



GIUSTIZIA

- La giustizia sotto processo: l'opinione degli italiani (sondaggio)
- Analisi della spesa per la giustizia
- I tempi della Giustizia in Italia
- Quando la giustizia lascia a desiderare
- Il processo in Italia: l'imputato può attendere
- Civile, una giustizia infinita
- Un nuovo ruolo per la Giustizia amministrativa
- Giustizia del lavoro
- La Giustizia minorile in Italia
- Il mondo parallelo: il carcere e i suoi "abitanti"

SICUREZZA

- Il senso di (in)sicurezza degli italiani (sondaggio)
- La spesa per la sicurezza (pubblica e privata)
- Mafia SpA
- Gli omicidi
- L'usura: il credito che consuma
- Ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro
- Furti, rapine ed estorsioni
- La criminalità informatica
- Contraffazione di marchi e violazione alla proprietà intellettuale
- Incendi e ordine pubblico



CAPITOLO 5

Ex silentio nutritur iustitia.
San Bonaventura

Giustizia

Sondaggio

La giustizia sotto processo: l'opinione degli italiani

Attualmente, nel nostro Paese, viviamo una fase storica di disagio generalizzato: la condizione economica, politica e sociale comunica agli italiani un forte senso di insicurezza e timore per il futuro.

Proprio per questo motivo, i cittadini chiedono maggiori tutele e lamentano, ormai da tempo, il mal funzionamento della giustizia italiana: processi infiniti, inadeguatezza delle leggi e scarsa imparzialità dei magistrati, sono solo alcuni dei problemi ampiamente dibattuti e oggetto di numerose critiche.

Il nodo principale sembra essere, tuttavia, quello dei processi. Durata, organizzazione e gestione degli stessi rappresentano, infatti, le tematiche fondamentali da affrontare, spesso fonte di numerose condanne da parte della Corte Europea dei diritti dell'uomo nonché minaccia per la competitività del Paese e del suo livello di civiltà complessiva.

Accanto ai nodi storici e mai risolti, se ne sono sviluppati, poi, di nuovi e più complessi: si tratta della nuova riforma della giustizia che, tra le altre cose, garantisce l'immunità parlamentare alle più alte cariche dello Stato. In particolare, il provvedimento dispone che, per tutta la durata del mandato e per una sola legislatura, siano sospesi (salvo diversa determinazione da parte degli aventi diritto, che possono rinunciare in ogni momento) tutti i procedimenti giudiziari, a carico del Presidente della Repubblica, del Senato, della Camera e del Consiglio, anche per fatti antecedenti l'assunzione della carica. A questa tutela a tempo si associa anche il congelamento della prescrizione del reato. In altre parole, i termini di decorrenza della prescrizione ricominciano quando viene meno la sospensione. Le parti non coinvolte nei procedimenti possono in ogni caso trasferire l'azione in sede civile.

Si tratta di una legge che ha contribuito a rendere sempre di più la giustizia un terreno di scontro tra i diversi schieramenti politici, oltre che oggetto di numerose critiche da parte dell'opinione pubblica.

Alla luce di tutto ciò, l'Eurispes ha cercato di indagare il punto di vista degli italiani in merito alle principali cause che ostacolano il funzionamento della macchina giudiziaria, riguardo alla punizione di alcuni reati particolarmente

gravi, nei confronti dei quali sarebbe necessario, secondo l'opinione pubblica, un inasprimento delle pene e, non per ultimo, si è indagato sul grado di condivisione della nuova riforma della giustizia promossa dal Guardasigilli Alfano.

Il 62,3% degli intervistati ritiene che il problema principale della giustizia italiana sia rappresentato dalla durata irragionevole dei processi. Più bassa è, invece, la percentuale di coloro i quali sono convinti che la principale causa del malfunzionamento della macchina giudiziaria sia attribuibile all'inadeguatezza dell'ordinamento giuridico (20,4%) o alla mancanza di imparzialità dei magistrati (10,8%).

Inoltre, è importante sottolineare che solo una piccola quota di intervistati giudica positivo l'operato di questa Istituzione (1,6%), segno di una progressiva perdita di fiducia da parte dell'opinione pubblica verso un sistema che, ormai da tempo, tarda a rinnovarsi.

TABELLA 1

Da più parti si lamenta il malfunzionamento della giustizia in Italia. Qual è a suo avviso, la principale causa?

Anno 2009

Valori percentuali

Da più parti si lamenta il malfunzionamento della giustizia in Italia. Qual è a suo avviso, la principale causa?	%
L'eccessiva lentezza dei processi	62,3
L'inadeguatezza delle leggi	20,4
La mancanza di imparzialità dei magistrati	10,8
Non credo che la giustizia italiana funzioni male	1,6
Altro	2,3
Non sa/non risponde	2,6
Totale	100,0

Fonte: Eurispes.

Dall'incrocio dei dati per classe d'età, emerge che sono soprattutto gli adulti tra i 35 e i 44 anni ad essere convinti che l'eccessiva lentezza dei processi sia la principale questione da risolvere (65,1%).

I 25-34enni sono, invece, più portati a credere che le cause del malfunzionamento derivino da leggi inadeguate (24,6%), mentre gli ultra 65enni sottolineano, con più evidenza, l'incapacità dei magistrati di giudicare con imparzialità i casi che, di volta in volta, si presentano loro (13,9%).

Tra quest'ultimi, tuttavia, si riscontra una maggiore fiducia verso la macchina giudiziaria (2,8%).

TABELLA 2

Da più parti si lamenta il malfunzionamento della giustizia in Italia. Qual è a suo avviso, la principale causa? Per classe d'età

Anno 2009

Valori percentuali

Da più parti si lamenta il malfunzionamento della giustizia in Italia. Qual è a suo avviso, la principale causa?	Classe d'età				
	18-24 anni	25-34 anni	35-44 anni	45-64 anni	65 e oltre
L'eccessiva lentezza dei processi	63,0	63,6	65,1	62,3	56,7
L'inadeguatezza delle leggi	19,9	24,6	22,8	18,0	15,6
La mancanza di imparzialità dei magistrati	11,6	8,1	7,0	13,8	13,9
Non credo che la giustizia italiana funzioni male	0,7	1,5	1,4	1,6	2,8
Altro	2,1	1,5	2,8	3,0	2,2
Non sa/non risponde	2,7	0,7	0,9	1,3	8,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

Gli intervistati che si identificano nell'area politica di centro giudicano eccessivamente lenta la durata dei procedimenti giudiziari (67,7%), seguiti dagli intervistati del centro-sinistra (67%), del centro-destra (64,4%), di sinistra (63,7%) e di destra (52,7%).

D'altra parte, quest'ultimi ritengono, più di altri, che le cause del cattivo funzionamento della giustizia siano rintracciabili nell'ordinamento giuridico (24,3%) e nel comportamento dei magistrati (16,2%).

Infine, gli intervistati di sinistra spiccano tra coloro i quali non credono che la giustizia italiana funzioni male (3,3%).

TABELLA 3

Da più parti si lamenta il malfunzionamento della giustizia in Italia. Qual è a suo avviso, la principale causa? Per area politica

Anno 2009

Valori percentuali

Da più parti si lamenta il malfunzionamento della giustizia in Italia. Qual è a suo avviso, la principale causa?	Area politica				
	Sinistra	Centro-sinistra	Centro	Centro-destra	Destra
L'eccessiva lentezza dei processi	63,7	67,0	67,7	64,4	52,7
L'inadeguatezza delle leggi	19,2	20,0	12,5	17,8	24,3
La mancanza di imparzialità dei magistrati	9,9	8,1	13,5	13,0	16,2
Non credo che la giustizia italiana funzioni male	3,3	1,9	2,1	1,0	1,4
Altro	2,7	2,2	1,0	1,4	1,4
Non sa/non risponde	1,1	0,7	3,1	2,4	4,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

Molto spesso, a causa dell'inadeguatezza delle leggi, accade che le sentenze di condanna non prevedano una giusta corrispondenza tra reato commesso e

pena inflitta. La soluzione a tale problema, auspicata da più parti, potrebbe essere un inasprimento delle pene, con riferimento, in particolare, a determinate tipologie di reato.

A tal proposito, una quota consistente di intervistati ritiene che debba essere oggetto di revisione principalmente l'apparato sanzionatorio dell'omicidio (20,4%). Significativa è, poi, la percentuale di italiani che ritiene opportuno un inasprimento delle pene per i reati di violenza sessuale (18,5%), di guida in stato di ebbrezza (14,8%) e di natura finanziaria/economica (13,7%). Probabilmente, tali convinzioni derivano dal fatto che, sempre più spesso, si legge nelle pagine dei giornali di delinquenti che escono dalle carceri dopo un breve periodo di detenzione e vengono così lasciati liberi di vivere la propria esistenza senza aver scontato una giusta pena ed aver compreso la gravità degli atti commessi.

Più bassa è, invece, la percentuale di italiani che considera l'immigrazione clandestina e le truffe reati che meriterebbero condanne più dure (rispettivamente 5% e 4,5%), mentre poco rilevante è la quota di intervistati convinti che il consumo di stupefacenti (3,7%), la rapina (2,6%), il furto (2,5%) e la prostituzione (2%) siano reati sui quali la giustizia dovrebbe intervenire tempestivamente.

Il senso di sicurezza e di legalità è, poi, talmente forte tra gli intervistati che ben il 7,9% di essi crede che l'inasprimento delle pene dovrebbe riguardare indistintamente tutti i reati sopra elencati. Sostiene il contrario, invece, una percentuale assolutamente irrisoria di italiani, pari, cioè, allo 0,9%.

TABELLA 4

Per quale dei seguenti reati, a suo avviso, è più urgente un inasprimento delle pene?

Anno 2009

Valori percentuali

Per quale dei seguenti reati, a suo avviso, è più urgente un inasprimento delle pene?	%
Omicidio	20,4
Violenza sessuale	18,5
Guida in stato di ebbrezza	14,8
Reati di natura finanziaria/economica	13,7
Immigrazione clandestina	5,0
Truffe	4,5
Consumo di stupefacenti	3,7
Rapina	2,6
Furto	2,5
Prostituzione	2,0
Tutti	7,9
Nessuno	0,9
Altro	0,5
Non sa/non risponde	3,0
Totale	100,0

Fonte: Eurispes.

La percezione dei reati verso cui sarebbe necessario un inasprimento delle pene varia in funzione dell'area geografica di provenienza degli intervistati. Probabilmente, ciò deriva dalla frequenza, più o meno alta, con cui si verificano gli episodi criminosi nelle diverse aree del nostro Paese.

Gli italiani residenti nel Nord-Ovest sono, infatti, maggiormente convinti che tale provvedimento debba riguardare reati di violenza sessuale (25,6%), di natura finanziaria/economica (19,8%) e le truffe (6,2%), mentre quelli del Nord-Est credono con più fermezza che si dovrebbero prevedere delle condanne più dure per tutti coloro i quali commettono omicidi (23,2%).

Gli intervistati del Centro sono, poi, i più propensi a credere che gli interventi legislativi dovrebbero riguardare prevalentemente crimini quali la prostituzione (3,5%) ed il furto (4,3%), mentre la rapina sembra essere oggetto di preoccupazione soprattutto tra i meridionali (4,9%).

Infine, gli abitanti delle Isole spiccano tra coloro i quali sostengono che l'inasprimento delle pene debba interessare l'immigrazione clandestina (9,6%), la guida in stato d'ebbrezza (17,2%) e il consumo di stupefacenti (8,8%). Quest'ultimi hanno, inoltre, una maggiore propensione a considerare tutti i reati sin qui elencati come meritevoli di essere sottoposti ad una revisione in termini di apparato sanzionatorio associato (12,8%).

TABELLA 5

Per quale dei seguenti reati, a suo avviso, è più urgente un inasprimento delle pene? Per area geografica

Anno 2009

Valori percentuali

Per quale dei seguenti reati, a suo avviso, è più urgente un inasprimento delle pene?	Area geografica				
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole
Omicidio	18,5	23,2	20,8	19,2	21,6
Immigrazione clandestina	3,5	4,8	3,5	5,6	9,6
Prostituzione	1,2	2,5	3,5	2,1	0,4
Guida in stato di ebbrezza	13,7	14,6	14,9	14,8	17,2
Consumo di stupefacenti	1,7	2,5	3,0	4,3	8,8
Violenza sessuale	25,6	19,0	15,4	17,7	10,0
Reati di natura finanziaria/economica	19,8	16,2	13,2	9,3	8,0
Furto	1,0	1,7	4,3	3,5	2,0
Rapina	1,0	1,7	3,2	4,9	1,6
Truffe	6,2	4,2	3,0	3,9	4,8
Tutti	7,5	4,8	10,3	6,2	12,8
Nessuno	0,0	2,0	1,1	1,2	0,4
Altro	0,3	1,1	0,8	0,4	0,0
Non sa/non risponde	0,0	1,7	3,0	6,9	2,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

Allo stesso modo, a seconda delle diverse convinzioni politiche, gli intervistati considerano urgente l'intervento su alcuni reati piuttosto che su altri. In particolare, gli italiani che si identificano nell'area politica di sinistra ritengono prioritario l'inasprimento delle pene per i reati di violenza sessuale (25,3%), di natura finanziaria/economica (22,5%) e per le truffe (5,3%).

Quelli di centro credono, invece, più di altri, che l'omicidio (25,8%) e la prostituzione (6,2%) siano i due reati su cui occorrerebbe maggiormente intervenire, mentre quelli del centro-destra sembrano essere più sensibili, in generale, verso tutti i crimini (9,6%) ed, in particolare, verso quelli attinenti al consumo di stupefacenti (5,8%) e le rapine (3,3%).

Da rilevare, infine, che l'attenzione dei votanti di destra è rivolta maggiormente verso reati quali l'immigrazione clandestina (9,7%), la guida in stato di ebbrezza (19,4%) ed il furto (4,5%).

TABELLA 6

Per quale dei seguenti reati, a suo avviso, è più urgente un inasprimento delle pene? Per area politica

Anno 2009

Valori percentuali

Per quale dei seguenti reati, a suo avviso, è più urgente un inasprimento delle pene?	Area politica				
	Sinistra	Centro-sinistra	Centro	Centro-destra	Destra
Omicidio	20,9	18,1	25,8	21,2	17,2
Immigrazione clandestina	0,6	3,4	3,4	7,2	9,7
Prostituzione	0,6	1,5	6,2	2,2	5,2
Guida in stato di ebbrezza	11,3	17,2	9,6	18,2	19,4
Consumo di stupefacenti	0,6	2,5	5,1	5,8	3,7
Violenza sessuale	25,3	21,6	15,2	14,3	17,9
Reati di natura finanziaria/economica	22,5	15,5	14,6	8,8	3,0
Furto	1,9	1,5	3,9	3,3	4,5
Rapina	3,1	2,3	2,2	3,3	3,0
Truffe	5,3	4,8	5,1	3,0	5,2
Tutti	4,4	6,5	5,1	9,6	6,7
Nessuno	0,6	1,7	1,7	0,6	0,7
Altro	0,3	0,8	0,0	0,0	1,5
Non sa/non risponde	2,6	2,6	2,1	2,5	2,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

Alla luce dell'acceso dibattito sviluppatosi attorno al tema dell'immunità parlamentare, che prevede la sospensione dei processi a favore delle più alte cariche dello Stato (Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio, Presidente della Camera e Presidente del Senato), è stato chiesto agli intervistati di esprimere il loro parere.

A tal proposito, è emerso che ben l'86,3% (per nulla, 69,5% e poco, 16,8%) degli italiani si dice contrario a tale provvedimento, a fronte del 9,4% (abbastanza, 6,7% e molto 2,7%) di coloro i quali sono, invece, favorevoli.

Per la stragrande maggioranza degli italiani vale, quindi, sempre e comunque il principio di eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge.

TABELLA 7

È favorevole all'immunità delle alte cariche dello Stato?

Anno 2009

Valori percentuali

È favorevole all'immunità delle alte cariche dello Stato?	%
Per nulla	69,5
Poco	16,8
Abbastanza	6,7
Molto	2,7
Non sa/non risponde	4,3
Totale	100,0

Fonte: Eurispes.

In particolare, a ritenere inadeguata la legge sull'immunità parlamentare sono soprattutto gli intervistati tra i 18 e i 24 anni (93,8%, di cui per nulla 75,3% e poco 18,5%). I giovani, quindi, dimostrano di essere particolarmente sensibili a questo tema, seguiti dai 35-44enni (88,9%, di cui per nulla 74% e poco 14,9%), dai 25-34enni (86,8%, di cui per nulla 66,2% e poco 20,6%), dai 45-64enni (84,6%, di cui per nulla 71,5% e poco 13,1%) e dagli ultra 65enni (79,4%, di cui per nulla 61,1% e poco 18,3%).

TABELLA 8

È favorevole all'immunità delle alte cariche dello Stato? Per classe d'età

Anno 2009

Valori percentuali

È favorevole all'immunità delle alte cariche dello Stato?	Classe d'età				
	18-24 anni	25-34 anni	35-44 anni	45-64 anni	65 e oltre
Per nulla	75,3	66,2	74,0	71,5	61,1
Poco	18,5	20,6	14,9	13,1	18,3
Abbastanza	4,1	7,7	4,2	8,5	7,2
Molto	1,4	2,2	3,3	3,0	3,3
Non sa/non risponde	0,7	3,3	3,6	3,9	10,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

L'incrocio con l'area politica di appartenenza degli italiani mostra, poi, che ad essere particolarmente contrari al cosiddetto "lodo Alfano" sono gli intervistati di sinistra, i quali, probabilmente, non sentendosi rappresentati, non

condividono le iniziative intraprese dalla maggioranza di governo (91,2%, di cui per nulla 79,7% e poco 11,5%).

La disapprovazione nei confronti di tale provvedimento è, tuttavia, un sentimento che accomuna indistintamente tutte le aree politiche rappresentate, seppur a livelli differenti: sono, infatti, contrari gli intervistati di centro-sinistra (90,7%, di cui per nulla 79,6% e poco 11,1%), di centro (84,4%, di cui per nulla 61,5% e poco 22,9%), di destra (79,7%, di cui per nulla 41,9% e poco 37,8%) e di centro-destra (76,9%, di cui per nulla 51,9% e poco 25%).

TABELLA 9

È favorevole all'immunità delle alte cariche dello Stato? Per area politica

Anno 2009

Valori percentuali

È favorevole all'immunità delle alte cariche dello Stato?	Area politica				
	Sinistra	Centro-sinistra	Centro	Centro-destra	Destra
Per nulla	79,7	79,6	61,5	51,9	41,9
Poco	11,5	11,1	22,9	25,0	37,8
Abbastanza	3,8	5,2	10,4	10,1	12,2
Molto	0,5	3,0	3,1	4,3	4,1
Non sa/non risponde	4,5	1,1	2,1	8,7	4,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

Come si osserva dai risultati del sondaggio, gli italiani lamentano il malfunzionamento della giustizia, attribuibile, essenzialmente, alla durata non ragionevole dei processi. Una giustizia ritardata di anni equivale, infatti, ad una giustizia negata ed è forse anche per questo che buona parte degli intervistati giudica le attuali leggi inadeguate ed auspica un inasprimento delle pene, soprattutto per reati quali l'omicidio e la violenza sessuale.

A tal proposito, per restituire efficienza al sistema giudiziario, occorrerebbe dar vita ad un progetto di ristrutturazione complessivo, da implementare con modalità diverse rispetto a quelle con cui sono stati finora affrontati i problemi della giustizia italiana. Infatti, l'attardarsi in inutili interventi parziali, dettati da sollecitazioni emergenziali, finirebbe col produrre scarsi risultati, frutto di misure destinate a restare, in concreto, improduttive.

Scheda 42

Analisi della spesa per la giustizia

INTRODUZIONE

Dibattito sulla giustizia: è sufficiente inserire queste parole in uno dei motori di ricerca che setacciano Internet per ottenere un elenco di circa 260mila collegamenti a pagine web ed articoli di quotidiani nazionali, riviste elettroniche e altro ancora.

Questa pleora di informazioni si affianca all'attenzione che i media tradizionali hanno dedicato agli aspetti politici e sociali del dibattito, la cui attualità è stata ripetutamente confermata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha ribadito più volte che la riforma della giustizia è una delle priorità, se non la prima, tra gli obiettivi del Governo per l'anno 2009.

