato affidamento; la semilibertà; la detenzione domiciliare ...).

Le misure alternative alla detenzione, fortemente auspiccate dalla stessa unione europea, possono essere una valida risposta alla detenzione per quei soggetti che possono ottenere il beneficio, a condizione che questi stessi soggetti siano realmente e proficuamente seguiti sul territorio, durante l'esecuzione della pena, in "libertà", sottoposti a quelle prescrizioni succitate.

Le misure alternative alla detenzione hanno un senso se riempite di contenuto e se non sono solo un espediente per evitare o limitare il sovraffollamento nelle carceri.

Come per i detenuti anche e forse soprattutto per i condannati che scontano una pena all'esterno del carcere è importante che il trattamento non preveda necessariamente la centralità del lavoro o della formazione professionale ovvero che queste siano considerate un punto d'arrivo, una proposta finale da proporre al condannato allorquando, in un percorso congiunto (operatori penitenziari - condannato) chi deve scontare la pena abbia completato un percorso di rivisitazione critica del proprio passato e di disponibilità a modificare il proprio stile di vita.

4.1.14. Il controllo

Oltre l'aiuto, il sostegno da fornire a chi sconta una pena, "libero" sul territorio, c'è la questione non secondaria del controllo su questi soggetti.

Controllo previsto per tutte le misure alternative alla detenzione, sia pur individuando diversi soggetti deputati a farli.

Per la detenzione domiciliare, ad esempio, sono individuate le forze dell'ordine come responsabili del controllo, a differenza dell'affidamento dove aiuto e controllo sembrano andare di pari passo come momenti del percorso trattamentale e curate dal CSSA.

E' da dire, comunque, che diversi tribunali di sorveglianza e diversi uffici di sorveglianza si avvalgono della polizia di stato e dei carabinieri per effettuare controlli non solo sui detenuti domiciliari ma anche sugli affidati e i semiliberi.

E' da rilevarsi, però, che se questo accade è anche perché oggi il controllo sociale dovrebbe essere garantito dai CSSA che, per orario e tipologia di servizio, non garantiscono il servizio sette giorni su sette e su 24 ore.

E' vero anche che nei CSSA v'è un solo operatore del trattamento: l'assistente sociale che è, di fatto, colui che segue l'andamento dell'esecuzione della pena alternativa. Riferisce solo al suo direttore o al suo responsabile d'area e, ovviamente, al suo committente-cliente: il magistrato di sorveglianza. Non si confronta con altri operatori penitenziari e non è obbligato, se non moralmente più che deontologicamente, a confrontarsi con altri operatori di servizi del territorio.

E' paradossale ma se si è detenuti si ha maggiore attenzione da parte di risorse umane deputate al trattamento alle dipendenze o convenzionate con il DAP.

Se si è "liberi", con maggiore possibilità di autonomia di movimento, di gestione del proprio tempo di vita, data la condizione di non ristretto, ci si ritrova ad essere seguiti solo da un assistente sociale del CSSA, con i rischi di cui si è già parlato prima relativi al limitarsi automaticamente a concepire lo stesso trattamento come sinonimo di inserimento lavorativo del soggetto in qualche impresa, escludendo la possibilità di pensare ad un trattamento fantasioso e con la partecipazione attiva del condannato. Con l'aggravante, in diverse realtà, di constatare che non v'è la verifica da parte dei servizi penitenziari e della stessa magistratura di sorveglianza se si tratti di un lavoro regolare, in nero o peggio ancora fittizio.

4.1.15. Il lavoro nero come momento trattamentale

Quest'ultimo aspetto, l'accettazione silente del lavoro in nero da parte di soggetti istituzionali, confonde ancor più il condannato al quale si richiede di impegnarsi nel rispetto delle regole sociali e, contemporaneamente, gli si permette (e permettere all'azienda che lo assume) di gabbare la normativa sul lavoro. Peggio, riflettendo: gli si obbliga, con una prescrizione che deve rispettare, di andare a lavorare in un'azienda (anche una piccola officina meccanica lo è) senza contributi, con un salario da fame, con orari non regolari,

In fondo questo accade, prevalentemente nelle regioni del sud, per evitare di non concedere le misure alternative alla detenzione ad un numero significativo di soggetti. Come dire, meglio il lavoro in nero che la detenzione. Altra terribile, arbitraria e distorta semplificazione non di competenza di organismi periferici dello stato.

La questione che si pone è duplice. Da un lato se per definizione l'affidamento viene concesso a soggetti non pericolosi socialmente non è chiaro perché i controlli debbano essere effettuati dagli organi di polizia e non soltanto dal servizio sociale penitenziario; dall'altra perché debba essere il ministero dell'interno, per il tramite della polizia di stato, o il ministero della difesa, per il tramite dei carabinieri, a controllare soggetti che stanno scontando una pena quando potrebbe farlo (ma è necessario?) il ministero della giustizia, per il tramite della polizia penitenziaria che è alle dipendenze de dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP).?

E' anomalo, in una democrazia avanzata, che soggetti in esecuzione penale siano seguiti dai ministeri dell'interno o della difesa. Non v'è giustificazione. Se, a suo tempo, anche per non distogliere le forze dell'ordine dalla loro *mission* si decise che i piantonamenti e le traduzioni passassero di competenza dalle forze di polizia storiche alla neonata polizia penitenziaria, a maggior ragione l'esecuzione penale, intra ed extra muraria, deve essere di competenza della polizia penitenziaria che è formata ed ha una professionalità specifica. Quest'ultima, tra l'altro, dipende da un dipartimento che è competente per seguire chi deve scontare una pena e potrebbe impartire congrue direttive sul come agire nonché sul come interagire con gli altri sottosistemi (istituti penitenziari e CSSA) ed operatori sociali del sistema penitenziario.

Attualmente il servizio di controllo dei condannati in esecuzione di pena (intra ed extramuraria) è affidato con diverse dipendenze funzionali, gerarchiche e di mission a tre ministeri (giustizia, difesa, interno) e ciò non permette oggi e non favorirà domani alcun tipo di coordinamento ed univocità di direttive sul come, quando e perché controllare i condannati in esecuzione di pena extramuraria - soprattutto i detenuti domiciliari per i quali è esplicitamente

previsto il controllo - a discapito della qualità degli interventi che occorre garantire per offrire alla collettività giustizia e sicurezza.

4.1.16. Cosa è possibile fare? Aumentare le tipologie degli istituti

E' sicuro che, allo stato, è impensabile poter proporre un'alternativa seria e credibile agli istituti penitenziari. Sono criticabili, migliorabili ma sicuramente insostituibili, allo stato dell'arte.

E' possibile, però, anche in un ragionevole tempo, poter potenziare la differenziazione degli istituti penitenziari ampliandone le tipologie oggi ristrette a case circondariali e case di reclusione se non consideriamo l'ancor più complessa situazione degli internati costretti in ospedali psichiatrici giudiziari (OPG), in colonie agricole e case di lavoro.

Esistono già diversi istituti di custodia attenuata e, all'interno di pochi grossi istituti, delle sezioni a custodia attenuata che consentono un regime carcerario incentrato sul trattamento motivato dei soggetti i quali si impegnano a rispettarlo, prima ancora di essere selezionati per accedervi.

E' possibile ipotizzare degli istituti per soggetti che per la prima volta accedono ad una struttura carceraria, per reati minori, così come per i giovani adulti, per i tossicodipendenti, per gli alcoolodipendenti, per gli stranieri appartenenti alla stessa comunità sociale, per i cosiddetti *sex offenders* ...

Ciò comporta investimenti in termini di piccole e medie strutture penitenziarie decentrate sul territorio ed un investimento fantasioso anche in termini di nuove figure professionali da coinvolgersi per il trattamento (mediatori culturali; operatori e animatori di comunità; conduttori di gruppi di auto-aiuto; ...).

4.1.17. Il sovraffollamento

Altra questione è il sovraffollamento. I dati dicono che a fronte di una capienza di 42.000 posti si hanno 56.000 detenuti (una sola minoranza di questi è "internata" anche se in alcune statistiche risulta "detenuta").

Si è già detto della significativa presenza di soggetti in custodia cautelare, quindi in attesa di una sentenza definitiva, detenuti negli istituti penitenziari (20.000).

Sicuramente un uso oculato di questa misura cautelare comporterebbe una minor pressione sugli istituti penitenziari.

Non è, però, possibile tacere su un altro drammatico dato sul quale poco si discute: il 30% dei condannati definitivi è in carcere per pene fino a 3 anni il che significa che questi soggetti potrebbero tutti (o quasi) - in teoria ma anche in pratica tranne particolari motivi ostativi - beneficiare dell'affidamento in prova al servizio sociale. Ancor di più: il 61% dei detenuti definitivi, nel 2002, stava scontando in carcere una pena residua fino a 3 anni.

Oltre 21.000 soggetti potenzialmente fruitori di misura alternativa in carcere. Se sommati agli oltre 20.000 in custodia cautelare, il numero è estremamente significativo: 41.000 su un totale complessivo di 56.000 detenuti.

E' certo che un alto numero di detenuti dovrà subire anche nei prossimi anni la custodia cautelare, in attesa di un verdetto definito, così come è certo che non tutti quelli che devono scontare una pena entro i 3 anni debbano o possano beneficiare di una misura alternativa.

E' altresì certo, però, che stiamo parlando di un totale di 41.000 detenuti sull'attuale popolazione complessiva di 56.000.

E' probabile che un esperto di organizzazioni concentrerebbe la propria attenzione su questi 41.000 detenuti per risolvere il problema del sovraffollamento in carcere per migliorare le condizioni di vita di chi deve permanerci e per chi deve lavorarci. C'è da chiedersi anche quanti siano i soggetti plurisvantaggiati (tossicodipendenti; stranieri; anziani; sottoproletari; ...) che, senza l'assistenza di un legale, permangono in carcere.

C'è da chiedersi quanti siano quelli che non possono beneficiare dell'affidamento in prova al servizio sociale solo perché non hanno

un lavoro ritenuto, erroneamente, fondamentale (o quasi) per la concessione del beneficio in questione.

4.1.18. Favorire il trattamento penitenziario individualizzato

E' possibile individuare come DAP, anche con i servizi e le risorse umane e strumentali del territorio, interventi di reinserimento sociale per queste categorie di soggetti plurisvantaggiati, per evitar loro la carcerazione e per dare un senso all'esecuzione della pena?

E' solo secondario il vantaggio che si avrebbe di evitare il sovraffollamento del carcere essendo prioritario dare un senso al trattamento penitenziario esterno al carcere.

Come è possibile inventarsi nuove forme di intervento sociale?

E' possibile se gli addetti ai lavori si sentiranno liberi da lacci e laccioli.