Sia l'ampiezza sia la complessità della materia in esame consentono di offrire, nelle pagine che seguono, una breve selezione di dati e spunti di riflessione su aspetti economici e finanziari della materia, nonché una sintesi dei risultati delle analisi svolte dalla Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (d'ora in avanti Ctfp), composta da autorevoli esperti della materia, istituita nel 2007 presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Mef) al fine di effettuare un'analisi accurata ed approfondita della spesa pubblica nazionale.

LA SPESA DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

TABELLA 1

Spese del Ministero della Giustizia

Anni 2002-2007

Valori assoluti in milioni di euro

Voce	Anni					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Spese correnti (complessive)	5.788	6.323	7.435	7.152	7.765	7.221
Consumi intermedi	1.058	1.134	1.891	1.386	1.520	1.078
Lavoro dipendente	4.237	4.646	4.608	4.817	5.251	5.128
Spese in conto capitale (complessive)	271	277	265	274	218	293
Totale delle spese(*)	6.059	6.600	7.700	7.425	7.983	7.515

(*)Somma delle spese correnti complessive e delle spese in conto capitale complessive.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ctfp-Mef.

Nella tabella 1 vengono elencate alcune delle principali voci di spesa del Ministero della Giustizia.

La voce “spese correnti” rappresenta, tenendo conto anche di altre voci non elencate per esigenze di sintesi, più dell’85% delle spese complessive, mentre appare evidente che la retribuzione del lavoro dipendente rappresenta, in tutti gli anni considerati, la maggiore voce di spesa corrente, con un andamento di crescita sostanzialmente crescente e pari a circa 5,2 miliardi di euro per l’anno 2007.

La dinamica dei consumi intermedi (spese per acquisti di beni e servizi) mostra un forte incremento per l’anno 2004 rispetto all’anno precedente (+66%) ed una considerevole crescita anche negli anni 2002 e 2003.

La causa dell’incremento abnorme del 2004 è stata riscontrata dalla Ctfp, che nei 1.891 milioni di spesa corrente per consumi intermedi ha individuato 823 milioni di spesa (autorizzati nella Legge finanziaria 2004) per provvedere all’estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da Poste Italiane SpA fino al 31 dicembre 2002.

Pertanto, al netto di spese per l’estinzione di debiti pregressi e considerate le spese per trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private (scorporate dalla voce dei consumi intermedi e ricondotte, sempre nel 2004, ad una propria voce economica), la spesa del 2004 per consumi intermedi è stata pari a 1.068 milioni di euro.

Sempre la Ctfp segnala l’incremento del capitolo 1360 (aggregato di costi di diversa natura) per un importo di 310 milioni di euro nel 2003 ed in ciascuno degli anni successivi.

Questo incremento spiega l’espansione repentina, tra il 2003 ed il 2004, della spesa per consumi intermedi ed evidenzia, dal punto di vista contabile, una distorsione che non consentiva una corretta comparazione in serie storica delle spese annuali.

TABELLA 2

Composizione del costo del personale del Ministero della Giustizia

Anno 2007

Valori percentuali

Voce	Incidenza % su totale generale
Retribuzioni	98,4
Altri costi del personale	1,6

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ragioneria Generale dello Stato, Costi dello Stato 2007 riconciliati con Rendiconto generale dello Stato.

Nella tabella 2 viene presentata la composizione dei costi del personale del Ministero della Giustizia. Appare evidente che le retribuzioni costituiscono la

maggior voce di costo per spesa del personale mentre la voce “altri costi”, non esaminata nel dettaglio per motivi di sintesi, è del tutto marginale.

TABELLA 3
Composizione dei costi del Ministero della Giustizia

Anno 2007

Valori percentuali

Voce	Incidenza % su totale costi
Costo del personale	71,7
Costi di gestione	26,3
Costi straordinari e speciali	0,6
Ammortamenti	1,4
Totale costi(*)	100,0

(*)Esclusi costi dislocati, oneri finanziari e fondi da assegnare.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ragioneria Generale dello Stato, Costi dello Stato 2007 riconciliati con Rendiconto.

La tabella 3 conferma che il costo del personale rappresenta la voce di costo maggiore del Dicastero, pari a circa il 72% del totale.

Le voci principali, tra tutte quelle che concorrono a formare i costi di gestione, sono, in ordine d’importanza:

- perizie e servizi investigativi, pari a circa il 26% dei costi di gestione totali;
- servizi ausiliari, voce costituita dalle sottovoci: sorveglianza e custodia, pulizia e lavanderia, stampa e rilegatura, trasporti e facchinaggio, altri servizi, pari a circa il 13% dei costi di gestione totali;
- beni di consumo, voce costituita dalle sottovoci: carta, cancelleria, stampati, giornali e riviste e pubblicazioni, pari a circa il 13% dei costi totali.

Complessivamente le tre voci appena elencate costituiscono il 52% dei costi di gestione totali.

Sebbene tutte le spese del Dicastero possano essere considerate come spese per la giustizia, perché direttamente riconducibili alle attività di amministrazione della giustizia civile, penale e del sistema penitenziario, il dibattito sembra focalizzarsi su un particolare insieme di spese, noto come “spese di giustizia”.

LE SPESE DI GIUSTIZIA

Nel proprio Rapporto sulle “Incongruenze, ritardi e carenze nei recuperi delle spese di giustizia” (2005), la Corte dei Conti ha elencato una serie di spese che sono da intendersi «come quelle necessarie per l’espletamento della funzione giudiziaria» e che «sono definite anche spese processuali».

La Corte ha segnalato, peraltro, che un tratto caratteristico di questo tipo di spese «è quello di una rilevante difficoltà di quantificazione, in sede preventiva, degli importi necessari per ciascuna voce di spesa nel corso dell'esercizio finanziario, a causa della loro estrema variabilità, derivante dal fatto che la loro natura è quella di essere costituita da erogazioni di denaro cagionate da esigenze giudiziali di un determinato processo, civile, penale, amministrativo, tributario o contabile».

Questa difficoltà di quantificazione preventiva sembra essersi manifestata, nel periodo 2001-2003, negli stanziamenti destinati al capitolo 1360 del bilancio dello Stato.

Il capitolo 1360 è un aggregato di costi di diversa natura, tra cui si annoverano, ad esempio, spese di estradizione, spese di notificazione ed indennità di trasferta che, complessivamente, risultano essere pari a circa 516 milioni di euro nell'anno 2007, ovvero circa il 7% degli impegni del Ministero della Giustizia per lo stesso anno (circa 7,5 miliardi di euro).

Talora questo tipo di capitolo è definito, in gergo, come "calderone" poiché "contiene di tutto" e non consente di distinguere gli importi delle voci che lo compongono.

Sempre nel Rapporto prima citato, la Corte dei Conti ha segnalato che, nel periodo 2001-2003, il limite degli impegni per il capitolo 1360 è stato sempre superato dai pagamenti totali e che questi ultimi sono sempre stati sensibilmente superiori agli stanziamenti definitivi di cassa.

Infatti, il totale dei pagamenti per il capitolo 1360 è passato dai circa 369 milioni di euro del 2001 ai circa 505 milioni di euro del 2003, un incremento di circa il 37%.

Sia la difficoltà registratasi nel preventivare l'importo sia l'elevatissimo tasso di crescita, nonché il valore assoluto non esiguo, suggeriscono che gran parte delle spese di giustizia è stata, nel periodo considerato, fuori controllo.

TABELLA 4

Pagamenti totali per il capitolo 1360

Anni 2005-2007

Valori assoluti in milioni di euro

Capitolo	Anni		
	2005	2006	2007
1360 (Spese di Giustizia)	484,8	634,8	516,1

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ragioneria Generale dello Stato.

Tuttavia, osservando gli ultimi dati disponibili, è possibile registrare qualche segno di miglioramento, rispetto al quadro descritto dalla Corte dei

Conti nel 2005, almeno per quanto concerne le dinamiche del bilancio dello Stato.

Infatti, oltre ad una diminuzione sensibile dei pagamenti totali dall'anno 2006 al 2007 (-18,6%), si registra una diminuzione degli stanziamenti di competenza per entrambi gli anni che sembra essere compatibile sia con i pagamenti totali sia con le previsioni e gli stanziamenti di cassa.

Inoltre è stato registrato un miglioramento della situazione dei residui.

Sembra, pertanto, che il notevole sforzo di contenimento delle spese di giustizia che si riferiscono al capitolo 1360 cominci a dare qualche frutto, almeno dal punto di vista contabile.

Maggiori preoccupazioni sembrano essere destinate, a oggi, da un'altra voce delle spese di giustizia, quella per le intercettazioni telefoniche.

TABELLA 5

Costi per intercettazioni e noleggio apparati

Anni 2003-2007

Valori assoluti in milioni di euro

Anni				
2003	2004	2005	2006	2007
237	254	287	229	224

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Giustizia.

I valori degli anni 2006 e 2007 sono stati recentemente pubblicati dalla "Unità di monitoraggio sulle spese per intercettazioni telefoniche e ambientali e per consulenze" (Umi), istituita alla dal Ministro della Giustizia Angelino Alfano, con il compito di monitorare e razionalizzare la spesa per intercettazioni telefoniche ed ambientali e per consulenze.

Il Ministro ha dichiarato, in un'intervista¹ pubblicata il 4 dicembre 2008 che «(...) nessuno, se non le aziende fornitrici, conosce il reale ammontare del debito dello Stato nei loro confronti» e di voler porre fine a questa situazione di conti "fuori controllo".

Considerando i dati attualmente disponibili, elencati in tabella 5, si può osservare una crescita delle spese del 21% tra il 2003 ed il 2005, in cui è stata registrata la spesa massima, per il periodo considerato, di 287 milioni di euro.

Segnatamente, le spese registrate per il 2003 ed il 2004 ed espone in tabella 5 convalidano le stime di spesa retrospettive effettuate da Eurispes nell'agosto 2005, rispettivamente pari a circa 256 milioni di euro per il 2003 e circa 260 milioni di euro per il 2004.

¹ *Panorama*, "Il prezzo sarà uguale per tutti.", 4 dicembre 2008.

Sebbene si registri una diminuzione delle spese negli anni 2006 e 2007, rispetto al massimo registrato nel 2005, è possibile che queste cifre debbano essere incrementate al termine della revisione delle spese recentemente iniziata dall'Umi.

Tra le voci che non rientrano direttamente nell'aggregato contabile delle spese di giustizia (unità previsionale numero 2.1.2.1), ma che sono direttamente influenzate dall'andamento della gestione della giustizia, troviamo il capitolo 1264, relativo all'"equa riparazione" dovuta a chi ha dovuto subire la irragionevole durata di un procedimento, ex "legge Pinto" (legge 24 marzo 2001, n. 89).

TABELLA 6

Spese per equa riparazione ex "legge Pinto"

Anni 2003-2008

Valori assoluti in milioni di euro

Anni				
2003	2004	2005	2006	2007
4,8	6,4	10,7	17,9	14,7

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ctfp e Ragioneria Generale dello Stato.

Le spese predette hanno registrato una considerevole crescita fino al 2006, pur avendo registrato una battuta d'arresto nel 2007, cui è però seguito uno stanziamento di cassa, nel bilancio assestato 2008, quasi doppio rispetto all'anno precedente, che suggerisce la possibilità di un aumento di questo tipo di spesa.

Nel "Rapporto intermedio sulla revisione della spesa" (2007), la Ctfp segnala, inoltre, che «(...) a tali somme vadano aggiunte le ulteriori spese che non hanno trovato copertura nelle dotazioni di bilancio e che, non potendo essere pagate, vanno ad alimentare il debito sommerso. Tali importi risultano ad oggi di difficile quantificazione».

Sempre la Ctfp segnalava un considerevole potenziale di crescita per questa voce di spesa, ricordando che «ipotizzando un risarcimento medio anche di 4.000 euro a testa ed un rimborso delle spese di difesa limitato a 1.000 euro, le sole cause introdotte in un anno potrebbero determinare una spesa di 500 milioni di euro».

Infatti, il continuo accumularsi di procedimenti pendenti presso tutti gli Uffici Giudiziari, pari a circa 4,6 milioni nel 2005 e circa 5 milioni nel 2007, insieme ad una domanda di giustizia (rappresentata da nuovi procedimenti iscritti) tendenzialmente crescente, possono generare ulteriori ritardi nella conclusione dei procedimenti e quindi, almeno tendenzialmente, possono causare un incremento notevole dei risarcimenti dovuti dallo Stato.

Tuttavia, anche un modesto incremento di efficienza che porti ad un accorciamento dei tempi di attesa potrebbe far ottenere vantaggi significativi.

Infatti, una diminuzione seppur modesta del considerevole numero di cause “a rischio risarcimento”, potrebbe portare al risparmio di diversi milioni di euro e ridurrebbe senz’altro l’esposizione debitoria potenziale.

LE RACCOMANDAZIONI DELLA COMMISSIONE TECNICA PER LA FINANZA PUBBLICA (CTFP)

Ne *La revisione della spesa pubblica. Rapporto 2008*, la Ctfp ha effettuato un approfondito esame della spesa pubblica, da cui sono emerse diverse raccomandazioni, alcune delle quali interessano il sistema giudiziario nel suo complesso.

Dalle analisi effettuate è emerso che l’efficienza dei magistrati, misurata in termini di procedimenti esauriti, cresce al crescere del numero di magistrati in servizio presso un dato tribunale, mentre un sottodimensionamento sembra produrre riduzioni di efficienza.

Infatti, operare presso un tribunale di dimensioni non esigue può consentire al singolo magistrato di specializzarsi su una sola materia, poiché questi non sarebbe costretto da esigenze contingenti a profondersi su molteplici materie, il che permette di lavorare meglio e più rapidamente, accumulando esperienze specifiche.

Dato l’attuale sottodimensionamento della maggior parte dei tribunali, la Commissione raccomanda di accorpare gli uffici di minori dimensioni, oppure di ottenere una più spiccata specializzazione dei tribunali.

Per quanto concerne l’informatizzazione del sistema giudiziario, la Commissione ha riscontrato notevoli benefici, in termini di recupero di efficienza, nell’informatizzazione del procedimento civile e pertanto raccomanda di accelerare la realizzazione del processo civile telematico.

In materia di remunerazione degli avvocati, la Commissione rileva che un sistema di tariffe basato sul numero delle prestazioni effettuate, ovvero sul numero di ore dedicate ad un procedimento, possono creare un incentivo a prolungare o complicare eccessivamente una causa.

Pertanto, la Commissione raccomanda l’adozione di un sistema di remunerazione forfettario, a cui affiancare clausole che incentivino l’avvocato a raggiungere prima il risultato atteso.

In tal modo verrebbe ridotto il rischio che il professionista commisuri il proprio sforzo esclusivamente all’ammontare (predefinito forfettariamente e quindi non incrementabile) della propria parcella.

Per quanto concerne il sistema penitenziario, considerando il sovraffollamento pressoché costante delle carceri italiane, la Commissione raccomanda:

- la dismissione degli istituti penitenziari di maggior valore commerciale e di quelli inefficienti e sottoutilizzati, in modo da poter destinare le somme ottenute alla costruzione di istituti nuovi e più efficienti;
- un maggiore ricorso a forme di detenzione alternativa;
- una riallocazione delle Forze di polizia penitenziaria in funzione delle esigenze effettive degli istituti, a loro volta funzione del loro affollamento e della tipologia di detenuti.

I tempi della Giustizia in Italia

INTRODUZIONE

Ormai da molti anni una vasta letteratura teorica ed empirica ha messo in evidenza la gravità della situazione in cui si trova il nostro sistema legale e giudiziario, tutt'altro che efficiente.

Non occorre, infatti, spendere molte parole per dimostrare che un sistema di giustizia rispettoso dei principi costituzionali deve tenere insieme l'indipendenza della magistratura e del singolo magistrato, l'efficacia della risposta giudiziaria rispetto ai diritti che reclamano tutela, l'efficienza del servizio intesa come rapporto corretto fra risorse e risultati, questioni, purtroppo, ancora irrisolte nel nostro Paese.

Tra queste, merita indubbiamente maggiore attenzione, nell'ambito della complessa e spinosa problematica della giustizia italiana, quella dei suoi tempi, cioè della durata eccessiva dei processi civili e penali, che, fra l'altro, ha procurato all'Italia numerosissime condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo¹ e che comunque mette a repentaglio non solo la competitività del Paese ma anche il suo livello di civiltà complessiva, per il rischio di ineffettività dei diritti dei cittadini, che pure sono riconosciuti dalle leggi vigenti; è peraltro vero che questo annoso problema non ha una soluzione semplice, ma richiede un approccio complessivo e nuovo rispetto alle modalità con cui sono stati affrontati i problemi della giustizia in Italia, soprattutto negli ultimi anni.

In tal verso, anche la "Commissione europea per l'efficacia della giustizia", istituita nell'ambito del Consiglio d'Europa, ha sottolineato la necessità di un approccio globale al problema, non essendovi in materia nessuna ricetta miracolosa e dovendosi, invece, conciliare esigenze diverse e prima di tutto disporre di risorse e di strumenti di conoscenza adeguati.

È, dunque, necessario che oggi in Italia il "gap" della giustizia, così come ricordato dal Primo Presidente della Corte Suprema di Cassazione – Vincenzo

¹ Alla data del 31 dicembre 2007, l'Italia era al settimo posto con 2.900 processi pendenti (pari al 4% di quelli proposti dinanzi alla stessa Corte), concernenti in larga misura due grandi questioni: la durata eccessiva dei processi e gli espropri per pubblica utilità.

Carbone – nella relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2008², venga affrontato innanzitutto come problema di funzionalità complessiva di un essenziale servizio che va reso ai cittadini, un contesto che «non costituisce un sistema a sé stante, astratto e autosufficiente, ma parte integrante e irrinunciabile di un più complesso sistema di diritti, di doveri, di poteri, di responsabilità, che permea l'intera vita sociale ed economica del Paese, contribuendone allo sviluppo ed alla competitività anche sul piano internazionale».

Il fatto che sia stato affrontato prevalentemente come problema di rapporti fra poteri dello Stato, costituisce una delle ragioni delle attuali difficoltà: non solo perché le controriforme adottate o proposte nelle scorse Legislature hanno avuto lo scopo di sottrarre alla giustizia alcuni poteri e di tentare di riportare sotto il controllo politico l'esercizio della giurisdizione, ignorando l'esigenza di rendere giustizia ai cittadini; ma anche perché le pur essenziali riforme ordinamentali poste in essere negli anni Settanta – che hanno assicurato l'indipendenza della Magistratura e dei singoli magistrati in attuazione del dettato costituzionale – hanno a loro volta perseguito questo scopo senza porsi contestualmente il problema della complessiva funzionalità del servizio.

Alla luce delle considerazioni testè svolte, quindi, sarebbe opportuno un progetto di ristrutturazione complessivo e coerente, risultando piuttosto sterili, inutili taluni interventi parziali dettati da risposte emergenziali, destinati a restare in concreto improduttivi, col rischio di accrescere in tutti i protagonisti del sistema giustizia, una sensazione diffusa di frustrazione a fronte della apparente impossibilità di modificare l'attuale situazione di crisi.

ALCUNI DATI: LA GIUSTIZIA CIVILE E PENALE

Sulla base dei dati statistici che emergono dalla Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2008, riferibili al 2006 e considerando il dato tendenziale annuo (ad oggi disponibile) rilevato a giugno 2007, si rileva una domanda globale di giustizia pressoché stazionaria rispetto all'anno 2005: le cause iscritte nell'anno 2006 sono state in totale 4.335.493 a fronte delle 4.330.305 iscritte nel corso del 2005.

Secondo i dati ufficiali, nel quinquennio 2003-2007 la durata media dei procedimenti civili è stata di 942,2 giorni: nel 2007 il tempo necessario per portare un procedimento alla conclusione è stato di 954 giorni (ovvero poco più

² In tal senso si veda la Relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2008 - Primo Presidente Corte Suprema di Cassazione.

di due anni e mezzo) con un peggioramento rispetto ai 909 giorni necessari registrati nel corso del 2006.

TABELLA 1**Stima delle durate medie definite in giorni e mesi - Procedimenti civili**

Anni 1994-2007

Valori assoluti

Anni	Pendenza all'inizio dell'anno	Sopravvenuti nell'anno	Definiti	Pendenza alla fine dell'anno	Stima durata media in giorni con formula giacenze	Stima durata media in mesi con formula giacenze	Durata media effettiva in giorni	Durata media effettiva in mesi
	1	2	3	4	5	6	7	8=7/30
1994	35.107	14.642	13.555	36.194	923	31	-	-
1995	36.194	15.841	15.608	36.427	843	28	-	-
1996	36.427	14.846	14.193	37.080	924	31	-	-
1997	37.080	17.540	15.931	38.689	826	28	-	-
1998	38.689	22.664	15.519	45.834	808	27	-	-
1999	45.834	23.898	18.575	51.056	833	28	-	-
2000	51.056	25.795	20.799	56.597	843	28	-	-
2001	56.597	31.905	19.111	69.389	901	30	-	-
2002	69.389	33.332	19.929	82.791	1043	35	866	29
2003	82.791	30.860	21.707	91.963	1213	40	965	32
2004	91.963	28.577	26.522	93.726	1230	41	917	31
2005	93.726	32.514	31.177	95.018	1082	36	966	32
2006	95.081	35.169	29.641	100.805	1103	37	909	30
2007	100.805	32.278	29.776	102.588	1196	40	954	32

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Corte Suprema di Cassazione, 2008.

Per ciò che riguarda la durata media effettiva dei procedimenti penali – pari, sempre in relazione al quinquennio 2003-2007, a 228,2 giorni (7,7 mesi) – va evidenziato, così come riportato nella tabella 2, come il biennio 2006-2007 segni, dopo la diminuzione verificatasi nel corso del precedente biennio, un nuovo allungamento dei tempi processuali: nel 2007, infatti, secondo i dati forniti dalla Corte Suprema di Cassazione, la durata media dei procedimenti penali ha raggiunto i 249 giorni complessivi (8 mesi circa).

TABELLA 2
Stima delle durate medie definite in giorni e mesi - Procedimenti penali

Anni anni 1994-2007

Valori assoluti

Anni	Pendenza all'inizio dell'anno	Pervenuti nell'anno	Definiti	Pendenza alla fine dell'anno	Stima durata media in giorni con formula giacenze	Stima durata media in mesi con formula giacenze	Durata media effettiva in giorni	Durata media effettiva in mesi
	1	2	3	4	5	6	7	8=7/30
1994	13.433	43.023	41.220	15.236	124	4	-	-
1995	15.236	40.478	43.077	12.637	122	4	-	-
1996	12.637	46.765	40.415	19.690	135	5	-	-
1997	19.690	47.89	46.665	20.958	157	5	-	-
1998	20.958	49.389	46.006	24.317	173	6	-	-
1999	24.317	51.810	48.996	27.263	187	6	-	-
2000	27.263	50.577	47.968	29.853	212	7	-	-
2001	29.853	46.471	46.599	29.701	234	8	-	-
2002	29.701	47.786	47.255	30.241	230	8	238	8
2003	30.241	49.321	48.422	31.140	229	8	212	7
2004	31.140	47.867	48.004	30.953	236	8	210	7
2005	30.953	48.286	46.377	32.862	246	8	231	8
2006	32.862	48.103	43.526	37.439	280	9	239	8
2007	37.439	43.732	47.959	33.212	281	9	249	8

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Corte Suprema di Cassazione, anno 2008.

La capacità di risposta del sistema si è mantenuta tuttora costante, tenuto conto della ulteriore diminuzione, di circa il 3%, del numero di magistrati in servizio. A ciò si aggiunga che il numero di procedimenti definiti nel 2006 è stato di poco inferiore a quello registrato nel 2005, e un andamento analogo (si veda in proposito la tabella 3) si è riscontrato anche nel primo semestre del 2007.

TABELLA 3

Numero di procedimenti iscritti e definiti in materia civile distinti per ufficio e principali dati nazionali
Anno 2007³
Valori assoluti

Ufficio	Materia	1° semestre 2007	
		Iscritti	Definiti
Corte di Appello	Delibazioni ai sensi dell'art. 8 L. 121/85 – contenzioso	113	142
	Delibazioni ai sensi dell'art. 8 L. 121/85 – non contenzioso	225	273
	Delibazioni ai sensi dell'art. 67 L. 218/95 – contenzioso	21	15
	Delibazioni ai sensi dell'art. 67 L. 218/95 – non contenzioso	88	89
	Altri procedimenti non contenziosi	685	631
	Appello cognizione ordinaria	21.563	18.869
	Appello lavoro	10.943	8.801
	Appello lavoro pubblico impiego	2.957	2.019
	Appello previdenza	16.807	15.307
	Appello divorzi – contenzioso	324	359
	Appello divorzi – non contenzioso	219	249
	Appello separazioni – contenzioso	453	534
	Appello separazioni – non contenzioso	709	633
	Appello in materia minorile – contenzioso	105	111
	Appello in materia minorile – non contenzioso	758	889
	Appello agraria	158	200
	Appello altri procedimenti non contenziosi	1.465	1.573
	Appello procedimenti relativi agli usi civici	12	14
	Appello controversie elettorali (elettorato passivo)	23	39
	Appello altri procedimenti contenziosi	219	200
	Esecutorietà lodi arbitrali stranieri art. 839 c.p.c. – contenzioso	11	9
	Esecutorietà lodi arbitrali stranieri art. 839 c.p.c. – non contenzioso	19	15
	Impugnazione lodi arbitrali nazionali art. 828 c.p.c. – contenzioso	263	157
	Procedimenti relativi al tribunale delle acque pubbliche	222	240
	Controversie elettorali (elettorato attivo)	1	1
	Altri procedimenti contenziosi	772	1.281
	Equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo L. 89/01	10.652	8.485
	Appello marchi e brevetti	180	172
	Appello diritto societario rito ordinario	65	12
	Appello diritto societario camerale	5	8
Totale Corte di Appello		70.037	61.327
Tribunale per i minorenni	Altri procedimenti	2.895	2.800
	Ammissibilità dell'azione di dichiarazione giudiziale di paternità o maternità	3	40
	Ammissione al matrimonio	173	156
	Assunzione del cognome del genitore da parte del figlio	1.531	1.464

³ Dato parziale ufficiale attualmente disponibile.

	naturale		
	Autorizzazione all'impugnazione di riconoscimento di paternità o maternità	102	110
	Autorizzazioni al rilascio atti di stato civile	115	111
	Inserimento famiglia legittima	6	7
	Interventi sulla potestà dei genitori	9.573	9.082
	Misure amministrative	896	788
	Procedimenti per la dichiarazione di adottabilità	1.269	1.315
	Regolamentazione sulla potestà fra genitori naturali	2.551	1.809
	Sottrazione internazionale di minori	22	17
	Domande di adozione ai sensi dell'art.44	403	390
	Domande di disponibilità all'adozione	7.397	6.737
	Domande di disponibilità all'adozione di cui con un coniuge di età maggiore di 45 anni	1.826	1.389
	Domande di disponibilità e idoneità all'adozione	3.327	3.647
	Domande di disponibilità e idoneità all'adozione di cui con un coniuge di età maggiore di 45 anni	866	933
	Procedimenti di adozione	1.413	1.297
	Interdizioni ed inabilitazioni	85	75
	Altri procedimenti	38	27
	Opposizioni a dichiarazione di adottabilità	132	122
	Riconoscimento del figlio naturale	91	79
	Procedimenti per la dichiarazione giudiziale di paternità o maternità naturale	279	185
	Totale Tribunale per i Minorenni	34.993	32.580
Tribunale Ordinario	Cognizione ordinaria	182.763	190.480
	Cognizione ordinaria stralcio		5.781
	Lavoro	49.541	64.545
	Lavoro pubblico impiego	17.973	15.766
	Previdenza	123.630	123.718
	Divorzi consensuali	19.679	18.705
	Divorzi consensuali provenienti dal rito giudiziale	2.260	2.200
	Divorzi giudiziali provenienti dal ricorso congiunto	65	64
	Divorzi iscritti nel rito giudiziale	10.300	9.146
	Separazioni consensuali	30.785	32.464
	Separazioni trasformate in consensuali	4.881	5.174
	Separazioni giudiziali	15.820	16.131
	Separazioni giudiziali provenienti dal rito consensuale	173	171
	Revisioni condizioni di separazione/divorzio	5.894	5.693
	Altri procedimenti contenziosi	3.651	3.829
	Fallimenti	2.948	6.070
	Concordati preventivi e amministrazioni controllate	242	246
	Istanze di fallimento	11.145	13.772
	Agraria	661	806
	Procedimenti esecutivi mobiliari	150.995	153.346
	Procedimenti esecutivi immobiliari	22.147	26.297
	Procedimenti speciali	232.466	237.815
	Procedimenti camerali	5.155	4.844
	Procedimenti in materia di stato civile	2.572	2.674
	Procedimenti non contenziosi	116.434	114.465
	Tutele	6.616	5.157
	Curatele	207	294
	Eredità giacenti	524	476
	Amministrazioni di sostegno	6.795	2.092

	Tutele per minorenni	2.383	1.665
	Rilascio di immobili ad uso di abitazione per inadempimento del conduttore	21.881	19.704
	Rilascio di immobili ad uso di abitazione per finita locazione	6.351	6.290
	Altre controversie in materia di immobili ad uso di abitazione	3.466	3.530
	Rilascio di immobili ad uso diverso di abitazione per inadempimento del conduttore	10.015	9.572
	Rilascio di immobili ad uso diverso di abitazione per finita locazione	1.952	1.937
	Altre controversie in materia di immobili ad uso diverso di abitazione	2.998	3.724
	Appello cognizione ordinaria	10.003	5.518
	Appello cognizione ordinaria ad esaurimento		180
	Appello lavoro		403
	Appello previdenza		275
	Diritto societario rito ordinario	4.413	3.580
	Diritto societario rito sommario	280	243
	Marchi e brevetti	611	785
Totale Tribunale Ordinario		1.090.675	1.119.627
Giudice di pace	Cause relative a beni mobili fino a 5 milioni	63.381	63.108
	Risarcimento danni circolazione	96.934	88.670
	Apposizione di termini	101	86
	Distanze relative a piantagioni	152	165
	Misure e modalità d'uso dei servizi condominiali	284	304
	Immissioni in abitazione	97	92
	Opposizione a decreti ingiuntivi	9.055	9.154
	Altri procedimenti di cognizione ordinaria	17.455	17.320
	Procedimenti monitori	169.499	170.838
	Accertamenti tecnici preventivi	462	342
	Altri procedimenti speciali	452	393
	Opposizione alle sanzioni amministrative	340.382	293.596
	Conciliazioni non contenziose	2.907	3.002
Ricorsi in materia di immigrazione	5.319	6.131	
Totale Giudice di Pace		706.480	653.201

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero Giustizia - Direzione Generale di Statistica.

L'aumento della pendenza, però, non è omogeneo tra gli uffici giudiziari: se, infatti, presso i tribunali si registra un minimo incremento nel 2007 rispetto al 2006, l'aumento delle pendenze finali è assai rilevante presso le Corti di appello (+11,04%) e presso i Giudici di pace (+14,35%), per un totale complessivo superiore ai cinque milioni di procedimenti pendenti (5.127.450 al 31 dicembre 2006).

La giacenza media dei procedimenti civili varia da circa 980 giorni per la cognizione ordinaria di primo grado (ma occorre ricordare che quasi il 90% dei procedimenti in primo grado finisce con la pronuncia della sentenza che non viene impugnata), a circa 758 giorni per i procedimenti civili in materia di lavoro.

La situazione è più grave in Corte di appello dove la giacenza media di un procedimento di cognizione ordinaria è stato di circa 1.405 giorni nel 2006, mentre per le controversie di lavoro è stato di circa 814 giorni, durata che si va a sommare a quella già accumulata per il giudizio di primo grado; per il Giudice di pace la giacenza media delle cause relative a risarcimento danni da circolazione stradale si è attestata, invece, intorno ai 545 giorni nel 2006 mentre, per le opposizioni avverso le sanzioni amministrative in materia di circolazione stradale, si è giunti nel medesimo periodo, a 286 giorni totali.

Si tratta, evidentemente, di una situazione che necessita di interventi non ulteriormente procrastinabili, al fine di invertire la tendenza e ripristinare parametri in linea con quelli europei, avendo diritto, i cittadini e gli operatori economici che vivono ed esercitano la loro attività nel Paese, ad un trattamento che assicuri parità di condizioni nel vivere e nel competere sul mercato.

Passando ad analizzare il settore penale, nel corso del 2006 si è riscontrata una riduzione dell'1,5% dei procedimenti iscritti contro noti e del 5% di quelli contro ignoti, confermando l'andamento già riscontrato nel 2005.

Nei primi sei mesi dell'anno 2007 tale andamento sembra essersi invertito, dal momento che si è constatato un incremento delle sopravvenienze pari al 5% relativamente ai procedimenti iscritti contro noti e del 6% per quelli contro ignoti.

Sul versante dei procedimenti sopravvenuti dinanzi a tribunali, si deve constatare una diminuzione – rispetto all'anno precedente – nel corso del 2006 del 2,5% per quelli collegiali e del 3% per quelli monocratici.

Nel corso del 1° semestre 2007 si è registrato, invece, un incremento del 7,5% per i procedimenti da trattare innanzi al collegio ed una riduzione dello 0,5% per quelli monocratici. Relativamente ai procedimenti innanzi al giudice di pace, si è registrata una diminuzione del 5% di procedimenti iscritti nel 2006 ed un incremento del 10% in relazione a quelli iscritti nel 1° semestre 2007.

Per quanto riguarda i giudizi di appello, si è riscontrato un incremento dei procedimenti iscritti nel 2006 rispetto al 2005 del 4%, mentre è da segnalare una diminuzione di circa il 9% nel primo semestre del 2007⁴.

Per ciò che attiene ai tribunali, sono risultati definiti un numero di procedimenti di poco inferiore rispetto a quello degli atti sopravvenuti nelle rispettive cancellerie. Innanzi alle Corti di Appello nel 2006 sono stati definiti una quantità di procedimenti del 15% inferiore a quella dei sopravvenuti, mentre il dato del primo semestre del 2007 appare più confortante, risultando definiti il

⁴ Si noti, infatti, che la Corte di Appello è l'ufficio che ha visto aumentare nel 2006 le iscrizioni rispetto al 2005 (+3%): da 82.826 del 2005 a 85.340 del 2006. Nel 1° semestre 2007 sembra, invece, registrarsi un'inversione di tendenza passando dai 45.801 procedimenti del 1° semestre 2006 ai 40.293 del 1° semestre 2007, con una variazione percentuale di oltre il 10%.

10% in più di procedimenti rispetto a quelli iscritti. La positività del dato non va, tuttavia, sopravvalutata, poiché deriva pressoché interamente dalla riduzione del 10% dei procedimenti sopravvenuti.

Ancora qualche dato. Innanzi al giudice di pace nell'anno 2006 vi è stato un notevole peggioramento, in quanto malgrado la riduzione del 5% delle sopravvenienze, il numero dei procedimenti si è ridotto del 20% rispetto ai procedimenti definiti dell'anno 2005, determinando un incremento delle pendenze a fine anno di circa il 30%. Nel corso del primo semestre del 2007 le sopravvenienze sono aumentate del 10%, mentre le definizioni procedurali sono state del 20% inferiori alle sopravvenienze, producendo la crescita della pendenze al 30 giugno 2007 di un ulteriore 10%.

La giacenza media, in giorni, dei procedimenti è aumentata per tutte le tipologie di ufficio, tranne che per le Procure della Repubblica ove per i procedimenti in cui l'autore è noto si è segnata una diminuzione che varia dai 469 giorni del 2005 ai 457 giorni del 2006. La variazione più elevata si registra per le Corti di Appello ove la giacenza media di ciascun procedimento, passa dai 622 giorni del 2005 ai 681 giorni del 2006.

Notevole, inoltre, è risultata la variabilità tra il periodo di giacenza dei procedimenti tra i singoli uffici, che risente anche della collocazione territoriale e delle dimensioni dell'organo giudicante: nel caso delle Corti di Appello si passa, ad esempio, dai 260-270 giorni per le Corti di Palermo e Catanzaro, agli oltre 1.300 giorni di Ancona e Venezia⁵, a fronte della media nazionale di 681 giorni.

Anche nel settore penale gli indicatori denunciano, dunque, tenuto anche conto della intervenuta riduzione del numero di magistrati in servizio, la necessità di interventi non più differibili per garantire la ragionevole durata del processo, evitando che la vera sanzione sia costituita dalla pendenza del giudizio piuttosto che dalla pena conseguente al giudizio stesso.

CONCLUSIONI

Negli ultimi dieci anni, o poco più, un consistente numero di innovazioni hanno cambiato il contesto-giustizia, modificandone persino la geometria e la dinamica (si pensi alla unificazione pretura-tribunale, all'accentuata monocraticità, all'ampio ricorso della magistratura onoraria, alla concentrazione degli appelli presso le Corti). Anche il tessuto normativo risulta sensibilmente

⁵ Dato tendenziale ufficiale disponibile al 30 giugno 2007.

mutato, così che il “settore” giurisdizionale appare, oramai, un cantiere costantemente aperto: le grandi codificazioni sono in crisi perché il continuo innesto di direttive e regolamenti comunitari (talvolta senza un’adeguata mediazione di adattamento) e lo stesso fenomeno della globalizzazione hanno incrementato il tasso di obsolescenza delle norme giuridiche nazionali; inoltre, le tecniche informatiche, se per un verso spingono alla semplificazione documentale e alla sostituzione delle forme cartolari, a cui il vecchio impianto degli uffici non è ancora attrezzato, per altro verso consentono una immediatezza di conoscenze che incide su fasi e ritmi pre-processuali e processuali in relazione ai quali, troppo spesso, gli organi giudicanti sembrano risultare “impreparati”.

Occorre, dunque, ancora una volta, un intervento coordinato su più piani: l’eliminazione di disservizi amministrativi che danno origine ad un contenzioso giudiziario che sarebbe evitabile; la ricerca di forme alternative di soluzione dei conflitti nei casi in cui è possibile; l’eliminazione dei meccanismi che rendono economicamente conveniente ricorrere al giudice e giocare sulla lunghezza dei processi, e ancora, la ricerca di regole deontologiche ed economiche che disincentivino la tendenza dei difensori a non accelerare la definizione dei processi civili; la revisione dei meccanismi processuali che favoriscono la durata “non ragionevole” dei processi civili e penali, e soprattutto, la ricerca di forme di incentivazione per i magistrati affinché prendano in carico i problemi legati alla domanda di giustizia ed ai tempi dei processi⁶.

Compete certamente a Governo e Parlamento operare scelte di politica legislativa: non vi è dubbio, infatti, che l’attività di mediazione compensatrice degli squilibri defensionali e soprattutto la tempistica del processo riformatore, debbano rimanere riservati all’intervento normativo, e ciò al fine di assicurare il “giusto processo in condizioni di parità” secondo i principi stabiliti dall’articolo 111 della Costituzione.

Ed è proprio la necessità di dare attuazione al precetto costituzionale del giusto processo che, impone, tempestivamente, una riorganizzazione del lavoro dei tribunali e delle Corti che consenta di porre fine alla attuale organizzazione atomistica del nostro sistema-giustizia inidoneo ad assicurare un processo di ragionevole durata con la conseguente (e auspicata) riduzione dei costi per la “macchina giustizia” italiana: basti pensare, come anche evidenziato dallo stesso Primo Presidente della Corte Suprema di Cassazione, Vincenzo Carbone, che negli ultimi cinque anni è stato esponenziale l’incremento (800%) dei costi sostenuti dall’Erario (pari a 41,5 milioni di euro nel quinquennio 2002/2007, di cui 17,9 milioni nel solo 2006) per indennizzare i cittadini che hanno subito

⁶ Dello stesso avviso, E. Paciotti (a cura di), *I tempi della giustizia*, Il Mulino, Bologna 2006.

cause senza fine, con una quanto mai realistica previsione di “esplosione” di tale spesa che potrà raggiungere i 500 milioni di euro.