Oggi, per ogni intervento da proporsi o da adottare fuori dalla routine a favore di un condannato in esecuzione di pena occorre pensare contemporaneamente sia alla ricaduta in termini positivi per il soggetto per il quale si promuove un trattamento penitenziario fuori dagli standards e dalla ripetitività sia a cosa potrebbe accadere con la corte dei conti; con la magistratura (di sorveglianza e procura) con il proprio superiore gerarchico, ecc., ecc. Se i rischi saranno superiori alle possibili gratificazioni professionali, allora sarà difficile che ci si assuma personalmente i "rischi" del provare a cambiare qualcosa.

Perché, se non per gratificazione personale, alto senso civico e professionale, un direttore, un educatore, un assistente sociale, uno psicologo, un poliziotto penitenziario o un magistrato di sorveglianza dovrebbero promuovere rappresentazioni teatrali sul territorio con attori detenuti, rischiando che evadano?

Perché dovrebbero impegnarsi a modificare le condizioni di vita, migliorandole, dei detenuti, con trattamenti veramente individualizzati, personalizzati, ma allontanandosi dagli standards di "sicurezza"?

Sia chiaro, che finora l'organizzazione ed il funzionamento attuale dei servizi ha garantito la collettività da abusi.

Il sistema, nel suo insieme, ha garantito l'oggettività delle prestazioni nella pubblica amministrazione.

Si è verificato, però, un livellamento delle prestazioni erogate verso il basso.

Cosa significa? Significa che oggi se un direttore penitenziario decide di permettere ad un detenuto in cella di tenere con sé un oggetto non autorizzato, perché ritenuto utile al trattamento o ad una sua esigenza personale, magari su segnalazione di un poliziotto penitenziario o di un educatore o, meglio, dell'équipe, lo fa a proprio rischio e pericolo.

Se accadrà qualcosa di anomalo utilizzando l'utensile concesso, magari un suicidio o un atto di autolesionismo, la prima domanda che il sostituto procuratore o gli ispettori formuleranno al direttore sarà: chi ha autorizzato il possesso di questo strumento al detenuto? Evidente, si dirà. Certo. Ma dei mille oggetti concessi in carcere (è solo un esempio, senza alcuna casistica) che creano benessere nessuno parlerà mai.

Si è pronti a parlare sempre del dis/agio degli altri o che si provoca. Poco dell'agio degli altri o che si promuove.

E' comprensibile che non si voglia rischiare. Si rischia la carriera di meno (se si è direttori, educatori, assistenti sociali, poliziotti, magistrati del tribunale o dell'ufficio di sorveglianza, ...) applicando rigorosamente e diligentemente il regolamento e le leggi. In caso di dubbio interpretando nella maniera più restrittiva. Si rischiano meno deferimenti disciplinari; esposti o denunce in procura; il ritrovarsi citati per danni

Da tempo anche i magistrati pagano, se sbagliano, ma per loro è previsto che debba essere comprovata la mala fede, il dolo.

Forse occorrerebbe svincolare gli operatori penitenziari del trattamento - se si ritiene che i tempi siano maturi - da responsabilità civili, penali ed amministrative - salvo nei casi di

mala fede o dolo - per permettere loro di non attestarsi verso il basso nel trattamento. Per non limitarsi, pigramente, verso la ricerca di un lavoro per il condannato, che tranquillizzi tutti e che sia condiviso da tutti come importante e centrale per il trattamento: ritorna la “nobile bugia”.

4.1.19. Rimotivare il personale

Occorre rimotivare, ridare un senso al lavoro usurante degli operatori penitenziari per evitare o diminuire fortemente l'assenteismo e la sindrome del *burn-out*, del “corto circuito”, che colpisce chi opera in questo delicato settore lavorativo.

Sono note le gravi ripercussioni sulla qualità della vita di chi ne è affetto. E' nota la demotivazione al lavoro di questi soggetti dovuta al senso di impotenza e di inutilità che si impadronisce, lentamente, di chi ne è affetto perché non vede risultati positivi scaturenti dal proprio impegno professionale.

Una sezione a parte dovrebbe essere destinata agli OPG anche se molte delle questioni qui trattate sono comuni a tutti gli istituti penitenziari.

4.1.20. Cosa occorre?

Il DAP, l'ISSP, le scuole di formazione ed aggiornamento del personale sono impegnate in questi ultimi anni in un serio processo di riqualificazione, aggiornamento e di formazione per il personale sia appartenente al comparto ministeri che al comparto sicurezza. Un serio e proficuo investimento che, si auspica, continuerà nel tempo in una logica di formazione permanente.

Occorre impegnarsi per diminuire ancor più lo scarto tra la teoria e la prassi operativa non necessariamente mortificando la prima a discapito della seconda anzi rafforzando la pratica con i nuovi strumenti, con la nuova “cassetta degli attrezzi” che la formazione fornisce a chi è già impegnato nell'organizzazione ai diversi livelli.

Occorre che chi rientra nella propria sede di servizio possa trovare un terreno fertile per praticare non solo come sperimentazione ma come prassi operativa quanto si è appreso con la formazione.

Occorre che il DAP si impegni ancor più con la formazione non solo nei confronti dei corsisti ma anche per permettere che i corsisti trovino istituti e servizi pronti a recepire le novità promosse dallo stesso dipartimento.

Occorre far sì che tutta la polizia penitenziaria ma a maggior ragione chi ha partecipato a percorsi formativi per il trattamento sia messa in condizione di poter essere parte attiva per il trattamento, in istituto, così come previsto dall'ordinamento penitenziario.

Occorre impegnarsi perché gli operatori conoscano bene almeno una lingua straniera e le culture degli stranieri in carcere o in esecuzione di pena esterna, per evitare rischi di eurocentrismo che non contribuiscono alla comprensione tra i soggetti – condannati e operatori penitenziari - che devono interagire quotidianamente.

Occorre consentire, fornendo risorse, che la polizia penitenziaria sia l'unico corpo deputato ad effettuare interventi, per coloro che sono in esecuzione penale esterna, per i quali è previsto il controllo.

Occorre che i CSSA non abbiano più al proprio interno solo l'assistente sociale come unica figura del trattamento extramurario perché ciò è rappresentativo di una concezione antiquata dello stesso servizio sociale, pur se penitenziario.

Occorre differenziare il circuito carcerario inventando nuove tipologie di istituti, anche per gli internati.

Occorre riuscire ad individuare sistemi per sostenere il cittadino in area penale che si senta disposto a lasciare il proprio mondo deviante per avvicinarsi a quello della normalità, della legalità, del rispetto delle regole sociali.

Occorre accuratamente evitare che, in una fase di abbandono del proprio stile di vita delinquenziale (non frequentando più gli amici, i luoghi di ritrovo, ..) per avvicinarsi al mondo dei "normali" il soggetto si ritrovi solo perché etichettato negativamente dal mondo dei delinquenti - perché si allontana – e, contemporaneamente, stigmatizzato come delinquente dal mondo dei normali.

Se ciò accadrà sarà facile e, francamente, comprensibile che il soggetto scelga di riavvicinarsi, magari a malincuore, al suo vecchio ambiente di vita.

Interessanti sono le esperienze dei gruppi di auto-aiuto che sostengono i soggetti in queste situazioni particolari ed in queste fasi particolari dove occorre decidere cosa fare del proprio futuro. Certo, occorre scegliere.

Scegliere in termini di politica legislativa, governativa ma la scelta di campo è di tutte le parti sociali perché nessuno potrà dire di non sapere che anche restando fermi, inattivi, si sta scegliendo “attivamente”: si sta scegliendo di non modificare alcunché.

Si sta scegliendo di confermare l'esistente e ciò va bene per quanto già funziona anche se questo atteggiamento sarebbe comunque deprecabile perché tutto è migliorabile.

Si è ben lontani da un'altissima qualità dei servizi offerti alla cittadinanza, sia intesa come composta da soggetti in esecuzione di pena che come cittadinanza tutta.

Occorre contemperare le esigenze di tutti ed il tema giustizia e sicurezza è particolarmente attuale e sentito.

E' per questo che occorre impegnarsi ed è possibile riuscirci: garantire giustizia e sicurezza ai cittadini.

4.2. Sistemi carcerari comparati

4.2.1. Sistema carcerario italiano

Nel sito internet del Ministero della Giustizia, e in particolare sulla sezione dedicata alle statistiche, si trova un diagramma molto interessante e ricco di dati. Questo testo costituisce il riassunto delle informazioni in esso contenute, riferite a tutto il territorio nazionale. Tutti i dati sono riferiti al 31 dicembre 2002, ad eccezione delle presenze e ingressi che sono aggiornati al 30 giugno 2003.

Nel diagramma si trovano i seguenti “blocchi di dati”:

- * Presenze e ingressi
- * Dati socio-demografici
- * Stranieri
- * Tossicodipendenza e HIV
- * Dati giuridici
- * Lavoro e corsi professionali

Presenze e ingressi

- la gran parte dei detenuti è maschile (95,5%)
- gli imputati (cioè, non ancora condannati) sono il 35,1% del totale

Gli stranieri sono il 38,7% del totale.

Presenze al 30 giugno 2003			
	Donne	Uomini	Totale
Condannati	1.586	34.293	35.879
Imputati	979	19.545	20.524
TOTALE GEN.	2.565	53.838	56.403

Ingressi nel 1° semestre 2003			
	Donne	Uomini	Totale
Stranieri	1.727	14.105	15.832
Italiani	1.763	23.337	25.100
TOTALE	3.490	37.442	40.932

GEN.			
------	--	--	--

Dati socio-demografici

Le presenze nei vari istituti di pena sono state analizzate sotto i seguenti aspetti:

- * sesso
- * età
- * stato civile
- * numero figli
- * grado istruzione
- * condizione lavorativa
- * regione di nascita
- * regione di residenza

Stranieri

Su un totale di 16.788 unità, risulta al primo posto il Marocco 21,8%, poi Albania 16,4%, Tunisia 12%, Algeria 8,7%, Romania 5,7%, ex-Jugoslavia 5,4%. Il primo paese americano è la Colombia 2,5%. Il primo paese asiatico è la Cina Popolare 0,9%, il primo paese della UE è la Francia 0,8%. Il primo paese dell'Oceania: è l'Australia 0,03%.

Se si prendono in considerazione i soli elementi femminili abbiamo risultati molto diversi: al primo posto sono le nigeriane 14,1% (del totale femminile), seguono le ex-Jugoslave 13,3% e le Colombiane 10,5%.

Tossicodipendenza e Hiv

Il 27,2% dei detenuti è tossicodipendente (con percentuali maggiori per i maschi rispetto alle femmine). Il 3% dei detenuti (maschi più femmine) è soggetto a trattamento con metadone. Per le sole donne questa percentuale è circa doppia.