Non solo. La spesa per la giustizia nel nostro Paese, pur essendo in linea con lo standard europeo, non riesce ad attestarsi sugli stessi livelli di efficienza dei partners europei cui siamo soliti confrontarci: Svezia, Germania e Olanda, ad esempio, svolgono processi civili in meno di metà del tempo necessario in Italia, pur disponendo di risorse pubbliche assai prossime a quelle italiane, rispettivamente 44 euro per abitante in Svezia, 53 euro in Germania, 41 in Olanda e 46 euro in Italia.

Occorre, pertanto, per superare questo modello organizzativo inefficiente, che continua a dare cattiva prova, tentare di trovare degli strumenti che consentano di raggiungere un momento di vera e propria programmazione dell’attività degli uffici, superando ogni steccato professionale e coinvolgendo tutte le figure professionali nell’organizzazione dell’attività giudiziaria.

Scheda 44

Quando la giustizia lascia a desiderare

LA GIUSTIZIA IN ITALIA

Compito principe della giustizia, elemento cardine di ogni società civile e democratica, è quello di regolare i rapporti tra i cittadini, per mezzo di norme comunemente accettate e condivise. Coadiuvando la convivenza armonica della collettività e basandosi sull'uguaglianza di ogni membro di fronte alla legge e sul rispetto dei diritti garantiti dall'ordinamento, la giustizia rappresenta un importante indicatore di una nazione, di cui fotografa lo stato di salute.

Inflessibile punitrice, garante dell'ordine, divulgatrice di virtù al tempo della mitica età dell'Oro, il regno dell'abbondanza e della prosperità, dell'onestà e della buona fede, epoca in cui gli uomini non dovevano lavorare e i beni appartenevano a tutti indistintamente, oggi la giustizia non ha semplicemente perso gli elementi edulcorati propri della leggenda, ma sembra avere piuttosto smarrito la consapevolezza della sua basilare funzione, elemento fondante e giustificante la sua stessa esistenza. Nata per risolvere un contenzioso tra due o più persone, si è ben presto trasformata in una macchina amministrativa che spesso finisce per rimanere invischiata nei meandri della propria burocrazia, che sottomette la realizzazione di un fine ad una rigida organizzazione fatta di regole e procedure.

Il cattivo funzionamento della macchina della giustizia italiana, connotata da lungaggini e prescrizioni, assenza di certezza della pena, errori, sviste, vizi di forma, determina malcontento tra la popolazione, costretta ad avere a che fare con un potere giudiziario lento ed inefficiente. I tribunali, che dovrebbero essere identificati come i luoghi in cui diventa tangibile l'efficacia del sistema giudiziario, sembrano invece assomigliare sempre più a luoghi in cui è altamente probabile restare impelagati nell'immobilismo dell'amministrazione statale.

Il male che affligge la giustizia italiana nel suo complesso riguarda non tanto o non solo il numero e la preparazione tecnico-giuridica degli operatori del diritto, ma deve essere ravvisato anche nella scarsa modernità e funzionalità del sistema.

È necessario innovare profondamente il "settore giustizia" e dar vita a regole processuali nuove, radicali e coraggiose che aiutino a fissare i limiti di

durata massima dei procedimenti. La denegata giustizia risulta essere un male devastante per ogni ordinamento statale democratico e moderno, da combattere mediante un impegno fattivo e concreto.

LA CORSA AI RIPARI

Ogni giorno, per effetto della “legge Pinto” (n. 89 del 2001), lo Stato indennizza (in ritardo) i cittadini per l’eccessiva durata dei processi che li riguardano. Si tratta di uno strumento che consente un’equa riparazione a «chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole, di cui all’articolo 6 (Diritto ad un processo equo), paragrafo 1, della Convenzione: ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale deciderà sia delle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che le venga rivolta (...)».

Tale provvedimento è stato messo a punto per tentare di limitare il numero di ricorsi che i cittadini italiani indirizzavano alla Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo, ma non ha determinato un miglioramento delle condizioni in cui versa la nostra giustizia, non essendo riuscito ad accelerare la durata dei procedimenti. Attraverso questo farraginoso meccanismo, inoltre, il cittadino subisce una doppia violazione: è stato leso il diritto ad avere un processo di durata ragionevole e, nonostante la buona intenzione (“legge Pinto”) di risarcimento per il danno subito, viene perpetrata una seconda violazione, che impedisce al ricorrente di disporre dell’indennizzo in tempi ragionevoli.

Di fronte ad un sistema giudiziario (pagato con i soldi pubblici) in cattiva forma, diventa ormai improcrastinabile la corsa all’identificazione di soluzioni idonee di immediata applicazione.

Il decreto sicurezza approvato lo scorso luglio alla Camera contiene al proprio interno la norma “blocca processi”, che ha l’obiettivo di definire una serie di priorità dell’attività giudiziaria, lasciando che alcuni reati commessi fino al 2 maggio 2006 (lesioni personali, falsi, minacce, furti, truffe, contraffazioni) siano giudicati in un secondo momento, entro i successivi 18 mesi. Il fine ultimo è quello di consentire agli uffici giudiziari di smaltire in tempi ridotti i processi per crimini gravi, trovandosi a dover gestire una mole inferiore di lavoro. A pochi giorni dalla sua approvazione, la norma è stata attaccata sia dall’opposizione che dal Consiglio Superiore della Magistratura, che ha parlato

di violazione dell'articolo 111 della Costituzione (principio della ragionevole durata dei processi) e di destabilizzazione dei già precari equilibri di funzionamento della macchina processuale. Al di là delle perplessità suscitate dalla proposta è, tuttavia, indubbia l'esigenza avvertita circa il miglioramento della velocità di funzionamento dell'apparato giudiziario.

Sul versante della giustizia civile, la crisi è rappresentata soprattutto dal fatto di non essere in grado di affrontare il progressivo aumento dei nuovi procedimenti. Emergono chiaramente scarsissimi margini di "recupero produttivo", ossia di quella attività che consentirebbe di iniziare ad eliminare il carico dei processi arretrati e, contemporaneamente, di iniziare a fronteggiare i nuovi processi incardinati.

IL CONFRONTO EUROPEO

Da uno studio pubblicato dalla Commissione Europea per l'efficienza della giustizia¹, si evince che l'Italia occupa uno dei posti in vetta alla classifica dei paesi europei per la spesa giudiziaria che, stando ai dati riferiti al 2006, supera i 2 miliardi e 600 milioni di euro, attestandosi attorno ai 45 euro pro capite. Tale primato dovrebbe garantire un sistema giudiziario che si distingua per alti livelli di qualità ed efficienza ma, considerando che circa il 70% della spesa totale viene erogata per pagare i dipendenti del settore e che gli sprechi sono innumerevoli, ci troviamo alle prese con una giustizia dalle enormi potenzialità, dati i finanziamenti stanziati ogni anno, ma che risulta, nella realtà, insoddisfacente da una pluralità di punti di vista: economico, sociale, etico, amministrativo, istituzionale.

TABELLA 1

Budget pubblico destinato ai tribunali europei

Anno 2006

Valori assoluti

Paesi	Budget pubblico approvato per i tribunali
Andorra	5.396.607
Armenia	4.189.496
Austria	-
Azerbaijan	11.339.059
Belgio	-
Bosnia ed Erzegovina	65.293.506
Bulgaria	64.532.705
Croazia	-

1 Second report on the evaluation of European judicial systems (Edition 2008), Council of Europe.

Cipro	-
Danimarca	183.000.000
Estonia	24.220.267
Finlandia	221.971.000
Francia	2.377.000.000
Georgia	11.760.558
Germania	-
Grecia	-
Inghilterra e Galles	1.504.095.309
Irlanda	81.687.000
Irlanda del Nord	89.229.990
Islanda	12.300.000
Italia	2.665.347.471
Lituania	58.150.487
Lussemburgo	-
Malta	8.701.000
Moldavia	3.002.838
Monaco	4.111.500
Montenegro	-
Paesi Bassi	774.368.000
Polonia	1.190.027.000
Portogallo	506.493.713
Repubblica Ceca	223.477.624
Repubblica Slovacca	108.697.924
Romania	261.911.826
Russia	2.401.660.110
Scozia	120.852.210
Serbia	156.098.339
Slovenia	131.981.456
Spagna	-
Svezia	452.000.000
Svizzera	626.145.213
Turchia	-
Ucraina	276.961.140
Ungheria	277.551.019

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Council of Europe.

Gli Stati membri dell'Unione europea, in virtù dei diversi percorsi battuti all'interno della tradizione giurisprudenziale nazionale, presentano notevoli differenze in merito al diritto civile, agli organi giudiziari, alle loro competenze, ai mezzi di ricorso, al grado di specializzazione nelle diverse materie.

L'Europa va tuttavia pensata, nel suo insieme, come uno spazio di cittadinanza comune, una vasta regione del mondo dove i cittadini e gli stranieri regolarmente presenti circolano liberamente, sono meglio protetti dalla criminalità organizzata e beneficiano di una giustizia più efficiente, grazie ad un grado più elevato di coordinamento e di integrazione tra gli apparati di controllo e giudiziari dei singoli Stati.

Non va dimenticata l'importanza storica del fatto che l'elaborazione di indirizzi e principi comuni ai paesi europei in materia di asilo, lotta alla

criminalità e giustizia avviene non più in ambito intergovernativo ma nel quadro istituzionale dell'Unione europea, inteso come strumento di superamento delle concezioni nazionalistiche e di adeguamento nei confronti di un ordine esterno postulato come superiore a quello dello Stato, in quanto ritenuto obiettivo e del tutto autonomo rispetto all'unilateralità dei poteri dei singoli Stati, e dunque come una sorta di diritto naturale universale positivamente istituito.

L'INGIUSTA DETENZIONE

Nell'essere umano, qualunque sia la professione che svolge, l'attività di cui si fa carico o la vocazione a cui decide di dar voce, è connaturata la possibilità di sbagliare. La capacità di intendere e di volere e perfino la disponibilità a farsi carico degli errori commessi e a pagare per essi non sono tuttavia sufficienti per porre rimedio a quegli sbagli che hanno a che fare con la vita di altre persone.

Per quanto concerne giudici e magistrati, procuratori e pubblici ministeri, l'attività umana del conoscere, del valutare e quindi del decidere che si concretizza nell'atto del mediare fra l'astratta fissità della legge e la concretezza del fatto non può obiettivamente prescindere dal personale sentire. Che il giudizio possa essere, ambientalmente, culturalmente e psicologicamente condizionato è rischio che coinvolge storicamente da sempre la giurisprudenza.

Secondo gli osservatori, il terreno fertile per queste deviazioni è costituito dalla presenza, nel nostro ordinamento, del principio del libero convincimento del giudice. In base all'art. 192 del Codice di procedura penale, infatti, è stabilito che l'esistenza di un fatto possa essere desunta non solo dalla prova, ma anche dagli indizi che presentino la caratteristica di essere gravi, precisi e concordanti. La certezza del diritto verrebbe così affievolita dalla possibilità di attribuire rilevanza probatoria ad elementi labili, il più delle volte soggetti a valutazioni eterogenee ma, essendo le valutazioni frutto della capacità interpretativa dell'essere umano, non si può non accettare l'eventualità che il giudizio emesso possa essere viziato.

Prima dell'entrata in vigore nel 1988 del Nuovo Codice di procedura penale non era prevista alcuna forma di risarcimento nei confronti di quei soggetti che fossero stati vittima di un errore giudiziario. I codici precedenti del 1913 e del 1930 prevedevano, infatti, come unica riparazione al torto subito, una somma forfettaria a titolo di "soccorso". Inoltre, l'aspettativa a tale riparazione non veniva considerata come un diritto soggettivo al risarcimento del danno subito, ma un mero interesse legittimo e quindi, in quanto tale, non azionabile davanti al giudice ordinario.

Dal punto di vista umano, la dura esperienza del carcere è veramente difficile da sopportare. Appare un inferno perfino per coloro i quali hanno tenuto una condotta criminale, efferata, delinquenziale e neppure con l'immaginazione si può comprendere quanto possa patire un innocente che si trovi a dover scontare una pena per un reato non commesso.

Dal punto di vista economico, un ulteriore elemento di criticità dei fenomeni di ingiusta detenzione ed errore giudiziario consiste nella spesa sostenuta annualmente dallo Stato a titolo di risarcimento pecuniario alle persone soggette a misure cautelari e detentive che non trovano riscontro in sede processuale.

Nel corso degli ultimi cinque anni (grafico 1), lo Stato ha pagato circa 213 milioni di euro di risarcimento, la quasi totalità dei quali (206 milioni di euro, 97% del totale) per ingiusta detenzione cautelare, a cui si sommano ulteriori 6,3 milioni di euro (3% del totale) per errori giudiziari.

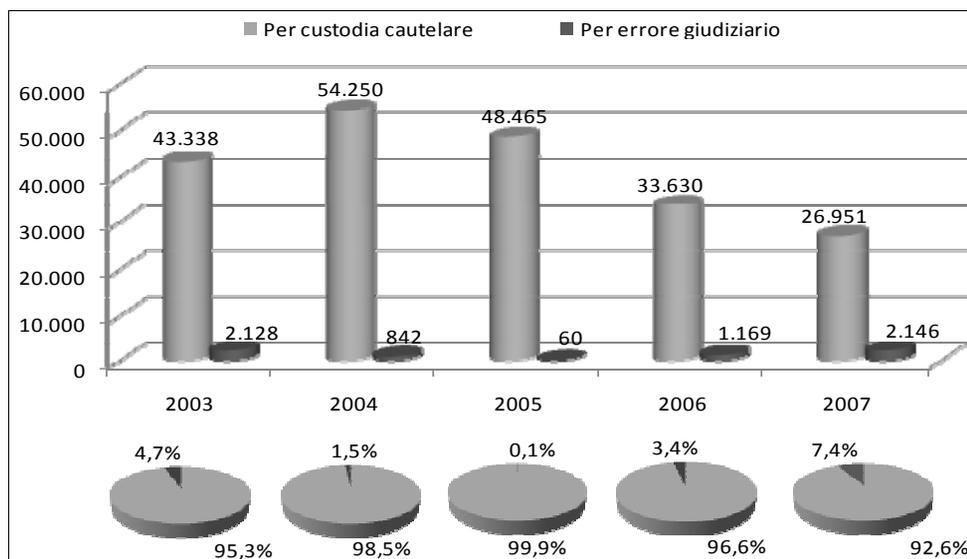
La spesa per ingiusta custodia cautelare, che nel 2004 ha raggiunto il picco massimo di 54,2 milioni di euro, è scesa gradualmente fino a 26,9 milioni di euro (2007), mentre la spesa per errori giudiziari ha subito un incremento sostenuto nel corso degli ultimi due anni (1,1 milioni di euro nel 2006, 2,1 milioni di euro nel 2007), tornando ai livelli fatti registrare nel 2003.

GRAFICO 1

Spesa sostenuta dallo Stato a titolo di risarcimento per ingiusta detenzione

Anni 2003-2007

Valori assoluti (in migliaia di euro) e percentuali



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Ma quali sono gli strumenti che la giustizia mette a disposizione di quanti vogliono dimostrare la propria estraneità ai fatti che li hanno, a torto, incolpati?

I MEZZI PER FAR VALERE L'INNOCENZA IN CASO DI INGIUSTA DETENZIONE

Un innocente che finisca a trascorrere i suoi giorni all'interno di una cella può esperire tutti i mezzi messi a sua disposizione dalla legge per avere giustizia.

In base all'art. 299 del Codice di procedura penale si può tentare di ricorrere al Giudice per le Indagini Preliminari: «Le misure coercitive e interdittive sono immediatamente revocate quando risultano mancanti, anche per fatti sopravvenuti, le condizioni di applicabilità previste dall'art. 273 (“Nessuno può essere sottoposto a misure cautelari se a suo carico non sussistono gravi indizi di colpevolezza. (...) Nessuna misura può essere applicata se risulta che il fatto è stato compiuto in presenza di una causa di giustificazione o di non punibilità o se sussiste una causa di estinzione del reato ovvero una causa di estinzione della pena che si ritiene possa essere irrogata”) o dalle disposizioni relative alle singole misure ovvero le esigenze cautelari previste dall'art. 274».

In base all'art. 309 C.p.p.: «Entro dieci giorni dalla esecuzione o notificazione del provvedimento, l'imputato può proporre richiesta di riesame, anche nel merito, della ordinanza che dispone una misura coercitiva, salvo che si tratti di ordinanza emessa a seguito di appello del pubblico ministero. (...) Con la richiesta di riesame possono essere enunciati anche i motivi. Chi ha proposto la richiesta ha, inoltre, facoltà di enunciare i nuovi motivi davanti al giudice del riesame facendone dare atto a verbale prima dell'inizio della discussione».

Nel caso in cui sia il Gip che il Tribunale del riesame neghino all'imputato la scarcerazione o una misura alternativa, questi può rivolgersi alla Cassazione, in base a quanto stabilito dall'art. 311 C.p.p.: «Contro le decisioni emesse a norma degli articoli 309 e 310 (Appello), il pubblico ministero che ha richiesto l'applicazione della misura, l'imputato e il suo difensore possono proporre ricorso per cassazione (...) per violazione di legge contro le ordinanze che dispongono una misura coercitiva. (...) La Corte di cassazione decide entro trenta giorni dalla ricezione degli atti».

La storia giudiziaria italiana (e non solo) conta svariati casi di persone ingiustamente detenute le quali, pur ricorrendo a tutti mezzi atti a far valere la propria innocenza, non sono riusciti a darne prova. La giustizia mette a disposizione di questa gente quella che si suole chiamare “equa riparazione” (anche se sul termine “equa” molti non saranno concordi), ovvero un risarcimento monetario per il torto subito. L'art. 314 del C.p.p., comma 1, stabilisce che: «Chi è stato prosciolto con sentenza irrevocabile perché il fatto

non sussiste, per non aver commesso il fatto, perché il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato, ha diritto a un'equa riparazione per la custodia cautelare subita, qualora non vi abbia dato o concorso a darvi causa per dolo o colpa grave».

Tuttavia, anche in questo caso la giustizia italiana mostra il suo volto peggiore, risarcendo dopo lungo tempo le sue stesse vittime.

NON SOLO "CASI GIUDIZIARI"

Si deve però considerare che le somme erogate per il risarcimento non possono compensare gli anni di libertà persi e i patimenti subiti dalle famiglie delle vittime e che dietro questi casi giudiziari ci sono delle vite che vengono totalmente stravolte, alle volte annientate da una detenzione ingiusta o da altro errore giudiziario.

È il caso di tanti imputati arrestati per sbaglio, per prevenzione, per prudenza (la limitazione alla libertà personale prima della definizione del procedimento giudiziario è misura "cautelare", lib. 4 C.p.p.), costretti a passare periodi più o meno lunghi di detenzione (dalle 24 ore per il fermo di polizia, ex art. 386 C.p.p., ad un massimo di 6 anni di custodia cautelare, art. 303 C.p.p.) nel caso in cui il giudice tema il verificarsi di una o più delle condizioni che giustificano la detenzione preventiva: il reiterarsi del reato, l'inquinamento delle prove, la fuga dell'imputato.

Ma anche in assenza di queste condizioni non mancano casi di persone ingiustamente detenute per anni per delitti non commessi o di processi ingiusti. È il caso di Antonio Gava, capo Dc della Prima Repubblica, accusato di ricettazione e associazione mafiosa, che ha chiesto allo Stato un risarcimento di 38 milioni di euro (per essere indennizzato di una carriera politica interrotta e danni fisici e morali), per un processo conclusosi, dopo tredici anni, con la sua assoluzione. Lo Stato ha stabilito, pochi mesi prima della morte di Gava, di indennizzarlo con centoquarantamila euro, il più cospicuo risarcimento riconosciuto per ingiusto processo.

Quattro giorni di galera sono toccati ad Antonio Bolognesi, comandante della stazione dei Carabinieri di Pinetamare nel comune di Castelvoturno che, dopo quasi 30 anni di servizio, è stato accusato di corruzione e favoreggiamento e indicato quale "talpa dei Casalesi" nella mendace dichiarazione di un finto pentito, finché il Gip ha deciso di non convalidare l'arresto per la mancata fondatezza delle dichiarazioni di chi cercava solamente di usufruire della legislazione premiale, anche a costo di mandare un innocente, nonché pubblico ufficiale, in prigione.