L'alcoldipendenza interessa il 1,6%.

Il 2,5% dei detenuti è affetto da HIV, ma il test per l'Hiv è volontario e il numero degli affetti da Hiv può pertanto risultare sottostimato. Di essi: il 64% è asintomatico, il 24% è sintomatico, il 12% è affetto da malattie indicative di Aids.

Dati giuridici

Posizione giuridica: Il 21,5% dei detenuti è in attesa del primo giudizio, il 17,5% è classificata come appellante o ricorrente, il 59% è considerato definitivo. Il 2% è definito internato o internato provvisorio.

Pena inflitta: Di coloro che hanno ricevuto una condanna definitiva: il 30 % ha ricevuto una condanna “fino a 3 anni”, il 30 % “da 3 a 6 anni”, il 17% da 6 a 10 anni, il 14 % da 10 a 20 anni, il 9 % oltre 20 anni o eventualmente l’ergastolo.

Pena residua: La scarcerazione dei giudicati definitivi è prevista: per il 61 % entro 3 anni, per il 20% da 3 a 6 anni, per il 15% da 6 a 20 anni, per il 4% oltre 20 anni (o ergastolo).

Reati: Sul totale dei reati attribuiti alla popolazione detenuta: il 30,2% sono reati contro il patrimonio, il 17,9% riguarda le leggi sulle armi, il 15,5% le leggi sulla droga, il 13,9% reati contro la persona.

Custodia cautelare: 11.957 sono i detenuti in attesa del primo giudizio. Essi sono sotto custodia cautelare: il 17,3% da meno di un mese, il 26,3% da 1 a 3 mesi, il 20,7% da 3 a 6 mesi, il 21,7% da 6 a 12 mesi, il 14,9% da oltre 12 mesi.

Lavoro e corsi professionali

Il 24,2% dei detenuti lavorano. Di essi l’83,2% alle dipendenze dell’Amministrazione Penitenziaria, i rimanenti per l’esterno. Gli stranieri lavorano al 23,6%, percentuale sostanzialmente uguale a quella del totale dei detenuti.

Sono attivi 675 corsi professionali per un totale di 8.263 iscritti, di cui: 19% informatica, 11% cucina e ristorazione, 10% elettricità, 10% giardinaggio, 9% artigianato, 8% arte e cultura.

4.2.2. Sistema carcerario elvetico

Nella Confederazione Elvetica vengono pronunciate circa 70.000 condanne penali ogni anno. Di queste, oltre la metà (51%) consiste in condanne a pena detentiva sospesa (“condamnation avec sursis”), un terzo (33%) è costituito da pene pecuniarie, il 15% da condanne alla detenzione senza sospensione e l’1% da altre misure penali. Alla data del 21 marzo 2001, giorno in cui è stato effettuato l’ultimo rilevamento reso noto dal “Bollettino dell’Ufficio federale della Giustizia – Sezione Esecuzione delle pene e misure” uscito nell’aprile 2002 i detenuti presenti erano in totale 5.160. Nella Confederazione i posti disponibili nel sistema carcerario sono complessivamente 6.815. Di questi la metà è destinata all’esecuzione di pene detentive, mentre l’altra metà è destinata all’esecuzione di altre forme di detenzione, segnatamente la custodia cautelare e la detenzione in attesa di espulsione. All’inizio del 2001 i posti-carcere erano occupati soltanto per il 75%.

Questo risultato è stato ottenuto grazie alla tendenza alla sostituzione delle pene di breve durata con sanzioni esterne al carcere.

Va ricordato, a questo proposito, che il 78% delle condanne alla detenzione pronunciate in Svizzera comporta una pena di durata non superiore a tre mesi e che nell’85% dei casi la pena irrogata non supera i sei mesi, mentre soltanto nell’1% dei casi la durata della detenzione è maggiore di 5 anni. È facile comprendere che la riduzione del ricorso al carcere nei casi di pene di breve durata possiede un potente effetto di decongestionamento del sistema perché incide su numeri elevati.

In Svizzera le alternative al carcere, per le pene di breve durata, sono costituite dalle sanzioni pecuniarie (ammende) e dal lavoro di interesse generale (istituto, quest’ultimo, assai diffuso anche in Francia, dove trova applicazione in oltre ventimila casi, e nel Regno Unito, dove è diffuso ed apprezzato). Il successo del lavoro d’interesse generale è misurato dai seguenti numeri resi noti dall’OFS (Office fédéral de la statistique), che segnalano un costante e considerevole aumento del ricorso all’istituto: nel 1996 è stato applicato in 866 casi (con 67 revoche), contro i 2.865

dell'anno 2000 (con 274 revoche). Un'altra condizione della diminuzione del ricorso al carcere per le pene di breve durata consiste nella diffusione degli arresti domiciliari sotto sorveglianza elettronica, che è stata introdotta nel 1999 nei Cantoni di Berna, Basilea Città, Basilea Campagna, Ginevra, Vaud e Ticino. Nel 2000 oltre 250 pene sono state eseguite in questa forma. In conclusione: circa un terzo delle pene privative della libertà non sospese vengono eseguite in una forma alternativa al carcere.

In Svizzera si distinguono tre tipi di istituti: gli istituti aperti e semi-aperti; gli stabilimenti penitenziari destinati all'esecuzione delle pene di lunga durata; le prigioni distrettuali destinate alla custodia cautelare ("détention préventive") e all'esecuzione di pene di breve durata.

Ora, mentre gli stabilimenti penitenziari alla data del rilevamento erano praticamente pieni, le prigioni distrettuali erano utilizzate soltanto per il 70% della capienza. Neppure gli istituti aperti e semi-aperti erano pieni, essendo occupati soltanto all'80% della capienza. I 5.160 detenuti a loro volta erano così ripartiti: 3.270 in esecuzione di pena; 1.582 in custodia cautelare; 214 in attesa di espulsione; 94 "su ordine della polizia" o "privati della libertà per finalità di assistenza". Va detto che il numero complessivo dei detenuti tende a diminuire negli ultimi anni, in contrasto con l'andamento prevalente nei Paesi europei.

Il quadro sistematico dell'esecuzione penale in Svizzera sarebbe incompleto se trascurasse un altro strumento di controllo delle persone condannate. È lo strumento rappresentato dal servizio di probation, che si rivolge ai soggetti affidati a un "patronage": per lo più persone in libertà condizionale o ammesse a una "prova di libertà" o in sospensione della pena. Alla fine dell'anno 2000 le persone controllate dai servizi di probation erano 5.400.

In ultima analisi, considerando tutti i soggetti sottoposti a una qualche misura penale, all'inizio del 2001 le persone sotto controllo giudiziario erano 11.000, numero ottenuto aggiungendo ai detenuti (5.160) coloro che scontano la pena in forme alternative (500) e coloro che sono affidati al patronage (5.400). La somma totale rappresenta lo 0,15% della popolazione residente in Svizzera (7 milioni di abitanti) e lo 0,2% degli adulti residenti.

Questo dato conclusivo merita di essere sottolineato e confrontato con altri sistemi, ferma l'avvertenza che questi confronti vanno presi con ogni cautela. In Francia, ad esempio, le persone sottoposte a misure penali sono oltre 170.000, pari a circa lo 0,3% della popolazione (sessanta milioni di abitanti). Negli Stati Uniti soltanto i detenuti sono oltre 2 milioni, ossia quasi l'1% della popolazione, e, se si aggiungono le persone sottoposte a qualche altra misura di controllo, si supera ampiamente il 2% della popolazione. In Italia le persone sottoposte a misure penali (detentive e non detentive) sono circa 100.000, pari a poco meno dello 0,2% della popolazione.

4.2.3. Sistema carcerario finlandese (cenni)

La Finlandia ha iniziato a riformare il sistema penitenziario 20 anni fa e adesso ha la più bassa percentuale di carcerati di ogni altro paese dell'Unione europea, 52 su 100.000 abitanti, con un sistema carcerario molto indulgente.

I Finlandesi hanno creato un sistema di "prigioni aperte", basato su studi sociologici che hanno portato ad un radicale ripensamento della politica penale. La Finlandia è nota per le teorie liberali circa l'organizzazione sociale e il sistema riflette questi principi. Secondo questo sistema la restrizione della libertà personale rappresenta una punizione già abbastanza dura e quindi le prigioni devono essere il più confortevoli possibile. L'obiettivo della pena è quello di reinserire le persone nella società piuttosto che di punire il crimine commesso.

Le prigioni in Finlandia non hanno muri o sbarre ma videocamere di controllo e reti di allarmi elettronici. Non ci sono cancelli di ferro, passaggi di metallo o celle sinistre; gli spazi dove vivono gli internati assomigliano più a dei dormitori piuttosto che alle celle di una prigione.

Le guardie, disarmate, vestono abiti civili o uniformi prive di emblemi, le armi vengono usate solo quando i prigionieri vengono trasferiti. Gli internati e le guardie si rivolgono l'un l'altro con il proprio nome e i direttori del carcere non hanno titoli militari ma vengono definiti "manager" o "governatore", mentre i prigionieri vengono talvolta chiamati "clienti" o, se sono giovani, "allievi".

Le licenze per recarsi a casa sono concesse con facilità, specialmente per coloro che stanno finendo di scontare la pena, e per gli altri ci sono delle stanze al pianterreno dove la privacy è assicurata e dove si possono passare fino a quattro giorni di seguito con le spose o i figli in visita.

Da quando ha adottato questo sistema unico la percentuale di crimini in Finlandia è molto diminuita, fino a divenire la più bassa in Europa, e lo Stato ha risparmiato circa 20 milioni di euro sulle spese per il mantenimento delle prigioni.

4.2.4. Sistema carcerario francese (cenni)

Alla fine del 1999, nelle 187 prigioni della Repubblica si trovavano più di 51 mila detenuti contro 49 mila posti disponibili. E si tratta di carceri che spesso cadono a pezzi, se si considera che 109 (comprese quelle situate nei Territori d'Oltremare) sono state costruite prima del 1920 e 23 prima del 1830. Strutture, dunque, inadeguate, a volte del tutto inagibili o a tratti decisamente disumane e alienanti. Senza dire di un altro dato impressionante: in Francia, il 40% circa della popolazione carceraria è in attesa di giudizio e se le pene, negli ultimi trent'anni, si sono fortemente allungate, si è invece dimezzata drasticamente la percentuale dei detenuti ammessi al regime di libertà provvisoria.

4.2.5. Sistema carcerario tedesco

Nei moderni sistemi giuridici il punto di partenza del sistema sanzionatorio penale è costituito da due categorie: la colpevolezza dell'autore del reato e la sua pericolosità. In altri termini, i principi guida per la pena possono essere o la misura della colpevolezza dell'imputato o il grado di pericolosità evidenziato dal suo comportamento. Inoltre i due concetti rispettivamente di colpevolezza e di pericolosità portano a pene che possono essere anche assai diverse nel genere e nella misura. Colui che infatti ha commesso il fatto con una colpevolezza anche grave non necessariamente sarà in futuro pericoloso; d'altra parte, chi è pericoloso per gli altri, non necessariamente è per ciò stesso colpevole. Per questo la pena adeguata alla colpevolezza non sempre può eliminare la pericolosità del reo, mentre la pena

proporzionale alla pericolosità può non soddisfare le esigenze del principio di colpevolezza.

Queste considerazioni hanno indotto il diritto penale tedesco a far proprio un sistema sanzionatorio cosiddetto a doppio binario, nel quale è prevista una rigida distinzione fra pene dipendenti dalla colpevolezza e misure di rieducazione e di sicurezza. Si tratta di un sistema che si ricollega a quello previsto da un progetto preliminare del codice penale svizzero, elaborato nell'anno 1893 da Carl Stooß e nel quale è presente per la prima volta questa idea di un doppio binario sanzionatorio. Alla base di questa idea vi è la concezione di un contrasto fra repressione, ossia retribuzione della colpevolezza, e prevenzione (o anche difesa da un pericolo), che deve essere superato mediante un cumulo di pene e misure varie, il quale soddisfi entrambi i bisogni. Si può in tal modo mantenere il principio teorico per cui la pena va ancorata alla colpevolezza, senza però che al contempo si verifichi una perdita di efficienza a livello pratico.

È peraltro innegabile che, oltre ad altri problemi, questo sistema presenta una difficoltà: nonostante la possibilità di distinguere in teoria fra pene e misure varie, l'esecuzione pratica dei due tipi di sanzioni può essere molto simile. Oggi però si considera il rapporto di interazione esistente fra pene e misure varie, utilizzando fra l'altro un «sistema di vicarietà»: secondo tale sistema, qualora si applichino misure di sicurezza privative della libertà personale, il relativo periodo di tempo è detratto dalla eventuale pena da scontare.

Bisogna anche aggiungere che le misure di rieducazione e di sicurezza talvolta vengono applicate al posto delle pene, ma in parte vengono ad aggiungersi ad una pena. Esempio di quest'ultima ipotesi è il ritiro della patente in caso di reati connessi alla circolazione stradale; esempio del primo caso è invece l'internamento in ospedale psichiatrico, che è disposto quando il soggetto al momento di commettere il fatto era incapace d'intendere e di volere ed è inoltre considerato pericoloso per la collettività.

Il sistema tedesco delle sanzioni penali prevede per il reo colpevole due tipi fondamentali di pena: la pena detentiva e la pena pecuniaria. La pena detentiva è prevista in Germania per i reati

gravi ed in caso di recidiva; essa si applica inoltre in sostituzione della pena pecuniaria, quando quest'ultima non possa essere riscossa.

A differenza dell'Italia, dove si distingue fra reclusione ed arresto, in Germania la pena detentiva è di un unico tipo. Occorre distinguere fra pena detentiva temporanea ed a vita: nel caso di pena temporanea il periodo minimo è di un mese e quello massimo di 15 anni; ciò naturalmente a prescindere dalle singole norme speciali, che possono prevedere rispettivamente una pena minima maggiore o una pena massima inferiore.

Da un punto di vista di politica criminale, è vivamente contestata la pratica di infliggere pene detentive brevi, e ciò perché da una parte una breve privazione della libertà ha ripercussioni fortemente desocializzanti sul colpevole e dall'altra perché nel caso di pene detentive inferiori ai sei mesi manca in pratica il tempo necessario ad avviare un processo di risocializzazione, cosicché si può dire che la pena detentiva breve conduce «l'apprendista sulla scia del reato», rendendolo così definitivamente un «delinquente abituale».

Pertanto, indipendentemente dal suddetto termine minimo di un mese, il problema può affrontarsi limitando l'applicazione delle pene detentive inferiori ai sei mesi unicamente ai casi di impellenti motivi di prevenzione generale o speciale, ossia per così dire quale ultima ratio.

Rispetto alla pena detentiva breve ancora più problematico si presenta evidentemente l'estremo opposto: la pena detentiva a vita. Essa è prevista quale pena assoluta, cioè senza possibilità di sostituirla con altri tipi di pena nei reati di assassinio e di genocidio (salvo che non ricorrano attenuanti particolari). In altre ipotesi è prevista in via facoltativa, cioè il giudice può sceglierla in alternativa ad una pena detentiva temporanea, ad esempio per alto tradimento o rapina con conseguenze mortali. Ancora, in casi particolarmente gravi di omicidio doloso l'ergastolo è previsto dalla legge in sostituzione della pena detentiva temporanea stabilita per la fattispecie base.

Come in Italia, anche in Germania esistono dubbi in merito alla costituzionalità dell'ergastolo. Il Bundesverfassungsgericht (Corte Costituzionale tedesca) in una importante sentenza del 1977 ha

affermato la legittimità costituzionale dell'ergastolo ed analogamente ha fatto la Corte costituzionale italiana. La decisione della Corte tedesca ha peraltro fissato alcuni principi da rispettare in caso di inflizione di tale pena, affinché essa non distrugga la personalità del colpevole e non violi la sua dignità umana. Uno di questi principi è che il condannato non deve mai perdere del tutto la speranza di riacquistare un giorno magari anche molto lontano nel tempo la libertà. In precedenza le Corti tedesche avevano tenuto conto di tale esigenza concedendo la grazia a molti condannati ad una pena detentiva a vita. Essendo però la concessione della grazia materia di competenza dei singoli Laender, si era prodotta una situazione di netta disparità nella durata minima di pena da scontare prima di ottenere l'atto di grazia: in alcuni Laender erano sufficienti 18 anni, in altri 20 anni ed in altri ancora erano richiesti 25 anni. A seguito della ricordata sentenza della Corte costituzionale, si modificò il codice penale introducendo una norma che consente la sospensione condizionale anche per i condannati alla pena dell'ergastolo: ora, in presenza di prognosi favorevole di risocializzazione, tali soggetti possono già dopo 15 anni di detenzione riacquistare la libertà. Vi è però una particolarità in questa nuova disciplina dell'ergastolo: il momento per riottenere, ancorché sotto condizione, la libertà varia in relazione al tipo di reato commesso, e per questo è possibile che il condannato venga riammesso alla libertà solo dopo 20 o 25 anni.

La normativa in materia di esecuzione della pena detentiva e di pene privative della libertà è contenuta in dettaglio nella legge sull'ordinamento penitenziario entrata in vigore nel 1977. Già da lungo tempo il diritto penitenziario si è via, via emancipato dal diritto penale, fino a costituire una disciplina autonoma, rilevante è comunque il fatto che, a causa delle aumentate possibilità di sospensione condizionale della pena, la quantità di pene detentive inflitte è notevolmente diminuita. Dall'anno 1953 vi è la possibilità, qualora la pena non superi i due anni, che essa venga sospesa condizionalmente; in base alle statistiche, circa il 65% delle pene inflitte viene sospeso condizionalmente. In Germania si attribuisce di solito all'istituto della sospensione condizionale una grande importanza nel sistema delle sanzioni, perché esso consente da una parte di evitare gli effetti desocializzanti della pena detentiva e d'altra parte è in grado di svolgere funzioni di prevenzione generale e speciale.

Presupposto generale della sospensione condizionale della pena è la presenza di una prognosi favorevole di risocializzazione a favore del reo; in altri termini, deve esistere una fondata aspettativa che il condannato percepisca già la stessa sentenza di condanna come un monito e che pertanto non intenda commettere più reati. Il periodo di sospensione condizionale può variare da un minimo di due anni a un massimo di cinque anni. Il giudice, nel concedere la sospensione condizionale della pena, può imporre al condannato alcune condizioni fra quelle espressamente indicate dalla legge. Tra esse la più frequente nella pratica è il pagamento di una somma di denaro ad una istituzione di pubblica utilità o allo Stato.

La sanzione pecuniaria è quella statisticamente più diffusa, essendo inflitta in circa l'83 % dei casi di condanna. In effetti, quando nel 1975 il sistema delle sanzioni venne completamente riformato, lo scopo dichiarato del legislatore tedesco fu quello di ridurre la sanzione penale detentiva per allargare l'ambito di applicazione della pena pecuniaria. L'assunto di fondo in proposito è che, strutturando in modo adeguato il sistema della pena in denaro, nei confronti della piccola e media criminalità si riescono ad ottenere soddisfacenti risultati di prevenzione generale e speciale ed inoltre è possibile evitare gli effetti desocializzanti della pena privativa della libertà.

Il sistema della pena pecuniaria è strutturato sulla base del principio del tasso giornaliero. Il processo di determinazione della pena avviene in due fasi: nella prima, il giudice stabilisce il grado dell'illecito e della colpevolezza come anche il numero dei tassi giornalieri in funzione degli scopi di prevenzione generale e speciale che si vogliono perseguire. Tale numero può andare da un minimo di 5 ad un massimo di 720 tassi giornalieri. In una seconda fase viene deciso, in base alla situazione economica dell'imputato, l'ammontare del singolo tasso giornaliero. Questo deve corrispondere al reddito netto giornaliero del condannato oppure a quanto egli guadagnerebbe quotidianamente qualora lavorasse. Lo scopo che tale sistema si propone è quello di fare percepire allo stesso modo la pena pecuniaria agli imputati, tanto in buone quanto in cattive condizioni economiche. Così per un reato della stessa gravità di un altro viene fissato un identico numero di tassi giornalieri, ma la somma complessiva da pagare sarà diversa per il

condannato povero e per quello ricco sul modello dei paesi Scandinavi.

In Germania l'opinione è che il sistema delle tariffe giornaliera abbia dato buoni risultati. Non si può peraltro disconoscere che la sua esecuzione pratica in alcuni casi ha dato luogo a difficoltà. In primo luogo si pone la questione se e in che misura nella determinazione dell'ammontare di un tasso giornaliero si debba considerare anche l'obbligo degli alimenti che può gravare sul condannato; inoltre, si discute se eventuali impegni di spesa già esistenti, come una ipoteca sulla propria casa di abitazione, debbano diminuire l'ammontare del tasso giornaliero; ed ancora, non è facile determinare il livello del tasso giornaliero nei confronti di quelle persone che non percepiscono alcun reddito. Nulla poi la legge dice sulla possibilità ed eventualmente sulla misura di considerazione del patrimonio personale del condannato. Questo silenzio della legge pone spesso problemi nella realtà pratica, soprattutto se si considera che la pena pecuniaria ad esempio in relazione a reati contro il codice della strada è la sanzione che si applica a persone per il resto pienamente inserite nella struttura sociale, le quali dispongono normalmente anche di beni patrimoniali come casa, risparmi, etc..