La reclusione è invece durata praticamente una vita per Melchiorre Contena, pastore sardo condannato ad una pena di 30 anni (interamente scontata, escludendo gli ultimi 5, condonati per buona condotta) per il sequestro e l'uccisione dell'imprenditore milanese Marzio Ostini, avvenuto nel 1977. La sua innocenza è stata stabilita solamente a pena espiata, quando sono stati individuati i veri responsabili del delitto, oggi condannati a scontare la pena detentiva in un penitenziario. Adesso l'uomo ha 69 anni, può contare sull'affetto di una famiglia che gli è stata sempre accanto, ma con una vita spezzata e con un'ultima speranza, quella di vedere riconosciuto in tempi brevi il suo diritto ad essere risarcito (almeno economicamente) per l'inferno vissuto a causa di un errore giudiziario.

Un altro innocente, Domenico Morrone, è stato assolto dopo essere rimasto in carcere per 15 anni, colpevole di aver avuto un battibecco con un ragazzo trovato morto dopo qualche giorno. Nessuna prova schiacciante, nessun arma del delitto, solamente un alterco costato caro a chi ha avuto la sfortuna di sentirsi ingiustamente accusato. E si tratta di un errore che probabilmente a differenza di altri casi, in cui sembra davvero difficile appurare la verità dei fatti, poteva essere affrontato e risolto diversamente: la giustizia sembra infatti aver deliberatamente ignorato sia le dichiarazioni effettuate dai vicini di casa dell'imputato, che gli hanno fornito un alibi (per il quale sono stati condannati per falsa testimonianza), sia le deposizioni di alcuni pentiti che nel lontano 1996 avevano confessato che i due giovani erano stati puniti con la vita per aver rapinato la madre di un boss. A rendere ancor più grave l'abbaglio preso, si aggiunge l'ulteriore condanna per Morrone ad 1 anno ed 8 mesi di reclusione, con l'accusa di calunnia in seguito alle aspre critiche rivolte ai magistrati per aver ignorato i verbali dei pentiti. Adesso è libero, ma confessa di non essere più riuscito a trovare lavoro, di sentire enormemente la mancanza dei due fratelli morti durante la sua detenzione, ai quali non ha neppure potuto dire addio e pretende che la giustizia italiana si preoccupi di risarcirlo per il torto subito con una cifra che vada dagli otto ai dodicimila euro.

Anche il caso di Daniele Barillà, che nel 1992 venne arrestato e condannato a 18 anni (rimase in cella per sette anni e mezzo) per traffico di droga, fece scalpore perché un innocente finì in prigione per un grossolano scambio di persona.

Ed è infine dei giorni nostri la storia di un serial killer, il tunisino Sebai, colpevole di aver ucciso quindici vecchiette in una provincia pugliese, al posto del quale sono finite in prigione 8 persone, estranee ai delitti. Si tratta del più clamoroso errore giudiziario italiano, forse europeo, del dopoguerra, il cui epilogo non è ancora stato scritto. Nonostante l'omicida sia oggi reo confesso, i

tribunali non vogliono scarcerare le persone ingiustamente detenute prima che nei confronti del killer venga emessa la condanna definitiva in Cassazione.

CONCLUSIONI

Nonostante i numerosi interventi del legislatore volti a tentare di arginare la situazione emergenziale dell'amministrazione della giustizia in Italia, ancora oggi i cittadini si trovano di fronte ad un apparato giudiziario inefficiente. La giustizia viene sentita non solo come valore in sé, ma anche come strumento attraverso il quale un moderno Stato democratico garantisce il diritto dei singoli e della collettività al rispetto di ciò che loro appartiene legittimamente. In questo senso occorre riconoscere che non c'è momento, non c'è fase storica, non c'è periodo della vita dell'uomo o di una comunità in cui non si ponga il dramma della giustizia violata dagli uomini o danneggiata dallo Stato: essa è in questo caso avvertita come valore negativo, come bisogno non realizzato di verità, come bene non protetto, come ingiustizia.

Si parla spesso di educazione alla legalità, di lotta alla mafia, alla corruzione, importanti quanto scottanti tematiche, che possono essere affrontate solamente riacquistando fiducia nella giustizia e nelle sue modalità di applicazione.

Rinunciando a portare avanti proposte di ampia riorganizzazione del sistema giudiziario italiano, che richiedono ingenti fondi e tempi di realizzazione lunghi, occorre stabilire le priorità necessarie a fornire ai cittadini l'efficienza attesa, mirando a snellire procedure e tempi tecnici.

In materia civile potrebbero essere applicati una serie di accorgimenti che, senza sollevare dubbi e perplessità, incontrerebbero il favore dei cittadini, le cui esigenze verrebbero accontentate in tempi accettabili e che si troverebbero di fronte ad una giustizia che ascolta i loro bisogni, intervenendo attivamente per soddisfarli e fornendo dimostrazioni di eccellenza con pochi mezzi.

Un classico esempio di paralisi a cui si potrebbe facilmente ovviare è quello in cui, nonostante esista accordo tra le parti, occorre comunque attendere i tempi troppo lunghi ed estenuanti di una giustizia che finisce col minare la base stessa del complesso su cui si erge, dimenticando che il fine ultimo da raggiungere è il ritrovamento di un accordo.

In ordine alle questioni concernenti problematiche di facile risoluzione, troppo spesso oggetto dei processi civili, è necessario abbandonare l'eccessiva sacralità procedimentale ed optare, in questi ultimi casi, per un rito fortemente pragmatico e più celere.

Occorre applicare nuove pratiche e procedure tese a snellire i tempi di attesa e a demandare ad altre figure questioni che non necessitano di un'autorità competente in materia giuridica per essere regolate e che possono dunque essere discusse in sedi alternative alle aule dei tribunali. Ciò agevolerebbe sia i cittadini che giudici e avvocati, la cui attività risulterebbe alleggerita, consentendo loro di occuparsi di casi che necessitano un'attenzione maggiore ed approfondita.

Senza voler entrare nel merito della vocazione a giudicare e della passione per la ricerca della verità, basterebbe, per cominciare, recuperare la dimensione di una giustizia al servizio del cittadino, conforme alle sue attese, che risponda in breve tempo e con efficienza alle sue richieste, senza dimenticare che una giustizia lenta non crea solamente malcontento e perdita di credibilità nella magistratura, ma determina maggiori spese, che generano sprechi evitabili.

Non a caso Adam Smith, che si è occupato già alcuni decenni addietro, in collaborazione con altri economisti, delle istituzioni preposte all'amministrazione della giustizia (garanti dell'applicazione dei diritti), è stato il primo a sostenere l'assoluta necessità di una giustizia rapida ed efficace, condizione fondamentale per il buon funzionamento del sistema economico nazionale, ai fini del progresso di un paese.

Scheda 45

Il processo in Italia: l'imputato può attendere

PREMESSA

Quanto incide, nel normale corso di un processo penale, l'impedimento a comparire del difensore perché impegnato in altro processo, e quanto la mancata citazione dei testimoni per l'udienza da parte del Pubblico ministero? Quanto incide la nullità dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, con conseguente regressione della fase processuale, e quanto l'assenza del Giudice titolare? E quanto gli errori nella notifica degli atti, o le assenze dell'interprete o dei periti, o la mancata comparizione dei testimoni pur regolarmente citati per l'udienza, a cominciare da agenti o ufficiali di Polizia giudiziaria?

A queste domande ha cercato di dare delle risposte la ricerca, realizzata nel corso del 2008 dall'Eurispes insieme con l'Unione Camere Penali Italiane. L'idea della ricerca nasceva dalla constatazione, pur tuttavia non documentata fino a quel momento, che la esperienza quotidiana nelle aule di giustizia offriva indicatori di funzionamento del processo penale non espressi, se non in modo assai generico ed impreciso, dai dati generali raccolti "ufficialmente" (innanzitutto dal C.E.D. della Corte di Cassazione).

Questa è stata la sfida – scientifica, conoscitiva e dunque, alla fine, rigorosamente politica – che si è inteso lanciare: dare un peso, una cifra, un numero, alle varie e concrete dinamiche, fisiologiche e patologiche, del processo penale. Il lavoro di ricerca ha comportato un impegno organizzativo davvero notevole, che ha visto il coinvolgimento operativo di ben 27 Camere Penali statisticamente rappresentative dell'intero territorio nazionale e territorialmente riferibili ai Fori costitutivi del campione statistico, selezionato secondo criteri *dimensionali* e geografici.

I processi monitorati – quasi 13.000 – sono esclusivamente quelli celebrati nella fase dibattimentale di primo grado presso le Sezioni in composizione collegiale e monocratica dei Tribunali appartenenti al campione statistico, ivi comprese le Sezioni distaccate di significativo rilievo statistico. Sono stati esclusi dal monitoraggio – oltre che i procedimenti celebrati avanti i Giudici della Udienza Preliminare, quelli avanti le sezioni della Corte di Appello e quelli

avanti le sezioni per il Riesame dei provvedimenti cautelari – anche i procedimenti celebrati con rito direttissimo, e gli incidenti di esecuzione.

Scopo della ricerca è stato infatti quello di ricostruire la vita quotidiana dei processi ordinari, che sono la assoluta maggioranza dei processi penali, fuori dalle semplificazioni – di natura statisticamente assai minoritaria – dovute ai riti alternativi ed al rito direttissimo.

I TEMPI MEDI DI DURATA E DI RINVIO

Dai risultati dell'indagine è emerso che la durata media della trattazione di un processo in udienza è di 18 minuti per i processi celebrati dinanzi al Giudice monocratico e di 52 minuti per quelli celebrati dinanzi al Tribunale collegiale.

TABELLA 1

Durata media della trattazione di un processo in udienza

Anno 2008

Valori assoluti

Aula di riferimento	Durata media
Aula monocratica	18 minuti
Tribunale collegiale	52 minuti

Fonte: Eurispes.

Come si può osservare dalla tabella 1, la netta differenza tra collegiale e monocratico è ovviamente dovuta ai carichi di ruolo largamente inferiori nel primo, oltre che alla natura ordinariamente più complessa dei processi riservati al giudice collegiale. Il dato può essere ulteriormente approfondito in relazione al numero degli imputati per ciascun procedimento trattato. Dall'incrocio si evince che la durata media del processo che prevede un singolo imputato dura di media 18 minuti, mentre nel caso di più imputati la durata media del processo in udienza è pari a 30 minuti.

TABELLA 2

Durata media della trattazione di un processo in udienza, per numero di imputati

Anno 2008

Valori assoluti

Numero imputati	Durata media
Unico	18 minuti
Più imputati	30 minuti

Fonte: Eurispes.

La ricerca ha inoltre rilevato il tempo medio che intercorre, nei processi penali italiani, tra una udienza e l'altra del medesimo processo. Dalle rilevazioni effettuate sui circa 13.000 processi monitorati, è emerso che i tempi del rinvio sono mediamente di 139 giorni per i processi svolti in aula monocratica e di 117 giorni per quelli dibattuti in aula collegiale.

TABELLA 3**Tempi medi di rinvio ad altra udienza**

Anno 2008

Valori assoluti

Aula di riferimento	Media
Aula monocratica	139 giorni
Tribunale collegiale	117 giorni

Fonte: Eurispes.

L'ESITO DEI PROCESSI: QUANTE SENTENZE, QUANTI RINVII

A livello di tipologia di rito processuale, è stato messo in luce che la stragrande maggioranza dei processi dibattimentali si celebrano con rito ordinario (90,6%), mentre il 9,4% si svolgono con riti alternativi: 5,4% con rito abbreviato, 4% con patteggiamento. Questo è indice di malfunzionamento dei processi che si celebrano con riti alternativi (rito abbreviato, patteggiamento).

TABELLA 4**Rito processuale**

Anno 2008

Valori assoluti e percentuali

Rito processuale	V.A.	%
Ordinario	11.702	90,6
Rito abbreviato	700	5,4
Patteggiamento	516	4,0
Totale	12.918	100,0

Fonte: Eurispes.

Ma mediamente come si concludono i processi in Italia? Il dato emerso dal lavoro di ricerca appare straordinariamente significativo: i processi che ogni giorno si concludono in Italia con la pronuncia di una sentenza ammontano a meno del 30% del totale, mentre pressoché nei due terzi dei casi (69,3%) il processo si conclude con un rinvio ad altra udienza. Soltanto nell'1,2% dei casi l'udienza si conclude con la restituzione degli atti al Pm.

TABELLA 5
Esito dell'udienza

Anno 2008

Valori assoluti e percentuali

Esito dell'udienza	V.A.	%
Sentenza	3.814	29,5
Restituzione degli atti al Pm	158	1,2
Rinvio ad altra udienza	8.946	69,3
Totale	12.918	100,0

Fonte: Eurispes.

Analizzando il dato complessivo del rapporto tra udienze che si concludono con sentenza ed udienze che si concludono con un rinvio, non sorprende che il Sud sfiori la media dell'80% dei rinvii, mentre il Nord-Ovest (62,9%) e il Nord-Est (60,5%) si assestino sulla percentuale di circa il 60% o di poco superiore. Anche al Centro, in ogni caso, si registra un dato considerevole (70,5%).

TABELLA 6
Esito udienza, per area geografica

Anno 2008

Valori percentuali

Esito udienza	Area geografica				
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole
Sentenza	35,5	38,5	28,5	20,3	22,8
Restituzione atti al PM	1,6	1,0	1,0	0,7	1,9
Rinvio ad altra udienza	62,9	60,5	70,5	79,0	75,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

Sul totale dei processi che si concludono con la pronuncia di una sentenza (29,5%), nel 60,6% dei casi si tratta di condanna, nel 21,9% di assoluzione e nel 14,9% di estinzione del reato.

Occorre comunque considerare che il dato riguarda solo il primo grado, e che se ad esso si aggiungono i dati nazionali sulle riforme assolutorie in grado di appello, una riflessione sulla produttività della attività della Pubblica Accusa in Italia diventa più che opportuna.

TABELLA 7**Sentenza**

Anno 2008

Valori assoluti e percentuali

Sentenza	V.A.	%
Absoluzione	937	21,9
Condanna	2.310	60,6
Estinzione del reato	567	14,9
Altro	69	1,8
Non risposta	31	0,8
Totale	3.814	100,0

Fonte: Eurispes.

Tra le sentenze di proscioglimento per estinzione del reato, pari complessivamente al 14,9%, ben il 45,5% di esse è avvenuto per prescrizione del reato, il 32,8% per remissione di querela, mentre solo l'8,6% per oblazione.

Dunque, una parte non proprio irrilevante dei processi penali si estingue per volontà della parte querelante (per perdita di interesse, comunque determinatasi, alla definizione di un giudizio di responsabilità penale dell'imputato).

TABELLA 8**Tipologia estinzione del reato**

Anno 2008

Valori assoluti e percentuali

Tipologia estinzione del reato	V.A.	%
Remissione di querela	186	32,8
Prescrizione del reato	258	45,5
Oblazione	49	8,6
Altro	66	11,6
Non risposta	8	1,5
Totale	567	100,0

Fonte: Eurispes.

L'analisi delle ragioni di rinvio dei processi (69,3% sul totale, tabella 5) distingue tra *cause di rinvio di carattere generale*, che riguardano la totalità dei processi monitorati, e *cause di rinvio proprie della istruttoria dibattimentale*, che rilevano ciò che accade oltre la fase preliminare della udienza, quando tutto è pronto per lo svolgimento (parziale o conclusivo) della istruttoria dibattimentale (esame testi e consulenti, svolgimento di perizie ed esperimenti giudiziari, esame dell'imputato e delle parti offese, confronti).

LE RAGIONI DI RINVIO DI CARATTERE GENERALE

Il legittimo impedimento dell'imputato (dovuto, in via del tutto prevalente, alla esibizione di certificazione medica attestante una condizione di salute che non consente di presenziare alla udienza) determina il rinvio del 2,6% dei processi¹.

Non di molto superiore (5%) la percentuale dei rinvii dovuti al legittimo impedimento del difensore, tematica molto "calda" nel dibattito sulle ragioni della irragionevole durata del processo penale in Italia.

A tal proposito è bene ricordare che le cause che rendono legittimo l'impedimento del difensore sono rigorosamente regolate dal codice di rito e dalla interpretazione giurisprudenziale, alla luce della quale il contestuale impegno dell'avvocato in un altro procedimento (che è la più diffusa ragione di impedimento del difensore) può essere validamente eccepito quale motivo di rinvio del procedimento solo in presenza di molteplici condizioni (che l'altro impegno processuale fosse stato fissato prima della fissazione della udienza in questione, o che riguardi imputati detenuti; che tale impedimento sia stato comunicato al Giudice tempestivamente; che sia dimostrato che il difensore non potesse avvalersi di sostituti in grado di svolgere la difesa in sua vece, etc.).

Si tratta dunque di ragioni di impedimento obiettive e non ulteriormente comprimibili, se non al prezzo di una sostanziale vanificazione del diritto di difesa; e d'altro canto la modestia della incidenza percentuale di questa ragione di rinvio sul totale dei processi penali consente di escludere ragionevolmente la necessità di interventi modificativi di sorta sugli istituti processuali che la presidiano e la garantiscono.

Di tutt'altra natura, peraltro, sono i rinvii qui catalogati "per esigenze difensive" (6,6%). Tale voce raccoglie infatti rinvii che non derivano da norme processuali che li legittimino e li impongano al Giudice, quanto piuttosto determinati da necessità processuali contingenti che il difensore rappresenta al Giudice, e che questi ritiene di dover accogliere, per attenzione nei confronti del difensore ma anche – ed anzi soprattutto: si pensi all'alto numero dei rinvii per consentire la richiesta di riti alternativi o il pagamento dell'oblazione – per una valutazione di utilità processuale.

Significativamente alta appare invece la percentuale dei processi rinviati per meri problemi tecnico-logistici (6,8%), non fosse altro che per la evidente sua connessione con carenze strutturali che dovrebbero essere facilmente ovviabili (indisponibilità dell'aula, indisponibilità del trascrittore, assenza dell'interprete

¹ In questa voce sono compresi anche i rinvii per mancata traduzione dell'imputato detenuto.

di lingua straniera, ma anche, con frequenza tutt'altro che marginale, per mancanza del fascicolo del Pm e, in alcuni casi, del fascicolo del dibattimento).

Altra ragione di rinvio per così dire “limitrofa” a quella logistico-organizzativa è quella per “carico del ruolo” (3,1%). Si tratta di rinvii originariamente non prevedibili (il processo è regolarmente fissato nel ruolo dell'udienza; non vengono addotte ragioni di rinvio diverse, che altrimenti sarebbero state esaminate). Il processo potrebbe dunque essere regolarmente trattato, ma lo sviluppo della udienza (istruttorie di altri processi risultate o invece prevedibili come particolarmente gravose, discussioni impegnative) o semplicemente il numero di procedimenti incompatibile con i tempi ordinari della udienza – considerati anche i limiti sindacali di utilizzabilità del personale ausiliarie – determinano il rinvio ad altra udienza di uno o più procedimenti sul ruolo.

A tale causa di rinvio non è in realtà arbitrario assimilare il non irrilevante numero di rinvii formalmente motivati per repliche (2,2%). Si tratta di rinvii disposti dal Giudice a discussione conclusa, quando cioè il Giudice dovrebbe ritirarsi in Camera di consiglio ed emettere la sentenza. È prassi diffusa, invece, quella per la quale il Giudice, che nella gestione della udienza – e dunque ancora una volta, per il carico del ruolo – valuta non esservi tempo adeguato per la Camera di consiglio, rinvia la stessa ad una udienza successiva, formalmente motivando tale rinvio – che altrimenti non sarebbe tecnicamente possibile – per consentire repliche della discussione alle parti. Ciò spiega la percentuale così significativa di un rinvio che altrimenti, in termini effettivi e non meramente formali, appartiene al campo delle assolute eccezioni.