Da un punto di vista pratico è importante la possibilità prevista dalla legge di effettuare una valutazione sul reddito dell'imputato. Spesso infatti costui rifiuta di quantificare le proprie entrate o fa dichiarazioni in proposito manifestamente non veritiere. In tali casi al giudice è attribuita la facoltà di prendere come canone per valutare il reddito del soggetto anche le condizioni di vita e la posizione sociale di quest'ultimo, e su tale base decidere l'ammontare del tasso giornaliero. Dopo che la pena pecuniaria è stata fissata o mediante un accertamento esterno o mediante i dati forniti dall'imputato può essere concesso il pagamento rateale dell'importo.

Il problema di fondo che si pone in relazione alla pena pecuniaria è cosa si debba fare qualora il condannato sia privo di reddito e non possa quindi pagare la sanzione in esame. In linea di principio il codice penale tedesco prevede per questo caso la sostituzione della pena pecuniaria con la pena detentiva. Ciò però è stato sottoposto ad una critica crescente, poiché un tale sistema implica che il

colpevole povero è svantaggiato rispetto al ricco. Pertanto, in base ad una legge federale, i vari Laender hanno promulgato leggi che prevedono la possibilità per il reo privo di reddito, e dunque incapace di pagare la pena pecuniaria, di scontarla sostituendola con una attività lavorativa.

L'unica pena accessoria che rimane attualmente nel diritto tedesco è quella della sospensione della patente. Accessoria è quella pena che non può essere inflitta da sola, ma esclusivamente accanto ad altra pena (principale). La sospensione della patente consiste nel divieto, sancito con la sentenza di condanna, guidare un autoveicolo, fino ad un massimo di tre mesi. Questa sanzione va nettamente distinta dal ritiro della patente, che è una misura di sicurezza e sulla quale torneremo fra poco.

Quanto alle misure di rieducazione e di sicurezza si tratta, come osservato inizialmente, di un sistema che si affianca a quello delle pene, principali ed accessorie. Sono previste dalla legge misure restrittive e misure non restrittive della libertà. Criterio fondamentale per tutte è la pericolosità del singolo reo e non la sua colpevolezza e dunque neppure il particolare contesto in cui il soggetto ha commesso il reato.

Il codice penale tedesco elenca diverse misure: l'internamento in un ospedale psichiatrico, l'internamento in un istituto di disintossicazione, l'internamento in un istituto di custodia, la sorveglianza sulla condotta, il ritiro della patente di guida, l'interdizione all'attività lavorativa. Queste misure ampliano il sistema delle sanzioni e tengono conto di quei bisogni preventivi della società, che non siano già soddisfatti dalla condanna ad una pena adeguata al fatto commesso.

Fra le misure previste, quelle meno problematiche sono senz'altro l'internamento in un ospedale psichiatrico, per soggetti che abbiano una deficienza mentale, e l'internamento in un istituto di disintossicazione, per coloro che siano consumatori di alcool o di droghe. In relazione alla prima di queste misure va peraltro constatato che la struttura dell'esecuzione della sanzione non si distingue in pratica da quella che ha luogo nell'istituzione carceraria, ed anzi talvolta la pena detentiva può venire considerata più umana rispetto alle condizioni vigenti nei reparti chiusi delle

istituzioni psichiatriche. Si tratta, del resto, di un problema che non esiste solo in Germania.

Una particolare attenzione merita la misura dell'internamento in un istituto di custodia. Essa si applica a rei capaci di intendere e di volere e si aggiunge alla pena da scontare: persegue lo scopo della difesa della società rispetto a delinquenti abituali altamente pericolosi, nei confronti dei quali non appare sufficiente l'effetto preventivo che può essere raggiunto da una pena adeguata alla colpevolezza. Il codice penale tedesco enuncia in dettaglio i presupposti per l'applicazione obbligatoria o facoltativa della misura in esame: essa deve essere inflitta quando il colpevole sia già stato almeno due volte condannato ad una pena detentiva non inferiore ad un anno; che abbia inoltre, a causa di tali condanne, effettivamente scontato almeno due anni di detenzione; ed infine sia stato nuovamente condannato ad almeno due anni di reclusione; in conformità poi allo scopo di protezione della società proprio dell'internamento in un istituto di custodia, occorre l'ulteriore presupposto materiale per cui il colpevole deve mostrare una tendenza a commettere atti criminosi rilevanti, che lo rendono pericoloso per la collettività. L'esecuzione di questa misura avviene in reparti speciali degli istituti carcerari. Quanto alla sua durata, l'autorità giudiziaria ogni due anni al massimo deve verificare se continui a sussistere la pericolosità del reo. La sottoposizione alla misura in questione non può, la prima volta, superare i dieci anni di privazione della libertà.

Tutte le misure di rieducazione e di sicurezza devono ispirarsi al principio di proporzionalità. Nel caso dell'internamento in un istituto di custodia ciò significa che occorre controllare accuratamente la sussistenza del requisito della pericolosità del reo, trattandosi di una misura che è vista come ultima ratio e che deve dunque essere applicata con grande prudenza. La giurisprudenza ha compreso pienamente tale esigenza e così, per esempio, nell'anno 1996 sono state inflitte in tutta la Germania solo 39 condanne alla misura dell'internamento in un istituto di custodia.

Mentre fra le pene si è già visto che è quella pecuniaria la più applicata, per le misure di sicurezza la più frequente statisticamente è il ritiro della patente, introdotta nel 1952 nel codice penale ed ampliata nel 1964 quanto a possibilità di applicazione. Ciò non stupisce se si considera che il numero dei reati in violazione delle

regole in materia di circolazione stradale è estremamente alto. Scopo del ritiro della patente è la sicurezza del traffico, che è garantita solo dall'esclusione di quelle persone che hanno dimostrato di non essere all'altezza di partecipare alla circolazione stradale, rispettandone le regole. Il presupposto per il ritiro è per un verso il fatto di reato e per altro verso la carenza di idoneità alla guida. Il primo deve essere un fatto colpevole ed antigiuridico compiuto dal soggetto, che venga per questo condannato o che non lo sia solo a causa della sua inidoneità ad assumere il ruolo di autore del reato. Dato poi che si tratta di ritiro della patente, il reato commesso deve mostrare una specifica relazione con la guida di un autoveicolo ed inoltre che il colpevole è inidoneo a svolgere tale attività (per carenze fisiche o intellettuali, difetti caratteriali, una scarsa capacità di guida etc.). Con il ritiro della patente l'autorità giudiziaria stabilisce un divieto che va da sei mesi a cinque anni, mentre nello stesso periodo l'autorità amministrativa non può rilasciare alcuna ulteriore patente di guida.

Oltre alle pene ed alle misure di sicurezza esistono infine, quali ulteriori sanzioni penali, le cosiddette conseguenze accessorie del reato, che o sono stabilite dalla legge in caso di condanna, o possono essere disposte dal giudice. Esse sono l'interdizione dai pubblici uffici, la perdita dell'elettorato attivo e passivo, la pubblicazione della sentenza di condanna ed inoltre la confisca ed il sequestro dei beni o la loro distruzione. La perdita dei diritti civili, che prima rientrava in tale categoria sanzionatoria, è stata invece abolita già dal 1969. A differenza della pena, le conseguenze accessorie, quali speciali tipi di sanzioni, non hanno un effetto punitivo, ma di regola funzioni di garanzia o di risarcimento. Il sistema delle sanzioni penali tedesco ha ricevuto la sua struttura attuale essenzialmente ad opera della riforma del codice penale in vigore dal 1975.

4.2.6. Sistema carcerario inglese (cenni)

Esiste un'allarmante serie di rapporti ufficiali sulle condizioni "inaccettabili" in cui versano le prigioni britanniche, riempite all'inverosimile dalla politica "preventiva del crimine" perseguita dal governo New Labour. E un record, quello del numero di donne detenute (per piccoli reati). Rimane il sovraffollamento il problema più grave delle carceri britanniche. Ma a questo sono connessi una serie di altri problemi che stanno facendo aumentare la tensione nelle segrete di sua maestà. L'ispettrice capo delle carceri, Anne Owers, ha pubblicato un rapporto in cui sottolinea che le condizioni in molte prigioni sono ormai intollerabili. Wandsworth, a Londra, è stato l'ultimo istituto visitato dall'ispettrice. Ci sono 1.460 detenuti, la maggior parte dei quali rimangono chiusi nelle loro celle per ventitre ore al giorno e hanno scarso accesso alle docce e ai telefoni.

Per Owers si tratta di una situazione "indifendibile, perché vengono violati gli standard minimi richiesti". Il 53% dei detenuti non si è mai visto concedere il tempo cosiddetto "di associazione", cioè tempo trascorso fuori dalla cella in compagnia di altri detenuti. Ma le storie che hanno raccontato all'ispettrice molti prigionieri sono "inaccettabili": ci sono persone che riescono ad avere accesso alla doccia soltanto una volta alla settimana. Quasi impossibile avere accesso al telefono. Il rapporto è il terzo pubblicato nel giro di poche settimane dopo le visite a sorpresa condotte dall'ispettrice anche al carcere di Liverpool e quello di Pentonville. In tutti e tre i casi la situazione che Owers si è trovata di fronte è stata "intollerabile".

L'ispettrice ha chiesto alle autorità carcerarie di trasferire alcuni dei detenuti per allentare un po' la tensione. "Wandsworth - ha dichiarato Owers - è un esempio degli effetti dannosi del sovraffollamento. Il sistema carcerario cerca di rispondere al problema del numero record di detenuti ammassando persone nelle celle ma questo va a scapito di qualunque tentativo di recupero e di qualunque attività". Attività che sono praticamente inesistenti, come ha sottolineato la stessa ispettrice, che pure ha riconosciuto che almeno a Wandsworth c'è "un buon progetto di lavoro con i detenuti stranieri e nell'ambito della salute, volto soprattutto a limitare gli episodi di autolesionismo". I detenuti stranieri

rappresentano il 13,1% della popolazione carceraria britannica: uno su sette dei settantaquattromila detenuti in tutto il Regno Unito ha un passaporto non inglese.

A Wandsworth sono rinchiusi quattrocento cittadini giamaicani (che sono anche la nazionalità più rappresentata nelle carceri a livello nazionale). Il carcere femminile di Morton Hall, nel Lincolnshire, è invece la prigione con più detenuti stranieri che britannici. Delle trecentocinquanta prigioniere, il 65% non ha un passaporto britannico. Di queste il 54% ha un passaporto "extra Ue", mentre centoquaranta sono cittadine giamaicane. La maggior parte è in carcere per problemi di droga. Nei primi sei mesi di quest'anno dieci donne si sono suicidate in carcere (più che nell'intero 2002) e ci sono stati quasi tremila casi di autolesionismo. Ma soltanto nel mese di luglio sono state salvate in extremis ben ventisei donne.