Diverso è in linea di massima il caso dei rinvii per discussione (12,4%), sebbene la percentuale davvero altissima di questi (è la seconda causa – ex aequo con l'assenza del Giudice titolare – di rinvio di carattere generale), è con molta probabilità fortemente condizionata da carichi dei ruoli che, in buona sostanza, non consentono una gestione ordinata delle udienze e soprattutto rispettosa dello spirito del codice di rito. Molto alta inoltre è la percentuale relativa ai processi rinviati per assenza del Giudice titolare: ben il 12,4%. Un valore così significativo si spiega anche con la ovvia considerazione che l'impedimento del Giudice determina il rinvio di tutti i processi fissati per quella udienza. Le ragioni delle assenze riscontrate non sono peraltro rilevate, poiché non vengono formalmente comunicate.

A tale voce devono sommarsi quelle dei rinvii per “precarietà del Collegio” (1,5%), e per “assenza del Pm titolare” (0,2%), quest'ultima davvero irrilevante.

Particolarmente sintomatici delle reali patologie del processo penale italiano sono i dati relativi ai rinvii determinati dalla omessa o irregolare notifica (della citazione) all'imputato, alla persona offesa e al difensore (la locuzione irregolare

comprende sia la notifica errata che la notifica tardiva). Il dato relativo alla citazione dell'imputato è certamente allarmante: il 9,4% dei processi vengono rinviati ad altra udienza per "omessa o irregolare notifica all'imputato". Il valore, nettamente inferiore, dell'analogo dato relativo alla citazione della "persona offesa" (1,3%) è in larga parte dovuto alla limitata presenza di tale soggetto processuale (non tutti i reati presuppongono la esistenza di una persona offesa dal reato). Pressoché irrilevante è il dato relativo alla "Omessa o irregolare notifica al difensore" (0,9%). Si deve tuttavia considerare che si tratta di una notifica in teoria difficilmente fallibile: essa deve infatti essere eseguita presso lo studio del difensore, dunque in linea largamente prevalente nella medesima città di celebrazione del processo, e soprattutto presso un domicilio ufficialmente registrato nell'Albo degli Avvocati tenuto ed aggiornato dal Consiglio dell'Ordine di appartenenza, dunque agevolmente reperibile.

In sintesi, già nella fase preliminare della udienza dibattimentale, prima ancora che si proceda alle richieste di ammissione delle prove da parte di accusa e difesa, il 47,4% dei processi fissati per l'inizio del dibattimento viene rinviato (per legittimo impedimento imputato e difensore, assenza Giudice titolare, problemi logistico-organizzativi, irregolarità notifiche a imputato, persona offesa e difensore, carico del ruolo, incompetenza, incompatibilità, astensione, riunione ad altro procedimento). A tale dato deve aggiungersi infine, per sostanziale assimilazione ai rinvii in fase preliminare, la notevole percentuale dei rinvii dei processi in "Prima udienza per questioni preliminari e/o sola ammissione delle prove", che ammontano ben al 27% del totale.

TABELLA 9
Ragioni di rinvio di carattere generale

Anno 2008

Valori assoluti e percentuali

Ragioni di rinvio di carattere generale	V.A.	%
Legittimo impedimento dell'imputato	154	2,6
Legittimo impedimento del difensore	295	5,0
Assenza del giudice titolare	741	12,4
Assenza del Pm titolare	12	0,2
Precarietà del Collegio	92	1,5
Problemi tecnico-logistici	406	6,8
Omessa o irregolare notifica all'imputato	559	9,4
Omessa o irregolare notifica alla parte offesa	79	1,3
Omessa o irregolare notifica al difensore	56	0,9
Carico del ruolo	182	3,1
Tentativo di conciliazione	145	2,4
Prima udienza per questioni preliminari e/o di sola ammissione di prove	1.605	27,0
Questioni processuali	252	4,2
Esigenze difensive	395	6,6
Per discussione	739	12,4

Per repliche	131	2,2
Altro	45	0,8
Non risposta	65	1,2
Totale	5.953	100,0

Fonte: Eurispes.

Tra le ragioni di rinvio dei processi dibattimentali nella loro fase preliminare si registrano inoltre quelli disposti “per questioni processuali”, che, come si può osservare dalla tabella precedente, ammontano al 4,2% del totale. In essi sono stati fatti rientrare (tabella 10) quei rinvii determinati da questioni di astensione/incompatibilità (20,6%) o incompetenza (25%) del Giudice, o ancora per riunione ad altro procedimento penale (47,2%).

TABELLA 10

Questioni processuali

Anno 2008

Valori assoluti e percentuali

Questioni processuali	V.A.	%
Astensione/incompatibilità del Giudice	52	20,6
Incompetenza del Giudice	63	25,0
Riunione ad altro procedimento	119	47,2
Altro	18	7,2
Totale	252	100,0

Fonte: Eurispes.

In conclusione, la stragrande maggioranza dei procedimenti penali fissati per il dibattimento ordinario avanti le aule collegiali e monocratiche dei Tribunale italiani vengono rinviati ad altra udienza (quando non ad altra fase procedimentale), e solo una parte di questi dopo avere per lo meno trattato e risolto le questioni preliminari e la fase della ammissione della prova.

Per quanto riguarda le ragioni dei rinvii, si registrano indicatori “a macchia di leopardo” in tutte le aree geografiche considerate. Così, la “assenza del Giudice titolare” è una causa marginale di rinvii nel Nord-Ovest (3,8%; che ha però la percentuale più alta, rispetto alle altre aree geografiche, nei rinvii per “precarietà del Collegio 2,9%”), mentre è clamorosamente rilevante al Sud (29,1%); ma colpisce che i valori di tale voce siano nel Nord-Est nettamente superiori (10,1%) rispetto a quelli del Centro (7,5%) e delle Isole (6,8%).

I rinvii per “problemi tecnico-logistici” hanno nel Centro Italia la loro incidenza più alta (12,5%), in misura quasi tripla rispetto al resto d’Italia, fatta eccezione per il Sud che si attesta sulla pur ragguardevole misura del 10,3%. Per converso, la maglia nera nella “omessa o irregolare notifica all’imputato” è guadagnata a sorpresa dal Nord-Ovest: 12,6% contro il 10% del Sud, il 9,8% delle Isole, il 7,5% del Nord-Est e il 5,9% dei tribunali del Centro Italia.

Equamente distribuiti nei tribunali italiani risultano, invece, i rinvii per “omessa o irregolare notifica alla parte offesa” (Nord-Ovest 1,8%, Nord-Est 1%, Centro 1,1%, Sud 1%, e Isole 1,9%) e al difensore (Nord-Ovest 1,5%, Nord-Est 1,1%, Centro 0,7%, Sud 0,7%, e Isole 0,5%). La tematica del “legittimo impedimento dell'imputato e del difensore” registra invece una sostanziale omogeneità nazionale, con qualche prevedibile picco, quanto al difensore, al Sud e nelle Isole, per la verosimile incidenza su tale questione dei grandi processi di criminalità organizzata, che rendono naturalmente più “ingessata” la disponibilità professionale del difensore.

Nel Nord-Est si registra la percentuale più alta dei processi rinviati per “prima udienza per questioni preliminari e/o di sola ammissione di prove” (38,9%). Seguono i tribunali del Centro Italia (34,7%) e del Nord-Ovest (29,6%). Le “esigenze difensive” sono causa di rinvio dei procedimenti soprattutto al Nord (Nord-Ovest 8,3% e Nord-Est 8,5%) mentre il rinvio per discussione è più frequente nelle Isole (21,8%) rispetto al resto del Paese. A Sud si rintraccia una prevalenza di rinvii per “questioni processuali” (6,3%), mentre il “tentativo di conciliazione” è un'opzione scelta soprattutto dal Settentrione (Nord-Ovest 3,3% e Nord-Est 3,5%). In questa zona del nostro Paese appare allo stesso modo prevalente la ragione di rinvio riconducibile alle “repliche” (Nord-Ovest: 5,9%).

Infine, il “carico del ruolo” è il motivo di rinvio più rilevato al Centro e nelle Isole (4,2%).

TABELLA 11
Ragioni di rinvio di carattere generale, per area geografica

Anno 2008

Valori percentuali

Ragioni di rinvio di carattere generale	Area geografica				
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole
Legittimo impedimento dell'imputato	2,3	2,5	2,8	1,7	4,4
Legittimo impedimento del difensore	3,1	4,1	4,6	5,8	7,9
Assenza del giudice titolare	3,8	10,1	7,5	29,1	6,8
Assenza del Pm titolare	0,2	0,1	0,0	0,1	0,6
Precarietà del collegio	2,9	0,6	1,4	1,2	1,8
Problemi tecnico-logistici	4,6	4,0	12,5	10,3	3,7
Omessa o irregolare notifica all'imputato	12,6	7,5	5,9	10,0	9,8
Omessa o irregolare notifica alla parte offesa	1,8	1,0	1,1	1,0	1,9
Omessa o irregolare notifica al difensore	1,5	1,1	0,7	0,7	0,5
Carico del ruolo	2,6	3,5	4,2	1,6	4,2
Tentativo di conciliazione	3,3	3,5	2,1	1,6	1,3
Prima udienza per questioni preliminari e/o di sola ammissione di prove	29,6	38,9	34,7	12,6	21,0
Questioni processuali	3,4	3,8	4,5	6,3	2,5
Esigenze difensive	8,3	8,5	4,7	4,1	7,2

Per discussione	12,1	8,5	8,7	12,5	21,8
Per repliche	5,9	1,2	1,1	0,2	2,6
Altro	1,1	0,6	1,4	0,4	0,4
Non risposta	0,9	0,5	2,1	0,8	1,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

LE RAGIONI DI RINVIO PROPRIE DELLA ISTRUTTORIA DIBATTIMENTALE

La crisi strutturale (cioè organizzativa, amministrativa) del sistema-processo, già evidenziata con chiarezza dai dati fino a qui esposti, assume connotazioni davvero eclatanti quando si passa alla analisi di ciò che accade in quei processi, o meglio in quelle udienze in teoria fissate per lo svolgimento della istruttoria dibattimentale (esame dei testimoni, esami di periti e consulenti, interrogatori degli imputati, etc.).

Colpisce innanzitutto che ben il 9,2% dei processi fissati per la istruttoria dibattimentale vengano rinviati ad altra udienza senza lo svolgimento di alcuna attività per “omessa citazione dei testi del Pm”. Ancora più elevato è il numero delle udienze che vanno a vuoto, e devono essere rinviate, per “assenza dei testi citati dal Pm”, che ammontano al numero davvero enorme del 39,2% delle udienze fissate per la trattazione istruttoria. Del tutto irrilevante, invece, la percentuale di processi rinviati per “omessa citazione dei testi della difesa” (0,5%), mentre è comunque contenuta quella dei rinvii per “assenza dei testi citati dalla difesa” (5,1%).

In definitiva, il dato davvero clamoroso è il seguente: ben oltre la metà (il 54%) dei processi fissati per lo svolgimento della istruttoria dibattimentale viene rinviato senza lo svolgimento di alcuna attività, perché l’atto, in verità assai banale, della citazione del testimone o è stato del tutto omesso o è stato effettuato in modo errato ovvero, pur effettuato regolarmente, non è stato ottemperato dal destinatario.

I rinvii per prosecuzione della istruttoria rappresentano il 32,7% (sul totale dei processi fissati per la istruttoria). Questa voce raccoglie quei processi nei quali viene interamente effettuata la istruttoria che era stata programmata nella precedente udienza, e che vengono rinviati ad altra udienza per la fisiologica prosecuzione della istruttoria che ancora si dovrà svolgere.

A questo dato può essere sommato quello, in fondo omogeneo, raccolto dalla voce “per integrazione della prova” (13,3%). Si tratta infatti di rinvii disposti a conclusione della istruttoria dibattimentale, che tuttavia il Giudice ritiene di dovere integrare con ulteriori atti istruttori (esami di nuovi testimoni, confronti, conferimento di perizie, ma anche – fuori dai casi di cui all’art. 507 C.p.p. – acquisizione di documentazione o certificazione: si pensi per esempio

alla certificazione relativa a condoni edilizi, o a Casellari giudiziari aggiornati, o all'avvenuto pagamento dell'oblazione, etc.).

TABELLA 12
Ragioni di rinvio proprie dell'istruttoria dibattimentale

Anno 2008

Valori assoluti e percentuali

Ragioni di rinvio proprie dell'istruttoria dibattimentale	V.A.	%
Omessa citazione testi del Pm	274	9,2
Omessa citazione testi della difesa	14	0,5
Assenza testi citati dal Pm	1.174	39,2
Assenza testi citati dalla difesa	153	5,1
Prosecuzione istruttoria	980	32,7
Integrazione della prova per fini processuali	398	13,3
Totale	2.993	100,0

Fonte: Eurispes.

In conclusione la ricerca, se da un lato offre in qualche caso la conferma di una Italia “a due velocità”, sembra in realtà indicare piuttosto che la crisi strutturale del processo penale, nei suoi quasi esclusivi profili organizzativi ed amministrativi, non salva alla fine dei conti nessuna area del Paese, restituendoci una inconsueta unità del Paese nel segno di un naufragio della giustizia penale.

Civile, una giustizia infinita

INTRODUZIONE

Il dibattito sull'efficienza del nostro sistema giudiziario, in particolare nel comparto civile, risulta essere ancora oggi di grande attualità.

Purtroppo, si parla molto più di penale che di civile e le proposte – separazione delle carriere, elezione diretta del pubblico ministero, abolizione dell'obbligatorietà dell'azione penale e riforma del Consiglio Superiore della Magistratura – non affrontano direttamente il vero problema della grande maggioranza dei cittadini che usufruiscono del “servizio giustizia”: la velocità e l'efficienza del processo civile.

Nella maggior parte dei paesi europei, soprattutto negli ultimi anni, sono state varate importanti riforme, anche radicali nel processo civile, riforme che restano nel solco della tradizione di ciascuno di quei paesi ma che perseguono razionalmente traguardi di maggiore efficienza e di maggiore ragionevolezza, riforme, dunque, ponderate che si alimentano della cultura e dell'esperienza di coloro che operano nel sistema giustizia, oltre che del dibattito e del confronto pubblico e trasparente.

In Italia, invece, si è costantemente assistito ad uno “stillicidio” di interventi di micro-riforma per taluni versi irrilevanti e per altri capaci solo di accrescere la confusione esistente, senza apportare nessun risultato soddisfacente.

È per tale motivo, che il tema della giustizia civile resta ancora al centro del dibattito politico, giuridico ed istituzionale, sul quale occorre concentrare la nostra attenzione.

UN ESEMPIO DI “VIRTUOSISMO” IN TEMA DI GIUSTIZIA CIVILE (NEL CAOS ITALIANO): IL CASO TORINESE

Senza richiedere risorse aggiuntive, senza postulare ulteriori riforme del processo civile, il tribunale di Torino ha ottenuto negli ultimi anni risultati così significativi da meritare una specifica menzione della Commissione Europea¹. Semplicemente, su iniziativa del suo Presidente, sin dal 2001 quel tribunale ha messo a punto un “decalogo”, una serie di norme virtuose di comportamento rivolte a giudici e cancellieri per ridurre i tempi dei processi.

Nonostante non sia immune dalle carenze di organico e mezzi che affliggono tutti i tribunali della Penisola, quello di Torino ha messo a segno una performance di grande rilievo: considerando solo il contenzioso ordinario, si è giunti a una riduzione del 33% del carico pendente in cinque anni (2001-2006).

Al decalogo, adottato nell’ambito del “Programma Strasburgo²”, si sono aggiunti piccoli ma cruciali incentivi: «(...) per i magistrati, la menzione del contributo offerto da ciascun giudice per il conseguimento degli obiettivi nei pareri redatti per la progressione in carriera; per il personale amministrativo, l’inclusione del programma fra i cosiddetti progetti finalizzati concertati con i sindacati e rilevanti ai fini del premio di produttività previsto da Ccnl».

Ma quali sono i contenuti del “decalogo”? Alcune disposizioni sono volte a rendere più fruttuoso il tempo trascorso in udienza, alla presenza delle parti e dei loro legali: a tal fine il giudice deve effettivamente esercitare il potere di direzione del processo che la legge gli affida. Per poterlo fare, ovviamente, deve conoscere approfonditamente le “carte” processuali, e analoga conoscenza deve pretendere dai legali; di quanto accade deve dare atto scrupolosamente nel verbale, che diventa così un importante strumento di gestione del processo. Si scoraggia la produzione di memorie scritte, valorizzando le norme del Codice di procedura che consentono la più veloce trattazione orale della causa.

Altre disposizioni puntano a concentrare le attività. Sono sconsigliati intervalli eccessivamente lunghi tra un’udienza e l’altra (di norma non devono superare i 40-50 giorni), al fine di assicurare a ciascun processo una media tendenziale di otto/dieci udienze all’anno (anche se richiesti dalle parti, ad esempio perché ci sono trattative in corso volte alla definizione della

¹ Si tratta di una menzione speciale attribuita nell’ambito del premio *“Bilancia di cristallo”*, per le pratiche innovative che contribuiscono a migliorare la qualità della giustizia civile, organizzato dalla Commissione europea e dal Consiglio d’Europa.

² Il programma Strasburgo serve a evitare gli effetti della legge Pinto, la quale, in vigore dall’aprile 2001, ha trasferito dalla Corte di giustizia dell’Unione europea alla Corte d’appello la competenza a pronunciarsi, entro quattro mesi dalla presentazione del ricorso, con decreto immediatamente esecutivo e impugnabile per Cassazione, sulla lesione del diritto all’equo processo in termini ragionevoli.

controversia, i rinvii devono essere concessi con parsimonia, e solo se paiono davvero utili).

Un altro gruppo di prescrizioni si propone di rendere più snella ed efficace la parte più propriamente istruttoria del processo, quella in cui si cercano riscontri alle contrapposte tesi, ascoltando testimoni, facendo perizie, eccetera. Anche qui, semplici richiami all'effettiva osservanza delle norme di procedura, spesso trascurate nella prassi: testimoni sentiti solo se necessario, nel numero minimo, su fatti e circostanze precisamente individuate, affinché non siano introdotte inutili divagazioni; consulenti del giudice chiamati al rispetto dei tempi loro concessi, e a fornire documentazione adeguata della attività svolta in contraddittorio con le parti.

Infine, il giudice deve adoperarsi ogniqualvolta gli paia opportuno per la conciliazione della lite (potere che del resto gli è affidato dalla legge.) E perché ciò non resti un vuoto auspicio, sono suggeriti alcuni semplici accorgimenti.

Il decalogo sembrerebbe, dunque, contenere regole tanto semplici da rasantare la banalità; eppure così non deve essere, se hanno consentito al foro sabauda di ascendere in pochi anni ai vertici delle statistiche di efficienza complessiva raccolte dal Ministero della Giustizia per quanto riguarda durata media dei processi civili e indice di smaltimento.

ALCUNI DATI PER RIFLETTERE

Per valutare in modo più puntuale gli effetti di tale decalogo, nella tabella sottostante (tabella 1) abbiamo provato a ricostruire il movimento del contenzioso civile ordinario dei tribunali dei nove principali capoluoghi di Regione nel 2001 e nel 2005³. La nostra indagine, prende in esame il primo grado delle cause civili, e solo il contenzioso, in quanto solo a questo trova applicazione il decalogo di Torino.

La tabella 1 mostra il numero dei procedimenti pendenti iniziali, iscritti e definiti (con sentenza o in altro modo) in corso d'anno, e quelli pendenti finali, per ciascuno dei tribunali presi in esame, negli anni 2001 e 2005.

³ Dati ufficiali disponibili.

TABELLA 1
Numero di procedimenti pendenti iniziali, iscritti e definiti (con sentenza o in altro modo) in corso d'anno, e quelli pendenti finali

Anni 2001-2005

Valori assoluti

Tribunali	2001				2005			
	Pendenti iniziali	Iscritti	Esauriti	Pendenti finali	Pendenti iniziali	Iscritti	Esauriti	Pendenti finali
Torino	36.886	25.235	29.202	32.919	26.003	26.888	26.540	26.351
Bari	100.707	25.184	27.854	98.037	132.397	45.584	33.584	144.397
Bologna	27.133	9.495	11.633	24.995	26.060	9.400	8.950	26.510
Milano	72.504	37.758	40.840	69.422	65.358	43.017	39.916	68.459
Roma	254.411	81.181	114.605	220.987	133.635	73.749	76.891	130.493
Firenze	29.073	10.438	14.659	24.852	22.068	12.152	11.365	22.855
Napoli	225.673	73.612	77.887	221.398	170.624	78.055	77.501	171.178
Venezia	22.320	6.759	11.478	17.601	15.695	8.398	8.053	16.040
Palermo	57.763	16.293	20.352	53.704	46.865	15.342	18.343	43.864

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero Giustizia - Servizio statistica.

Sulla base dei dati poc'anzi esposti, si possono costruire delle misure di produttività che, per quanto approssimative, ci consentono di valutare l'impatto del "decalogo" di Torino.

Nella tabella 2, infatti, abbiamo indicato, per ciascuno degli anni di riferimento, e sulla base delle definizioni dell'Istat, tali misure, che riguardano la durata media dei processi (e sua variazione percentuale tra 2001 e 2005) e l'indice di smaltimento dei processi.

TABELLA 2
Durata media dei processi e indice di smaltimento dei processi

Anni 2001-2005

Valori assoluti e percentuali

Tribunali	Durata media 2001 (giorni)	Durata media 2005 (giorni)	Variazione durata media 2001/2005 (%)	Indice di smaltimento 2001 (%)	Indice di smaltimento 2005 (%)	Incremento Indice di smaltimento 2001-2005
Torino	468	358	-23,6	47,0	50,2	3,2
Bari	1.368	1.276	-6,7	22,1	18,9	-3,3
Bologna	901	1.046	16,1	31,8	25,2	-6,5
Milano	659	589	-10,6	37,0	36,8	-0,2
Roma	886	640	-27,8	34,2	37,1	2,9
Firenze	784	697	-11,1	37,1	33,2	-3,9
Napoli	1.077	802	-25,5	26,0	31,2	5,1
Venezia	799	704	-11,9	39,5	33,4	-6,0
Palermo	1.110	983	-11,5	27,5	29,5	2,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Dall'esame di questi dati, possiamo desumere che il tribunale di Torino, che peraltro già nel 2001 mostrava una durata media del processo civile inferiore a quella degli altri, ha conseguito un'ulteriore, importante riduzione, la terza più ampia nei tribunali considerati, e assume ancora maggior rilievo se osserviamo che Roma e Napoli, che partivano da posizioni molto arretrate, potevano per ciò stesso contare su margini di miglioramento molto maggiori.

La performance del tribunale di Torino è ancora più evidente ove si guardi all'indice di smaltimento. Questo, che già nel 2001 era il più elevato tra i tribunali considerati, è ulteriormente cresciuto nel 2005, contrariamente a quanto si osserva in quasi tutte le altre sedi.

Benché la valutazione del parametro richieda una qualche cautela (a parità di altre condizioni, sul suo andamento influisce la serie storica dei procedimenti "iscritti"), si può comunque osservare, che il valore dell'indice fatto registrare a Torino nel 2005 è superiore del 35,3% a quello di Roma, il secondo più alto.

Passando ora a confrontare le diverse performance dei distretti di Corte d'appello, a parità di risorse (in ciascun distretto operano la Corte d'appello, i tribunali di primo grado e i giudici di pace), emerge come nel 2006 le uscite complessive del Ministero della Giustizia ammontavano a circa 8 miliardi di euro (poco più di mezzo punto percentuale di Pil), di cui il 65% circa per costi del personale.

Più della metà della spesa totale viene destinata alle attività nei distretti di Corte d'appello, le cui risorse dal 1995 al 2006 sono cresciute, in media, del 113% in termini nominali. Per la sola giustizia civile, nel 2006 la spesa ammontava a circa 2 miliardi e mezzo di euro (2,3 miliardi circa nel 2005), impiegati per circa i due terzi nelle retribuzioni di magistrati e personale amministrativo di supporto (rispettivamente il 34% e 33%), per un altro terzo nei servizi (comprese le spese di giustizia e le spese di informatica), e per poco più del 2% negli investimenti.

Per valutare, poi, l'efficienza della amministrazione della giustizia civile nei distretti di Corte d'appello abbiamo messo in relazione per ciascuno di essi una misura della durata media dei procedimenti civili con una stima del loro costo⁴. La durata (o giacenza media) per l'intero distretto è stata calcolata applicando la formula Istat⁵ alla somma dei procedimenti della Corte d'appello, dei tribunali e

4 I dati sono del Ministero della Giustizia, disaggregati per i 29 distretti di Corte d'appello. Si riferiscono alla sola giustizia civile e comprendono: a) la stima della spesa per la giustizia civile nei distretti di Corte d'appello, elaborata dal Ministero con i dati ricavati dalle risultanze di consuntivo del bilancio della Giustizia; b) il numero di procedimenti iniziali, sopravvenuti, esauriti e finali, presso le Corti d'appello, i tribunali, i giudici di pace; c) la giacenza media in giorni dei procedimenti presso le Corti d'appello, i tribunali, i giudici di pace. Per approfondimenti si rinvia alla consultazione integrale della rivista "La Voce, info", D. Corrado, M. Leonardi.

5 La durata media dei procedimenti civili nell'intero distretto (Corte d'appello, tribunali, giudici di pace) è stata calcolata applicando la formula Istat sulla giacenza media, come segue: durata media distretto = $[365 * (\text{pendenti iniziali} + \text{pendenti finali}) / (\text{sopravvenuti} + \text{esauriti})]$. La spesa per procedimento nel distretto di Corte d'appello è

dei giudici di pace. Per quantificare il costo medio dei procedimenti nel distretto si è altresì proceduto a considerare il rapporto tra la spesa del distretto e il numero medio di procedimenti, nell'anno considerato.

Come si può osservare nella tabella 3, Torino, Bolzano, Trento e Trieste, per esempio, oltre a essere i distretti che riescono a concludere più celermente i processi sono anche quelli che presentano i livelli di spesa più elevati: 1.500 euro circa, per procedimento, a Trento e 1.080 a Bolzano, poco meno di mille euro a Trieste e Torino. Al contrario, Bari, Taranto e Napoli sono i distretti dove la spesa per procedimento risulta più bassa.

I distretti di Cagliari e di Caltanissetta, invece, spendono, rispettivamente, come Brescia e un po' più di Torino, ma impiegano, in media, più del doppio del loro tempo per definire un processo; quello di Reggio Calabria spende la metà di Torino e impiega da tre (primo grado) a quattro volte (secondo grado) di più.

TABELLA 3
Durata media dei procedimenti civili con una stima del loro costo - valutazione per singolo Distretto

Anni 2001 e 2005

Valori assoluti e percentuali

Distretto di Corte d'appello	Durata media dei procedimenti nell'intero distretto 2001 (in gg)	Durata media dei procedimenti nell'intero distretto 2005 (in gg)	Var. durata % (2001-2005)	Spesa per procedimento del distretto 2001 (in euro 2005)	Spesa per procedimento del distretto 2005 (in euro 2005)	Var. spesa % (2001-2005)
Ancona	430,3	350,4	-18,6	456,2	545,3	19,5
Bari	708,7	639,8	-9,7	229,3	218,2	-4,8
Bologna	330,7	296	-10,5	553,3	556,9	0,6
Bolzano	239,2	208,8	-12,7	964,8	1079	11,8
Brescia	342,4	267,8	-21,8	525,2	592,8	12,9
Cagliari	623,1	540	-13,3	542	591,3	9,1
Caltanissetta	638,2	566,8	-11,2	947,1	974,1	2,9
Campobasso	480,6	368,1	-23,4	749,5	833,9	11,3
Catania	576,1	498,9	-13,4	565,7	573,1	1,3
Catanzaro	817,1	59,8	-29,0	315,4	339,4	7,6
Firenze	399,2	310	-22,3	516,8	579,6	12,2
Genova	398,3	352,3	-11,6	567,9	681,7	20
L'Aquila	546,3	430,9	-21,1	420,4	521,4	24
Lecce	649,4	541,3	-16,7	341,1	329,1	-3,5
Messina	1040,5	693,3	-33,4	250,6	335,1	33,7
Milano	275,8	261,6	-5,1	740,5	729,6	-1,5
Napoli	602,6	481,5	-20,1	239	281,4	17,8
Palermo	571,4	469,3	-17,9	620,4	737,3	18,8
Perugia	417,1	371,5	-10,9	510,1	511,7	0,3

stata così ottenuta: spesa per procedimento = (spesa totale / numero medio dei procedimenti) in cui: spesa totale = stipendi magistrati + stipendi altro personale + spesa beni mobili + spesa beni immobili numero medio di procedimenti = (pendenti iniziali + pendenti finali)/2.

Potenza	716,2	584,7	-18,4	433,9	435,6	0,4
Reggio Calabria	999	710,5	-28,9	336,3	489,9	45,7
Roma	506,4	411,4	-18,8	482,5	549,5	13,9
Salerno	628,5	563,1	-10,4	308	307,9	0,0
Sassari	562,3	458	-18,6	595,2	702,6	18,0
Taranto	894,1	665,2	-25,6	212,2	272	28,2
Torino	229,5	207,5	-9,6	848,9	959	13,0
Trento	190,2	188,4	-1,0	1495,4	1547	3,5
Trieste	211,5	229,9	8,7	831,3	987,5	18,8
Venezia	372,1	334,7	-10,1	481,6	521,3	8,2

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero Giustizia.

È plausibile che vi sia una relazione inversa tra le risorse a disposizione e la durata dei processi civili: quanto maggiori sono le risorse spese per ogni procedimento, tanto minore è la sua durata.

Qui risiede, dunque, un primo problema del *benchmarking* comparativo: la scelta del *benchmark*. Si potrebbe preferire Torino dove i processi sono rapidi, ma si spende relativamente tanto per ogni procedimento, oppure Bari dove i processi sono lenti, ma si spende poco (nel nostro esempio consideriamo il caso del distretto di Torino).

Per calcolare la relazione tra spesa e durata dei processi, nella tabella 3, abbiamo riportato la durata media e la spesa per procedimento nei 29 distretti di Corte d'appello in due diversi periodi: nel 2001 e nel 2005; e misurato la variazione percentuale della spesa e della durata: nei cinque anni considerati, la durata media scende in tutti i distretti tranne che in quello di Trieste e si riduce di soli pochi giorni a Trento mentre la spesa per procedimento aumenta quasi dappertutto, ma a tassi molto diversi da distretto a distretto.

Dal rapporto tra la variazione della durata (colonna 3) e la variazione della spesa (colonna 6) risulta che mediamente, un aumento dell'1% di spesa per procedimento è in grado di ridurre di circa il 4,5% la durata media del processo civile. In altri termini, ogni euro in più di spesa per procedimento è in grado di ridurre la durata media del processo di circa tre giorni, e all'inverso, ogni tre giorni di durata del processo oltre la media dovrebbe meritare il taglio di un euro di spesa per procedimento.

Utilizzando questi parametri di riferimento, si può affermare che, se il *benchmarking* comparativo "funzionasse" e in tutti i distretti il rapporto tra la durata media e la spesa per procedimento fosse pari a quello di Torino (ossia dello 0,2), si potrebbe diminuire di molto la durata dei processi o contenerne la spesa.

In media, si potrebbe ridurre del 30% circa la durata dei processi a parità di spesa, e i distretti con un margine più ampio di miglioramento sarebbero Caltanissetta, Messina, Reggio Calabria, Taranto, Potenza e Palermo; oppure, si potrebbe tagliare la spesa a parità di durata: in media si potrebbe ridurla del

27%. I distretti che potrebbero risparmiare di più a parità di durata dei processi sono Campobasso, Caltanissetta, Palermo e Sassari: spendono poco meno di Torino per ogni procedimento che però dura mediamente più a lungo⁶.

IL FENOMENO DELL' A.D.R . COME POSSIBILE SOLUZIONE?

Nel nostro Paese esistono attualmente delle “Istituzioni esterne” al sistema giudiziario che potrebbero, forse, contribuire a disinnescare controversie che altrimenti sfocerebbero in cause civili; tra di esse, merita particolare attenzione il sistema della giustizia c.d. alternativa, quella tra arbitrato, conciliazione e risoluzione on line, realtà che nel biennio 2005-2006 ha gestito in Italia quasi 35.000 domande e oltre 50.000 procedimenti.

Sono questi alcuni elementi che emergono dal “Primo Rapporto sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia”, un lavoro di ricerca condotto dal Centro Studi A.D.R. della Camera Arbitrale di Milano, azienda speciale della Camera di Commercio di Milano, e pubblicato lo scorso febbraio 2008.

Nel biennio 2005-2006 (tabella 4) le domande pervenute alle sedi di risoluzione delle controversie alternative (conciliazione, arbitrato e *Online Dispute Resolution*) sono state 34.603, mentre i procedimenti di giustizia alternativa nel settore civile e commerciale hanno sfiorato i 50 mila (48.686).

Il 47,3% delle domande e il 13,2% dei procedimenti sono state portate davanti alle Camere di Commercio che costituiscono, dunque, la sede di giustizia alternativa più utilizzata.

Nella quasi totalità dei casi (il 99,8%), le controversie coinvolgono parti di nazionalità italiana; le domande di arbitrato amministrato fuori dal sistema delle Camere di Commercio, invece, sono state (nel biennio 2005-2006) 175, mentre i procedimenti sono arrivati a 226.

TABELLA 4

I numeri della giustizia alternativa in Italia - domande e procedimenti

Anni 2005-2006

Valori assoluti

	Domande	Procedimenti
Arbitrato amministrato al di fuori delle Camere di Commercio	175	226
Arbitrato amministrato dalle Camere di Commercio	825	825
Riassegnazione dei nomi a dominio	72	72
Conciliazione amministrata al di fuori delle CDC	126	99
Conciliazione paritetica	675	27.035

6 Per un'analisi più dettagliata, cfr. Leonardi, M. e Rancan, M. R., “L'andamento lento della Giustizia Civile”, 2008.

Conciliazione presso i Corecom	16.521	13.173
Conciliazioni gestite dalle associazioni dei consumatori	669	1.650
Conciliazioni amministrare dalle Camere di Commercio	15.540	5.606
Totale	34.603	48.686
Solo Camere di Commercio	16.365	6.431
Totale al netto delle Camere di Commercio	18.238	42.255

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Camera di Commercio di Milano - Primo Rapporto sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia, 2008.

Tra gli enti arbitrali, sempre al di fuori del sistema delle Camere di Commercio, i più attivi sono le cosiddette Camere merceologiche e quelle settoriali (del caffè, del grano, le Camere immobiliari) con oltre il 90% degli arbitrati gestiti.

Passando ad analizzare le dispute sui domini on line, emerge come, complessivamente, i procedimenti di riassegnazione dei nomi a dominio sono stati 72 nel biennio considerato, in crescita del 40% tra 2005 e 2006. La durata media dei procedimenti di riassegnazione è di 35 giorni per un valore medio di 1.500 euro.

Nel biennio 2005-2006, escludendo le Camere di Commercio, ci sono state inoltre, 17.991 domande di conciliazione (pari al 98,6% del numero complessivo di domande di giustizia alternativa) e quasi 42mila procedimenti (pari al 99,3% del numero complessivo di procedimenti): tra le singole voci della conciliazione, per quanto riguarda le domande, a fare la parte del leone sono le conciliazioni del settore delle telecomunicazioni (svolte presso i Corecom) con 16.521 domande, seguite dalle conciliazioni paritetiche (svolte presso i Centri di Conciliazione Paritetica) con 675 domande, dalle conciliazioni gestite dalle associazioni di consumatori (669 domande) e da quelle amministrare (126) che riguardano controversie tra imprese per materie tipiche del settore commerciale.

Per quanto riguarda i procedimenti, invece, il numero maggiore nel biennio si è indirizzato presso la conciliazione paritetica (oltre 27mila procedimenti: in particolare legate alle controversie su tematiche finanziarie), seguiti dalle conciliazioni del settore delle telecomunicazioni presso i Corecom (13.173), da quelle gestite dalle associazioni di consumatori (1.650) e infine da quelle amministrare (99).

Ancora. Analizzando i soggetti che ricorrono alla giustizia alternativa, emerge che nel 97% dei casi nel 2005 e nel 95,3% dei casi nel 2006, le tipologie di controversie hanno visto coinvolti un consumatore e una impresa. Seguono le controversie tra impresa e associazioni di consumatori (1,6% del totale nel 2006: 185), quelle tra cittadino e amministrazione (1,1%: 134), tra impresa e impresa (0,9%: 102), tra impresa e privato (0,4%) e infine tra impresa e professionisti (0,2%). Nel 93% dei casi (e nel 98,7% dei casi nel 2005) sono i consumatori la parte che attiva la procedura, nel 2,7% sono i professionisti, nell'1,6% sono le

associazioni di consumatori e infine nell'1,4% sono le società di capitali. Se però distinguiamo tra arbitrato e conciliazione, possiamo osservare come l'arbitrato si svolga prevalentemente tra imprese (quasi 1 controversia su 2 è tra due imprese), mentre la conciliazione tra consumatori e imprese (nel 98,2% dei casi).

Per quanto riguarda, in ultimo, le materie oggetto delle controversie della giustizia alternativa, la maggior parte è costituita dalle telecomunicazioni (il 17,9% nel 2005 e il 50,2% nel 2006) assieme al credito e servizi finanziari (il 79,2% nel 2005 e il 25,8% nel 2006) e ai servizi in generale (18,3% nel 2006). Tra le altre materie che danno luogo a contenzioso ci sono anche le assicurazioni (1,61% nel 2006), immobiliare (0,9%), commercio (0,5%), trasporti (0,45%), ma anche collaborazioni e consulenze (0,1%), appalti (0,08%), turismo (0,15%), rapporti con i professionisti (0,12%). Ancora qualche dato. Nel corso del 2005 il valore medio delle controversie è stato pari a poco più di 2,5 milioni di euro, mentre la durata media è stata di 94 giorni. Nel 2006 il valore medio è sceso a 983mila euro, mentre la durata media è stata di 96 giorni.

Se però non vengono considerati gli arbitrati e si pone l'attenzione solo sulle conciliazioni, i valori sono decisamente più bassi: in media 7.800 euro, che scendono a 300-500 euro se si considerano le conciliazioni non legate alle controversie finanziarie. Anche la durata media è diversa tra arbitrato e conciliazione: l'arbitrato è un procedimento più complesso e articolato che dura in media circa 6 mesi, mentre per le conciliazioni si scende a 60 giorni.

CONCLUSIONI

Costruire misure di produttività per i tribunali, come più in generale per tutto il settore pubblico, è difficile, ma non impossibile; i tribunali hanno indici di produttività molto diversi tra loro, e ciò non deve sorprendere, perché ciascuno si misura con una realtà locale diversa.

Tuttavia, dai dati che abbiamo presentato nel corso di questa breve trattazione, emerge – come ricordato in precedenza – che il tribunale di Torino, con il suo semplice decalogo ha aumentato in modo visibile la produttività, a parità di risorse e di organico.

Pur considerando la situazione di partenza migliore di altre realtà, è ipotizzabile che i significativi miglioramenti ottenuti a Torino si possano replicare anche in altre sedi.

Quali sarebbero i risultati concreti dell'estensione di questo programma a tutti i tribunali di Italia? Difficile dirlo, ma ipotizzando che si possano ottenere miglioramenti di efficienza analoghi pur partendo da condizioni di produttività così diverse, se tutti i tribunali italiani avessero ottenuto la stessa *performance* di

Torino, il numero di giorni medio per ottenere un giudizio di primo grado per le cause di contenzioso civile sarebbe sceso da 1.007 giorni nel 2001 a 769 giorni nel 2005.

Per ottenere tali risultati, occorre dunque attuare una riforma *tout court* soprattutto per il comparto della giustizia civile, un intervento di misure complessive che riguardino (tra l'altro) le norme processuali, le tariffe forensi e la riorganizzazione degli uffici; occorre, in sostanza, operare avendo in mente l'obiettivo fondamentale della ragionevole durata, ma anche l'obiettivo della "giustizia" nel senso più vero del termine, respingendo senza indugio provvedimenti che possano essere definiti come approssimativi, estemporanei e privi del sostanziale confronto con i naturali interlocutori, quali gli avvocati, i magistrati ed anche i cittadini.