Quello dei suicidi e dell'autolesionismo è un problema che, secondo le associazioni che lavorano con i detenuti, non viene affrontato in maniera adeguata. Sotto accusa è il servizio sanitario fornito dal Prison Service, l'autorità carceraria nazionale. Inadeguato, dicono le associazioni, perché molte donne soffrono di disturbi psicologici e di depressione ma non vengono assolutamente aiutate. Il risultato è che quattro detenute su dieci hanno tentato il suicidio almeno una volta. Mentre una su tre si è provocata lesioni. Ci sono 4.597 donne rinchiusi nelle carceri di Inghilterra e Galles, tre volte di più che nel 1993. Numeri che rendono la Gran Bretagna il paese con il più alto numero di detenute donne. La maggior parte di queste è condannata per reati non violenti, magari a pochi mesi di carcere. Del resto il ministro degli interni David Blunkett non ha mai fatto mistero della sua filosofia per cui il carcere aiuta a prevenire il crimine.

Una dichiarazione smentita dai fatti (più della metà delle donne detenute sono state nuovamente incarcerate nel giro di due anni dal rilascio) ma che non ha impedito al ministro di introdurre pene carcerarie anche, per esempio, per i genitori (e molto spesso sono mamme) di quegli studenti che marinano sistematicamente la scuola. A poco servono i dati che rivelano che la maggior parte delle donne attualmente detenute è stata vittima di violenza domestica, un terzo ha subito violenza sessuale, un quarto ha

trascorso parte dell'infanzia in istituti minorili o gestiti dai servizi sociali, e quasi il 40% ha lasciato la scuola prima dei sedici anni.

4.2.7. Sistemi carcerari comparati (cenni)

L'Assemblea generale dell'ONU, il 20 novembre 1985, ha adottato la Dichiarazione A/REs/40/34 sui principi fondamentali di giustizia relativi alle vittime della criminalità ed alle vittime degli abusi di potere; il relativo par. 9 stabilisce che "I governi devono riesaminare le loro prassi, discipline eleggi per fare della restituzione una possibile soluzione nelle vicende penali, in aggiunta alle altre sanzioni penali".

In modo molto più esplicito il Consiglio d'Europa, nella Raccomandazione R (85) 11 del Comitato dei Ministri sulla posizione della vittima nell'ambito del diritto e della procedura penale, adottata il 28 giugno 1985, ha previsto al par. 10 che: "Il tribunale penale dovrebbe poter ordinare la riparazione da parte dell'autore del reato a beneficio della vittima.

Il successivo par. 11 prevede che:" La riparazione dovrebbe potere, a livello normativo, sia costituire una pena, sia sostituirsi ad una pena, sia essere pronunciata contemporaneamente ad una pena".

Queste sollecitazioni, provenienti a livello internazionale, sono state recepite in molti sistemi penali nazionali.

L'Inghilterra, già a partire dagli anni Settanta con il Criminal Justice Act 1972, in seguito trasfuso nel Powers of Court Act 1973 e, negli anni Ottanta, con la Section 67 del Criminal Justice Act del 1982 ha introdotto il sistema dei cosiddetti compensation orders.

Essi presentano le seguenti caratteristiche:

1. spetta esclusivamente al giudice penale decidere in merito al quantum della riparazione;
2. la formulazione della richiesta non necessita di requisiti formali;
3. allo scopo di evitare inutili affollamenti di soggetti, la vittima è inserita nella dinamica processuale nella fase finale del sentencing;
4. la Corte (e questo costituisce l'aspetto più importante) accertata l'inadeguatezza finanziaria attuale dell'imputato, può dichiarare la prevalenza del compensation order sulla sanzione pecuniaria che sarebbe altrimenti irrogata.

Quest'ultimo elemento sottolinea il riconoscimento dell'idoneità della compensation a funzionare in alternativa alla sanzione penale, nei casi di criminalità bagatellare.

Tuttavia, il sistema inglese presenta un limite: la prestazione, infatti, non essendo il frutto di una libera scelta, sembra indebolire, in particolare, la funzione di prevenzione speciale, proprio dal punto di vista della cosiddetta "compensazione autore - vittima".

Tra gli ordinamenti di lingua tedesca, un altro esempio riguarda l'Austria.

In particolare, il paragrafo 167 del codice penale prevede l'istituto del "pentimento oneroso" (Taetige Reue) attraverso il quale è preclusa la punibilità per alcune specifiche figure delittuose, nel caso in cui l'autore, prima che "l'autorità pubblica sia venuta a conoscenza della colpevolezza di quest'ultimo" risarcisca direttamente, o tramite un terzo, l'intero danno, ovvero si obblighi a farlo in un determinato lasso di tempo.

Questo sistema se da un lato lascia maggior libertà di scelta all'autore, dall'altro prevede l'applicazione dell'istituto solo a determinate categorie di reati. E da ritenere che proprio tale constatazione abbia spinto il legislatore austriaco a modificare, con la riforma del 1987, il paragrafo 42, comma 2, del codice penale.

In particolare, con tale modifica è stata sancita la non punibilità, per mancanza di "meritevolezza di pena" mostrata dal fatto, a causa della ridotta colpevolezza o nel caso in cui il danno sia stato totalmente risarcito dal reo, in riferimento a quei reati con un limite edittale di pena fino a tre anni di reclusione, aumentati addirittura a ,cinque anni per gli imputati minorenni, a seguito della riforma del 1988 riguardante il diritto penale minorile.

Su basi analoghe si pone *l'ordinamento olandese*: al riguardo, il progetto elaborato dalla cosiddetta Commissione Terwee, trasfuso in legge nel 1992, qualifica il risarcimento del danno come sanzione penale in senso stretto. In questo caso il limite è di carattere essenzialmente classificatorio, poiché considerare la sanzione in oggetto quale sanzione penale stricto sensu rischia di svalutare la sua origine civilistica.

Meritevole di attenzione è anche il lavoro effettuato in *Germania* nel 1992 dai cosiddetti Alternativen - Professoren all'interno di due progetti di legge riguardanti rispettivamente i furti nei grandi magazzini e la "giustizia aziendale", nei quali si è proposto un nuovo modello di giustizia "settoriale", caratterizzato dall'adozione di sanzioni di natura prevalentemente privatistica.

I progetti risultano grandemente influenzati dal pensiero del loro ispiratore, Roxin, il quale qualifica il risarcimento del danno quale "dritte spur", vale adire un "terzo binario", oltre alle pene ed alle misure di sicurezza, di cui si riconosce, pertanto, la natura di sanzione autonoma nel diritto penale.

Nonostante l'iniziale tiepida accoglienza, questi due progetti sono meritevoli della massima considerazione, in quanto l'utilizzazione in chiave essenzialmente sostitutiva del risarcimento del danno risponde appieno al principio del diritto penale come extrema ratio, esprimendo una sorta di umanizzazione di tale ramo del diritto che si realizza, in particolare, quando per livelli non elevati di pena è possibile evitare il sacrificio di un bene di primaria importanza, quale è la libertà personale, a vantaggio della preferenza per una diminuzione del solo patrimonio.

Altre soluzioni sono state sperimentate con successo in Europa; così *in Francia* non esiste il reato di emissione di assegni a vuoto poiché l'istituto bancario che rilascia il carnet di assegni è tenuto ad onorare nei confronti dei terzi di buona fede l'assegno compilato dal cliente, con diritto di rivalsa nei confronti di quest'ultimo: le banche cureranno in questo modo di rilasciare tali mezzi di pagamento a clienti effettivamente affidabili.

Per quanto riguarda il tema della sicurezza, intesa come diritto fondamentale di cittadinanza e che, in quanto tale, non può non essere al centro di una politica democratica della giustizia, occorre rilevare l'esistenza di due modelli: il primo modello è fondato sulla segregazione di coloro che appaiono pericolosi per la sicurezza collettiva e, quindi, punta su di un ricorso massiccio alla carcerazione attraverso l'applicazione su larga scala di pene privative della libertà personale e la previsione di pene detentive lunghissime. L'altro modello, senza rinunciare al ricorso alla privazione della libertà personale nei casi di maggior pericolo,

persegue la sicurezza attraverso un costante sforzo di contatto e di recupero con i soggetti e le aree devianti. Questa soluzione comporta indubbiamente un aggravio per le forze dell'ordine, ma, nello stesso tempo determina un alleggerimento del carico sulla polizia penitenziaria, sugli istituti di detenzione e sull'amministrazione penitenziaria. Questo secondo modello, con variazioni da paese a paese, è proprio della cultura e della tradizione delle democrazie europee.

Un esempio, in tal senso, proviene dalla vicina *Francia* che, con i quartieri dormitorio della periferia, con la forte presenza di immigrati non integrati, con la ghettizzazione d'interi fasce di popolazione, si caratterizza per una sensibile microcriminalità e per una forte insicurezza. In particolare, da un articolo apparso nella *Révue française d'administration publique* (n. 71 del luglio - settembre 1994) è emerso che l'85 - 90 per cento dei fatti di microcriminalità restano impuniti perché non se ne scoprono gli autori.

Per quella modesta percentuale di fatti per i quali si perviene all'individuazione degli autori, la politica giudiziaria, invece di orientarsi verso la punizione esemplare, persegue, d'intesa con le forze di polizia, un tipo di repressione diretta al recupero: in questi casi, la polizia informa immediatamente il magistrato di turno della scoperta dell'autore, delle sue caratteristiche, delle circostanze concrete del fatto e valuta con lo stesso magistrato la possibilità di una mediazione con la vittima.

Nel caso in cui tale valutazione risulti positiva, il che avviene molto spesso, il magistrato convoca innanzi a sé, o ad un terzo specialmente abilitato, il reo e la parte offesa per pervenire ad una composizione, spesso in cambio della prestazione gratuita di un lavoro riparatorio da parte del primo. La riparazione (che a volte consiste in un modesto risarcimento o addirittura in semplici scuse) evita l'inizio dell'azione penale alimentando un sentimento di fiducia nelle istituzioni.

Dal 1975, in *Francia* si è operata una cospicua riforma tendente a ridurre l'uso delle pene detentive brevi, e, parallelamente a potenziare le misure alternative tradizionali.

Il sistema sanzionatorio francese, comunque, presenta una stretta analogia con quello italiano, sia con riferimento alle sanzioni sostitutive, sia a quelle alternative, tra le quali è prevista anche la

semilibertà. Quando la pena è al massimo di sei mesi, il giudice può consentire di scontare la stessa al di fuori dell'istituto penitenziario per svolgere lavoro, seguire corsi professionali o sottoporsi a trattamenti medici. Questa misura, originariamente prevista come pena detentiva "night time", è stata modificata nel 1985 a causa della carenza di celle.

A seguito della suddetta modifica, attualmente i detenuti devono passare in carcere solo i giorni in cui non sono occupati al di fuori, il che comporta una sorta di "detenzione nel week end", con la fondamentale differenza che i giorni di semilibertà sono computati come giorni di detenzione.

Ricordiamo, infine, che il Code Pénal Réforme, Paris, 1992, entrato in vigore il 1° marzo 1994, ha introdotto, all'articolo 131 - 3, tra le cosiddette pene correzionali, sia le "Jour amende", ossia la pena pecuniaria commisurata con un sistema molto simile a quello dei tassi giornalieri, sia il lavoro di interesse generale (le travail d'intérêt général) consistente nella condanna a prestare tra le 24 e le 240 ore di lavoro non retribuito a favore di una collettività pubblica, di un ente pubblico o di un'associazione entro un periodo fissato dal giudice.

Sebbene *il Belgio* abbia un codice penale relativamente datato, nel tempo si sono succedute molteplici innovazioni riguardanti, soprattutto, l'adozione di misure di contrasto alle pene detentive brevi, tra le quali particolare importanza riveste la "semi - liberté". In osservanza della circolare del Ministro di Giustizia del 1984 che ha stabilito, sia pure con talune eccezioni, la generale non eseguibilità delle pene detentive inferiori a quattro mesi, particolare importanza riveste, per le pene fino ad un mese, l'esecuzione nel week end.

Tuttavia, l'impiego di questa misura è risultato molto scarso poiché in molti hanno visto postergato nel tempo l'epilogo della sanzione, nonché un intollerabile problema di sovraffollamento degli istituti penitenziari. Per le pene sino a sei mesi il sistema belga prevede una misura molto simile alla nostra semilibertà.

Si tratta di una misura accordata dal dipartimento della giustizia, previa accettazione da parte del condannato di un piano di esecuzione in cui sono previste tutte le condizioni, e consistente nell'alternarsi del regolare lavoro o studio alla privazione della libertà nelle sere, nei week end e nelle feste.

Tuttavia, l'impiego di questa misura è andato stranamente decrescendo nel tempo, passando da un utilizzo pari allo - 12% nel 1972 ad un 4,6% nel 1983.

Analoghe modalità di esecuzione sono previste per la semidetenzione, concessa al condannato a pene detentive lunghe, solitamente nell'ultimo periodo per favorirne il reinserimento.

Infine occorre ricordare il Congedo Penitenziario, concesso ai detenuti meritevoli di fiducia per periodi compresi tra uno e tre giorni: esso rappresenta un periodo di libertà giustificato dall'esigenza di realizzare un determinato scopo pratico, solitamente la soluzione di problemi familiari e sessuali.

Il periodo di congedo non è calcolato nella durata della pena complessiva, a differenza, tra le altre, di quanto previsto dalla nostra legislazione.

La Spagna è il paese dell'Ovest europeo che presenta il sistema penale più complesso, con un elevato numero di sanzioni.

Il codice penale spagnolo, infatti, non solo fornisce una dettagliata elencazione delle pene principali, ma anche delle misure di sicurezza e di prevenzione tra le quali particolare importanza riveste "l'arresto fin de semana" per pene detentive comprese tra le quattro e le dodici settimane.

L'ordinamento spagnolo, in particolare, prevede che le pene detentive lunghe siano eseguite in quattro fasi nel cosiddetto "sistema progressivo", nel quale si colloca la semilibertà.

La Prelibertad, simile alla nostra semilibertà, costituisce una figura anticipatrice della libertà condizionale; in essa il detenuto può lavorare fuori del carcere in "regimen abierto", ottenendo periodicamente un week end libero.

E' particolarmente importante sottolineare, ai fini della presente indagine comparativa, che il Nuevo Còdigo penal, introdotto con la Ley Organica n. 10, del 23 novembre 1995, ed entrato in vigore il 24 maggio 1996, ha soppresso le pene detentive brevi, ossia sino a sei mesi di reclusione, sostituendole o con la pena pecuniaria, a tassi giornalieri, oppure con gli "arresti di fine settimana".

Va evidenziato, inoltre, che sono catalogate tra le pene principali sia gli arresti di fine settimana, sia il lavoro a favore della comunità gratuito, e limitato al massimo ad un anno.

Con riferimento alla *Gran Bretagna*, la vigente legislazione, ispirata dalla finalità di riabilitazione del reo, prevede che il condannato ad una pena detentiva possa scontarla in regime di libertà vigilata e sotto il controllo di un probation officer.

Il servizio di probation è assolto da un apposito ispettorato dell'amministrazione penitenziaria, a volte con il concorso degli enti locali, ed è diretto ad apprestare centri di assistenza per i detenuti, i quali sono tenuti a seguirvi programmi riabilitativi. In alcuni casi, può disporre l'assegnazione a servizi comunitari.

Nel caso in cui il detenuto abbia già scontato una parte della pena o in presenza del requisito della buona condotta o ancora per motivi di salute, la legislazione prevede la scarcerazione anticipata e condizionale del detenuto (on parole).

Il compito di istruire il relativo procedimento spetta al Parole Board, organo collegiale (composto attualmente da 81 membri), che è stato introdotto dal Criminal Justice Act del 1967 ed ha attribuzioni assimilate a quelle del nostro giudice di sorveglianza. L'attività di questo organo in passato è stata rivolta altresì alla ricerca dei considerevoli benefici derivanti, in termini di risorse umane e finanziarie, dalla deflazione della popolazione carceraria; sotto questo profilo, risultati positivi sono stati riportati in inchieste parlamentari (il Carlisle Report del 1988).

Con riguardo all'esecuzione della pena, è importante ricordare il recente orientamento legislativo improntato ad un maggior rigore nella concessione di provvedimenti di scarcerazione. Con il Crime (Sentence Act) del 1997, adottato a seguito del White Paper intitolato Protecting the Public e presentato al Parlamento nel marzo 1996, il legislatore britannico ha infatti affermato il principio della "effettività della pena", disponendo che la pena scontata dal detenuto deve essere il più possibile corrispondente a quella irrogata con la sentenza di condanna.

Infine, è utile ricordare un provvedimento legislativo di particolare, adottato recentemente: il Prisoner's Earning Act del 1996, che ha autorizzato forme di tassazione sui proventi del detenuto tratti dalle sue attività lavorative, e la destinazione di tali somme a finalità di prevenzione della criminalità e di sostentamento delle vittime dei reati.

Paese dotato di un sistema correzionale - rieducativo all'avanguardia, *la Svezia* sin dagli anni '30 si è caratterizzata per la cosiddetta "filosofia del trattamento" attraverso la quale si è cercato

di ridurre al massimo l'area della pena detentiva, ampliando le forme alternative e la discrezionalità nella commisurazione della pena (cosiddetto *sentencing*), al fine di privilegiare gli aspetti più pedagogici e medici dell'esecuzione penale, in una prospettiva di riabilitazione del reo.

La Svezia, infatti, ha un tasso di detenzione tra i più bassi d'Europa, anche se più alto rispetto agli altri paesi scandinavi. La pena più largamente utilizzata è quella pecuniaria e si tende a favorire la pena detentiva breve.

Il servizio penitenziario dell'ordinamento svedese è caratterizzato dal fatto che, oltre che per i condannati ed i detenuti in attesa di giudizio, è responsabile del supporto e della supervisione nei confronti delle diverse forme alternative alla pena detentiva e, in particolare, dell'esecuzione di condanne allo svolgimento di un'attività lavorativa socialmente utile o al trattamento in una comunità per tossicodipendenti ed alcolisti.

Il servizio, inoltre, ha la possibilità di elaborare rapporti relativi alla situazione sociale, presente e passata, dell'accusato indicando le necessità e le motivazioni che potrebbero giustificare o raccomandare forme alternative alla detenzione nel caso in cui l'imputato sia condannato. Mediante questi rapporti, che possono essere richiesti dalle corti prima della conclusione del processo, è possibile elaborare sentenze appropriate ai singoli casi.

La condanna alla Probation consiste nel sostituire alla privazione della libertà l'obbligo di trascorrere sotto sorveglianza un periodo di prova, che può andare da uno a tre anni.

Peraltro, è importante sottolineare che questa misura è considerata come una vera e propria sanzione penale in libertà, alternativa alla detenzione, e non una sanzione sostitutiva della pena.

La probation può essere accompagnata da ammende o oneri relativi, ad esempio, al trattamento di disintossicazione, e solitamente prevede un periodo di sorveglianza della durata di un anno cui possono seguire sino a due anni di cosiddetta "provisional freedom".

Particolari tipi di probation sono accompagnati dall'obbligo di prestare un'attività lavorativa socialmente utile e non retribuita, da un minimo di 40 ad un massimo di 200 ore.

Questo tipo di trattamento è riservato ai giovani di età non superiore ai 25 anni e che sarebbero stati condannati a pene detentive fino ad un anno. Non si applica, invece, a quelle persone che soffrono o hanno sofferto per l'abuso di sostanze tossiche, come alcool e

droghe, e per le quali è previsto il ricorso al Community treatment order attraverso il quale il condannato è obbligato a seguire un programma personalizzato di rieducazione presso una comunità terapeutica specializzata.

Nel caso di reati meno gravi, un contenuto sanzionatorio più esiguo ha la condanna condizionale, applicata a quei soggetti per i quali il rischio minimo di recidiva consente al giudice di pronunciare una sentenza di condanna con "prova".

Tale periodo ha la durata di circa due anni e non comporta misure di sorveglianza da parte di organi pubblici.

Spesso accanto alla condanna condizionale è prevista una pena pecuniaria o l'obbligo di risarcire il danno provocato dal reato.

Occorre ricordare che, dal mese di Agosto 1994, in Svezia è in corso di sperimentazione una misura sostitutiva riservata ai soggetti condannati a non più di tre mesi di reclusione.

Questa misura, che può intervenire in fase di applicazione della pena su decisione della direzione regionale del Prison and probation service, consiste in una sorveglianza intensiva, che può essere attuata anche tramite l'ausilio di congegni elettronici, e comporta frequenti visite del personale del servizio

sociale, controlli relativi all'uso di alcool o droghe e la partecipazione del condannato ad un programma personalizzato di rieducazione.

Tutta l'attività dell'autore del reato è sottoposta ad un monitoraggio elettronico mediante un congegno ricetrasmittente che il soggetto è obbligato a portare con sé.

Una ricevente collegata all'apparecchio telefonico consente di verificare che gli spostamenti del soggetto in questione rispettino il piano delle attività concordate con il servizio sociale.

Durante il periodo di sorveglianza speciale, il condannato deve pagare 50 corone svedesi al giorno al fondo per il risarcimento delle vittime dei reati.

In Germania il sistema penale tedesco si basava, già dallo scorso fine secolo, sugli insegnamenti di von Liszt che tendevano al rigetto della pena detentiva breve.

La riforma del 1975 ha portato ad una sostanziale restrizione nell'uso della pena detentiva breve, considerata anti - riabilitativa, e ad un più generalizzato impiego della sanzione pecuniaria quale strumento di politica criminale, diretto alla prevenzione delle future offese.

Questa tendenza ha portato ad un aumento del ricorso alle sanzioni di tipo non custodiale, e ad un particolare riconoscimento della pena pecuniaria come fondamentale pena sostitutiva, di recente ristrutturata secondo il sistema dei "tassi giornalieri". Il sistema tedesco conosce modalità esecutive della pena, come la sospensione condizionale o la liberazione condizionale, riscontrabili in molti altri paesi, ma, tuttavia, non offre la possibilità di ravvisare la presenza di misure analoghe alla semilibertà o ai permessi premio.

L'Olanda si caratterizza per il clima sanzionatorio particolarmente mite, e per la tradizionale tendenza alla riduzione dell'uso della pena detentiva breve.

Tutto ciò ha fatto dell'Olanda il Paese in Europa con la più bassa densità di popolazione carceraria; le pene irrogate sono mediamente le più brevi d'Europa, e circa un quarto delle condanne sono in parte o totalmente sospese.

Questa "felice situazione" si è andata deteriorando, però, nel corso degli anni '80, quando, cioè, l'aumento della criminalità ha fatto emergere problemi di sovraffollamento delle carceri ed ha conseguentemente portato ad un inasprimento delle pene e dei termini delle sanzioni custodiali, nonché alla introduzione del "lavoro non pagato a favore della comunità".

Tuttavia, essendo il sistema detentivo olandese informato ai principi di umanizzazione della pena ed alla risocializzazione fuori dal carcere, nel sistema carcerario le decisioni sono prese dall'autorità amministrativa.

Tre, in particolare, sono le fattispecie applicabili in maniera empirica

1. l'esecuzione nel week end, che è concessa su richiesta del condannato e deve essere eseguita in luoghi vicino alla città d'origine. Essa rappresenta, comunque, una fattispecie alla quale si ricorre in ipotesi molto rare.
2. Il collocamento in prigioni aperte è una figura molto vicina alla semilibertà. Durante il giorno, infatti, il detenuto svolge normali occupazioni fuori dal carcere e nel week end è libero. Una parte dei guadagni è devoluta all'istituto di pena, allo scopo di risarcirne le spese.
3. La detenzione durante il giorno rappresenta una figura molto simile alla semidetenzione, poiché lascia libere le sere ed i fine settimana e prevede, soprattutto, lavoro. Tale misura, applicabile nelle ultime sei settimane di detenzione, si sconta

in appositi istituti, anche promiscui, sotto il controllo del "probation service". Quest'ultima misura ha fatto registrare ottimi risultati: nel periodo compreso tra il 1989 ed il 1990, infatti, solo un soggetto beneficiario è ritornato in carcere per non averne rispettato le condizioni.

La presente indagine comparativa non poteva concludersi senza uno sguardo al sistema sanzionatorio statunitense. *Negli Stati Uniti d'America* sistema sanzionatorio si incentra, prevalentemente, su quegli istituti tipici del mondo anglosassone, vale a dire il "probation" o il "parole", il cui modello è stato ampiamente recepito dalle strutture sanzionatorie di molti Paesi.

In alcuni Stati il "probation" può essere accompagnato dalla prigione o da altri provvedimenti limitativi della libertà.

In particolare, se il reato è grave la Corte può imporre sino ad un anno di carcere se l'accusato non ha lavoro; nel caso in cui il reato sia meno grave, invece, può essere imposta la detenzione nelle sole ore in cui il condannato non lavori, secondo un modello analogo alla semilibertà.

Dalla combinazione della "probation" con la prigione scaturisce una figura simile al "parole", infatti, non tutta la pena è scontata e comunque il beneficiario è tenuto al rispetto di determinate condizioni.

In continuo aumento è l'impiego dei permessi di uscita dalla prigione: si pensi che nel 1990 il numero di tali permessi è stato altissimo (tra il 95 ed il 99%), con punte perfino del 100% in sette Stati, sebbene in alcuni Stati, in realtà molto pochi, come New York ed il Mississippi, la concessione di tale misura sia esclusa.

Il permesso è rilasciato, in particolare, per permettere il reinserimento del condannato prima del ricorso all'istituto del "parole", nonché prima della definitiva liberazione, ma anche per consentire lo svolgimento di cure mediche, per motivi religiosi, o per emergenze come funerali o gravi malattie dei familiari.

In 37 Stati la concessione è subordinata all'esistenza di un responsabile del permesso, che solitamente è un membro della famiglia o un volontario.

Sebbene le condizioni varino sa Stato a Stato, per il rilascio del permesso è necessario che il beneficiario sia annoverato tra i detenuti comuni, abbia scontato una certa parte di pena e sia prossimo alla data del "parole" o della liberazione.

Decisivo è anche il tipo di crimine commesso nel senso che, in alcuni Stati la misura è preclusa a coloro che abbiano compiuto reati particolarmente gravi (evasione, violenza, reati sessuali, incendio doloso, ecc.).

Da questo studio comparato possiamo trarre alcune conclusioni che potrebbero rappresentare, altresì, utili suggerimenti.

In paesi come *la Spagna, la Svezia e la Francia*, sia pure limitatamente a pochi istituti, la concessione della semilibertà è inserita nell'ambito di un sistema detentivo organizzato per fasi, che prevede il passaggio da un carcere più duro ad una modalità di detenzione meno severa, sino ad una terza fase nella quale avviene, appunto, la concessione della semilibertà, che precede la quarta ed ultima fase di totale dismissal del soggetto dal circuito penitenziario.

APPENDICE

La percezione della sicurezza dei cittadini¹⁴

Un'indagine Multiscopo sulla "Sicurezza dei Cittadini" condotta nel 2002 ha rilevato che la paura e il senso di insicurezza sono sentimenti molto diffusi nel nostro paese, tanto che circa la metà del campione intervistato (60.000 individui) ha dichiarato di soffrirne: il 27,6% non si sente sicuro ad uscire di sera da solo nella zona di residenza; il 25,5% talvolta non esce di casa da solo per paura; il 12% ha paura di rimanere solo in casa quando è buio.

Il 36,1% di coloro che percepiscono questo senso di insicurezza ad uscire di casa da soli la sera sono donne, contro il 18% di uomini, e questa differenza di genere si registra anche che tra i giovani (41,4% delle ragazze tra 14 e 24 anni contro il 14,7 % dei ragazzi).

Altra condizione che incide sulla differenziazione dei dati è lo status sociale, ad avere più paura sono le persone meno abbienti, 29,1% di operai contro il 19,2% di imprenditori, dirigenti e liberi professionisti.

Il senso di insicurezza e paura varia anche in base al territorio ed è più sentito al Sud (31,6%), e nelle grandi aree metropolitane(37%), rispetto ai piccoli centri con meno di 2000 abitanti (16,7%).

Se da un lato il dato rassicurante è che c'è un lieve aumento del senso di sicurezza dei cittadini rispetto agli anni passati, "le persone sicure" rispetto al 1997-98 crescono dal 62,7% al 64,6%, dall'altro va evidenziato che se aumenta la percentuale degli "abbastanza sicuri", dal 38,4% al 44,4%, contemporaneamente diminuiscono i "molto sicuri". Dunque sono meno numerosi coloro che avvertono in generale il senso di insicurezza, ma tra coloro che non si sentono sicuri l'intensità del sentimento di paura aumenta.

Il reato più temuto dai cittadini è il furto in abitazione (60,7%), seguito da:

- * furto di automobili (46,2%);
- * scippi e borseggi (44,2%);
- * rapine e aggressioni (43%);
- * violenza sessuale (36,3%).

¹⁴ Fonte ISTAT

Tra le donne intervistate il reato più temuto dopo il furto in abitazione (66,2%) è la violenza sessuale (63,2%), soprattutto per le ragazze tra i 14 e 24 anni.

Non solo per gli adulti, ma anche per i giovani al primo posto c'è la paura di subire un furto in casa (55,3%).

Altro dato rilevante è la diminuzione negli ultimi cinque anni della percezione da parte della popolazione del rischio di criminalità nella propria zona di residenza, che è scesa dal 23,2% al 21,0%, sia nei centri (dal 42,3% al 36,8%) che nelle periferie delle aree metropolitane (dal 28,1 al 24,5%). L'unica area dove si è registrato un aumento del dato è il Nord-est.

A conferma del senso di maggior sicurezza avvertito dai cittadini negli ultimi anni si pone il dato di un 63,8% di coloro che si dichiarano soddisfatti dell'operato delle forze dell'ordine, contro un 36,2% che è invece poco o per nulla soddisfatto. Di questi il 68,9% vorrebbe una presenza più continua e frequente sulla strade delle forze dell'ordine, mentre il 66,6% una loro presenza più numerosa sul territorio.

È al Sud che l'insoddisfazione per l'operato della polizia è più forte, anche se le persone soddisfatte sono aumentate negli ultimi cinque anni (dal 49,7% al 58,2%).

I testi del presente documento sono stati curati da:

- *I responsabili dei comparti sicurezza e giustizia della Cisl:*

Giuseppe CAPOGROSSO
Pier Giorgio CORTESI
Oronzo COSI
Giuseppe DE MATTEIS
Pompeo MANNONE
Marco MAMMUCARI

- *Dipartimento Pubblico Impiego Cisl:*

Dott. Giosino PALERMO
Fabiana CERQUETELLI
Erika MERLONE

- *Progetto Europa Regions*

Dott. Enzo BECCHETTI
Dott. Domenico NEVOSO

Un ringraziamento particolare va a tutti coloro che hanno partecipato con i loro contributi, frutto dell'esperienza diretta nei settori della giustizia e della sicurezza alla stesura dei testi:

Dott.ssa Bruna BRUNETTI
Direttore Ufficio sanitario DAP (Dipartimento Amministrazione Penitenziaria)

Avv. Roberto MANDOLESÌ

Dott. Domenico PAONESSA
Vice Direttore del CSSA (Centro di servizio sociale per adulti) di Napoli

Dott. Antonio TANGA
Magistrato, Procura di Monza