Un nuovo ruolo per la Giustizia amministrativa

INTRODUZIONE

Il sistema giustizia, nelle sue varie articolazioni, si trova oggi ad affrontare, in tutta la sua problematicità, la difficile questione dell'adeguamento a nuovi scenari politici, economici e sociali. L'espansione del diritto comunitario da un lato e la sempre più intensa interconnessione tra giurisprudenza ed economia dall'altro, nonché i processi di trasformazione sociale legati al fenomeno della globalizzazione, aprono nuovi orizzonti e determinano cambiamenti di prospettiva legati all'introduzione di nuove competenze e priorità. L'innovazione tecnologica apre nuove frontiere e la prospettiva di un processo telematico, basato sull'abbandono definitivo del cartaceo e l'utilizzo di fascicoli interamente "virtuali", non è più così lontana.

I giudici amministrativi, in particolare, chiamati a tutelare il cittadino nei confronti della Pubblica amministrazione, si collocano attualmente al centro di un sistema in cui molte delle tradizionali coordinate di riferimento hanno assunto un volto nuovo. Nuove competenze su materie dal forte impatto sociale vengono assegnate ai T.A.R. (Tribunali Amministrativi Regionali). E tuttavia, l'intera macchina della giustizia amministrativa continua a soffrire dei soliti vecchi problemi.

Difficoltà organizzative, scarsità di risorse economiche e umane, problemi nello smaltimento dell'arretrato, lentezza del processo di informatizzazione dei dati e delle procedure: emergenze queste, che durano da anni, e che i vari presidenti del Consiglio di Stato, hanno, di volta in volta, puntualmente segnalato.

È aumentato, inoltre, per effetto della legge Pinto, il numero delle controversie in cui le parti chiedono di essere indennizzate per l'eccessiva durata di altri processi. La legge, quindi, nata per velocizzare i tempi della giustizia, ha paradossalmente finito col rallentarli ulteriormente, appesantendo il carico di lavoro degli uffici giudiziari.

Abbattere le pendenze, smaltire l'arretrato, snellire, colpire le cause dormienti: sono ancora queste le priorità nel campo della giustizia. E proprio

questi sono gli obiettivi perseguiti attraverso le misure adottate dal Governo all'inizio dell'estate, col decreto legge 112/08.

La normativa prevede, per il processo amministrativo in particolare, una significativa riduzione del termine di "chiusura" automatica di una causa: da 10 a 5 anni. Passati 5 anni, cioè, dal deposito del ricorso, il T.A.R. o il Consiglio di Stato dovranno chiamare le parti a manifestare la propria specifica volontà di proseguire la vertenza oppure di estinguerla. Si spera così di accelerare il processo, puntando il dito contro l'inerzia delle parti, che spesso, da sola, fa decollare i numeri dell'arretrato. Questo l'intento delle disposizioni inserite nel decreto legge della manovra estiva. È ancora troppo presto, tuttavia, per poterne valutare gli effetti globali.

IL PROBLEMA DELL'ARRETRATO

I tribunali amministrativi, insieme a quelli civili e tributari, sono ingolfati da una miriade di cause in lista d'attesa. I numeri indicano che nel solo settore amministrativo, le cause pendenti sono ben oltre 600.000 (tabella 1).

TABELLA 1

Cause pendenti nei settori civile, amministrativo e tributario
Anno 2008

Uffici giudiziari	Cause iscritte a ruolo	Definite in un anno		Pendenti finali
		Totali	Senza sentenza	
Tribunali civili	2.471.988	2.461.890	1.877.535	3.413.589
Sezioni stralcio	-	10.771	3.005	30.055
Tribunali per i minorenni	66.922	61.533	-	114.914
Giudici di pace	1.473.926	1.350.154	638.666	1.038.983
Corti d'appello	148.612	117.359	36.675	337.642
Totale civile	4.161.448	4.001.707	2.555.881	4.935.183
Tar	56.374	92.202	-	618.312
Consiglio di Stato	6.145	7.388	-	21.943
Totale amministrativo	62.519	99.590	-	640.255
Commiss. tribut. centrale		20.653	-	301.677

Fonte: Il Sole-24 Ore.

Negli archivi dei T.A.R. e davanti al Consiglio di Stato, quindi, le cause in giacenza sono ancora moltissime. Un dato, questo, che il presidente del Consiglio di Stato, Paolo Salvatore, definisce «traumatico e drammatico»¹.

¹ Relazione sullo stato della giustizia amministrativa, Consiglio di Stato, 14 febbraio 2008.

Secondo lo stesso Presidente, inoltre, «questi dati costituiscono un evidente, innegabile vulnus ai principi costituzionali dell'articolo 24 e dell'articolo 111 della Costituzione: occorrono misure drastiche per riportare ragionevolezza nei tempi di durata del processo, misure che devono trovare il proprio fondamento non già nel timore di una responsabilità patrimoniale dello Stato (secondo le previsioni della legge Pinto) ma nella coscienza dell'intera struttura della giustizia amministrativa».

Il problema dello smaltimento delle cause arretrate, quindi, si potrebbe, e si dovrebbe, iniziare a risolvere dall'interno.

I possibili rimedi vanno dalle udienze monotematiche all'individuazione di cause seriali (cause cioè su cui si è formato un solido indirizzo giurisprudenziale), dalla creazione di un "ufficio spoglio" ad una maggiore e più articolata organizzazione e razionalizzazione dell'attività lavorativa. Un apporto decisivo dovrebbe, infine, venire dall'informatizzazione e da un migliore utilizzo delle potenzialità legate all'uso delle nuove tecnologie.

VERSO IL PROCESSO TELEMATICO

La diffusione su larga scala delle comunicazioni telematiche è ormai una realtà con cui l'intero sistema deve necessariamente fare i conti. Inoltre, le continue trasformazioni dell'ordinamento amministrativo, anche per effetto della partecipazione al contesto comunitario, rendono necessaria l'acquisizione veloce di una serie di conoscenze che non può avvenire se non per via elettronica. L'informatizzazione della giustizia amministrativa, quindi, rappresenta una delle priorità assolute. E la recente assegnazione di importanti finanziamenti da parte del Ministero per l'Innovazione Tecnologica, finalizzati al processo di informatizzazione degli uffici meridionali, costituisce senz'altro un importante passo avanti in questo senso.

Nella stessa direzione si è mosso il Ministero della Giustizia col provvedimento che stabilisce un nuovo modo di notificare gli avvisi. E precisamente rende "normale" la via telematica, per tutte le comunicazioni e le notifiche effettuate dopo la costituzione in giudizio.

Naturale conseguenza di questa disposizione di legge è l'obbligo generalizzato di possedere un indirizzo di posta elettronica, che dovrà essere immediatamente comunicato all'Ordine professionale.

La misura, contenuta nel decreto legge 112/08, dovrebbe contribuire ad eliminare le lungaggini processuali e rappresentare un ulteriore passo avanti nella conclusione della fase sperimentale del processo telematico.

T.A.R. E CONSIGLIO DI STATO: UN BILANCIO IN ATTIVO

Nonostante il problema dello smaltimento dell'arretrato e malgrado i ritardi nel processo di digitalizzazione, se si guarda al rapporto tra sentenze emesse e ricorsi depositati (tabelle 2, 3 e 4), il saldo è comunque attivo, e mette in luce un'attività complessivamente positiva svolta dagli organi della Giustizia amministrativa in questi ultimi anni.

TABELLA 2

Attività svolta dai Tribunali Amministrativi Regionali
Anno 2007

T.A.R.	Ricorsi pervenuti	Sentenze/ sent. brevi definite	Decreti decisori (merito)	Ricorsi definiti	Decreti ingiuntivi	Ordinanze complessive (cautelari, istruttorie, presidenziali)
Ancona	1.020	474	1.420	1.894	1	799
Aosta	98	155	7	162	0	49
Bari	1.885	1.784	1.205	2.989	5	1.161
Bologna	1.511	1.108	3.646	4.754	63	934
Bolzano	368	339	95	434	0	247
Brescia	1.465	596	720	1.316	4	1.058
Cagliari	1.169	1.321	1.186	2.507	2	748
Campobasso	567	352	294	646	1	432
Catania	3.403	1.993	166	2.159	50	2.206
Catanzaro	1.405	1.513	662	2.175	6	1.047
Firenze	2.252	1.393	4.055	5.448	3	1.183
Genova	1.203	1.274	887	2.161	0	631
Latina	1.256	692	1.101	1.793	3	857
Lecce	1.952	2.244	2.358	4.620	6	1.924
L'Aquila	635	618	159	777	0	383
Milano	2.889	1.972	4.985	6.957	9	2.327
Napoli	7.768	6.609	10.387	16.996	23	4.284
Palermo	2.761	2.490	1.050	3.540	134	1.876
Parma	428	286	355	641	25	292
Perugia	497	526	543	1.069	0	218
Pescara	641	591	189	780	1	247
Potenza	621	334	630	964	0	458
R.Calabria	1.315	873	411	1.284	73	586
Roma	11.957	8.732	5.060	13.792	78	7.166
Salerno	2.121	1.328	2.028	3.356	5	1.369
Torino	1.673	1.521	2.248	3.769	85	643
Trento	292	171	24	195	1	219
Trieste	615	510	306	816	1	413
Venezia	2.607	1.834	2.392	4.226	13	1.083
Totale	56.374	43.633	48.569	92.202	592	34.840

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati del Consiglio di Stato.

A fronte di 56.374 richieste di intervento (quasi 12.000 delle quali rivolte al solo T.A.R. del Lazio), i Tribunali Amministrativi Regionali hanno dato prova di

grande capacità, riuscendo a definire un numero di affari ben maggiore (il numero dei ricorsi definiti è di 92.202) (tabella 2).

In attivo anche il bilancio del Consiglio di Stato sulle richieste di parere. Sono 4.476, infatti, quelle ricevute, e 5.266 quelle emesse (tabella 3).

TABELLA 3

Attività svolta dal Consiglio di Stato
Anno 2007

Attività consultiva			
Sezione	Affari pervenuti	Affari definiti	Provvedimenti cautelari
Prima	1.373	1.282	50
Seconda	1.754	1.954	684
Terza	1.349	2.030	410
Atti normativi	151	141	-
Totale	4.476	5.266	1.144
Attività giurisdizionale			
Sezione	Fascicoli pervenuti		
	Appelli avverso sentenze ed altro	Appelli avverso ordinanza	
Quarta		2.410	1.091
Quinta		2.081	1.005
Sesta		1.654	1.317
Totale		6.145	3.413
Sezione	Provvedimenti cautelari emessi		
	Ordinanze	Decreti cautelari	
Quarta		1.993	298
Quinta		1.721	185
Sesta		2.480	181
Totale		6.194	664
Sezione	Provvedimenti che definiscono il giudizio		
	Sentenze(*)	Sentenze brevi	Decreti decisori
Quarta	1.842	57	633
Quinta	2.199	-	359
Sesta	2.192	28	128
Totale	6.183	85	1.120

(*)Questo dato comprende anche 417 sentenze interlocutorie.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati del Consiglio di Stato.

TABELLA 4

Attività svolta dal Consiglio di Giustizia Regione Sicilia
Anno 2007

Attività consultiva		
Sezione	Affari pervenuti	Affari definiti
Consultiva - pareri	4	8
Sezioni riunite Ricorsi straordinari	959	1.017
Attività giurisdizionale		
Ricorsi pervenuti di cui:		1.538
- avverso ordinanza cautelare		653
- avverso sentenza con istanza sosp.		326
- avverso sentenza senza istanza sosp.		380

- altro (esecuzione giudicato, accessi, silenzi, ecc.)	179
Ordinanze emesse	1.010
Decisioni emesse	1.205

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati del Consiglio di Stato.

Per quanto riguarda, infine, i provvedimenti cautelari, se ne registrano oltre 34.000 nei T.A.R. e circa 8.000 presso le sezioni giurisdizionali al secondo grado (Consiglio di Stato e Consiglio di Giustizia per la Regione Sicilia).

GIUDICI AMMINISTRATIVI E INCARICHI EXTRA-GIUDIZIARI: UNA QUESTIONE APERTA

La questione della compatibilità tra il lavoro del giudice e gli incarichi extragiudiziari, di natura politica, accademica o amministrativa (consulenze, arbitrati, collaudi, attività didattiche), fonte di ricchi guadagni, è ancora oggi un problema irrisolto. È una questione, infatti, che ancora accende il dibattito, suscitando dure polemiche e violente opposizioni tra schieramenti che tendono ad essere rigidamente contrapposti.

Da un lato, c'è chi si oppone vivamente e ne sostiene l'abolizione, ritenendo, tra l'altro, che il problema della lentezza dei processi sia ulteriormente aggravato da questi incarichi. Secondo costoro, infatti, i giudici, già oberati di lavoro e di cause in attesa di essere risolte, non dovrebbero sottrarre del tempo prezioso al loro incarico istituzionale per svolgere altri compiti e "arrotondare" così il già lauto stipendio. Per far bene il suo lavoro, insomma, un magistrato dovrebbe fare solo quello.

Falso, sostengono dall'altra parte. E dall'altro lato c'è ovviamente chi ne beneficia, in particolare i giudici amministrativi. Essi ritengono che la possibilità di ricoprire incarichi extra non sia in alcun modo incompatibile con la loro funzione di magistrati. Anzi. La loro competenza specifica è indispensabile in molti luoghi, diversi dalle aule dei tribunali, come le Università o gli organismi internazionali. Attraverso le consulenze o l'attività didattica, insomma, un magistrato del T.A.R. o del Consiglio di Stato non verrebbe meno al suo ruolo istituzionale e al suo dovere di tutelare il cittadino nei confronti della Pubblica amministrazione.

Il fenomeno è comunque in espansione. I dati, resi noti dal quotidiano *Libero* nel giugno 2008, sul numero di toghe autorizzate dal Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa a ricoprire incarichi extragiudiziari, lo confermano, evidenziando una crescita importante tra il 2006 e il 2007 (i dati disponibili per il 2008 sono incompleti perché relativi al solo primo semestre) (tabella 5).

TABELLA 5

Incarichi extragiudiziari autorizzati dal Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa
Anni 2006-2007-2008

Periodo di riferimento	Numero di autorizzazioni
2006	251
Primo semestre 2007	164
Secondo semestre 2007	111
Totale 2007	275
Primo semestre 2008	128

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati www.giustizia-amministrativa.it.

Quello degli incarichi extragiudiziari è sicuramente un grande affare. I *petitum*, infatti, sono altissimi e un dipendente dello Stato chiamato, ad esempio, a far parte di un collegio arbitrale, riceve come compenso per l'attività svolta delle somme strabilianti.

Ma che cosa sono questi arbitrati, da anni aboliti per i magistrati ordinari salvo rare eccezioni, e ancora concessi ai giudici amministrativi, a dispetto di tante polemiche?

L'introduzione dell'arbitrato, come alternativa alle cause civili per risolvere le liti commerciali, è stata prevista da una legge del 1962. In base a tale normativa, un'azienda in lite con un Ente pubblico poteva (o doveva) scansare le lungaggini delle cause civili chiedendo un collegio composto generalmente da un consigliere di Stato, un avvocato dello Stato, un giudice di Corte d'appello e due rappresentanti delle parti.

L'arbitrato rappresenta, in sostanza, una sorta di corsia preferenziale parallela ai processi amministrativi e il lodo arbitrale può avere l'efficacia di una sentenza di primo grado. Secondo gli oppositori, questo sistema crea inevitabilmente degli incroci di competenze quanto meno ambigui e rischia di minacciare quell'autonomia, indipendenza e imparzialità, che secondo il nostro ordinamento dovrebbero caratterizzare specificamente la funzione della magistratura.

All'interno di queste "corti parallele", in pratica, sono presenti quegli stessi giudici che magari decidono su questioni che toccano lo stesso Ministero, la stessa Regione, la stessa Provincia sulle quali possono essere chiamati a decidere nelle vesti di membri dei Tar o del Consiglio di Stato.

Contro l'eccessiva utilizzazione fuori ruolo dei magistrati, è stata promossa, recentemente, una raccolta di firme tra i cittadini italiani, per chiederne l'immediata abolizione. I promotori dell'iniziativa sono: Azione legale, un'associazione che raccoglie al suo interno sia avvocati che giuristi, e il comitato "Giustizia amministrativa giusta". Secondo gli stessi promotori, quanto accade in Italia rappresenta un'anomalia nel contesto europeo ed è in contrasto

con la Carta Ue dei diritti fondamentali e con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

CONCLUSIONI

Il rapporto dei singoli con la Pubblica amministrazione va progressivamente mutando e con esso cambia il ruolo della giustizia amministrativa.

Le funzioni degli organi preposti alla tutela del cittadino di fronte alla P.A. si vanno diversificando; i rapporti multipolari dei singoli con l'Amministrazione europea e con quelle di altri Stati caratterizzano ormai una nuova tipologia di relazione.

In questo contesto la macchina amministrativa è chiamata a realizzare un processo di sia pur graduale adeguamento. E il tipo di tutela che il giudice amministrativo può concedere deve necessariamente stare al passo coi tempi.

Sotto questo profilo, se da un lato è possibile registrare un'importante evoluzione, quella del passaggio dalla tutela tradizionale, di tipo demolitorio, a quella risarcitoria e di accertamento, attualmente la nuova sfida per la giustizia amministrativa è quella di compiere il passo successivo, passare cioè ad un ulteriore livello, attraverso il raggiungimento della piena "satisfattività".

Quello che bisogna adesso realizzare, in pratica, è un nuovo tipo di tutela, che dia maggiore importanza alle risposte sostanziali piuttosto che a quelle formali, e consenta non solo di dar torto alla Pubblica amministrazione, ma anche di dare ragione al privato e alle sue esigenze reali.

Giustizia del lavoro

INTRODUZIONE

In un settore come quello del lavoro, caratterizzato da gravi carenze legislative, forti distorsioni nell'applicazione della regolamentazione esistente ed elevati livelli di conflittualità fra datori e subordinati, è con frequenza crescente che si registrano richieste di intervento rivolte alla magistratura.

Lo confermano le numerose cause di lavoro segnalate dall'ufficio Vertenze Legali della Cgil per la denuncia di gravi violazioni contrattuali: solo per ottenerne la stabilizzazione, sarebbero circa 200.000 in tutta Italia.

I lavoratori, cosiddetti "flessibili", sono costretti a ricorrere alle vie legali per ottenere dal proprio datore quel contratto stabile che finalmente permetterà loro di uscire dalla lunga sequela dei contratti a termine. Secondo uno studio dell'Isfol, inoltre, otto volte su dieci, chi va dal giudice ottiene successivamente la regolarizzazione.

Ed è proprio sulle questioni legate al precariato, ai contratti "mascherati", all'uso distorto di impieghi a tempo, che il lavoro dei Tribunali si è fatto più intenso negli ultimi anni. Più di una volta è intervenuta la Cassazione a ribadire il principio secondo cui chi svolge un lavoro con l'obbligo di osservare un orario, utilizzando gli strumenti e l'ambiente messi a disposizione dal datore, ha diritto ad un contratto stabile.

L'affermazione del principio (già previsto, peraltro, dalla riforma Biagi) ha portato alla regolarizzazione di molti lavoratori, che, pur essendo sulla carta indipendenti, erano di fatto subordinati. Malgrado i ripetuti interventi della Suprema Corte però, la lotta agli abusi è tutt'altro che conclusa. È sempre più diffusa, anzi, la prassi di bleffare su paga e contributi mascherando un rapporto di dipendenza dietro una fittizia collaborazione, oltre a quella di proporre un'infinita sequenza di contratti a termine senza mai offrire concrete opportunità di carriera o realistiche prospettive di miglioramento.

Mentre l'Ue ribadisce che il principio di stabilità è uno dei cardini del modello sociale europeo, in Italia, l'introduzione della flessibilità nel lavoro, codificata dalla riforma Biagi, si è presto tradotta nella piaga del precariato

permanente, in un'enorme massa di rapporti atipici e nel ben noto abuso dei contratti a termine.

C'è chi parla di flessibilità, chi di nuove forme di moderno sfruttamento. C'è chi dice che il fenomeno è sovradimensionato per un'eccessiva esposizione alla luce deformante dei mass media, chi azzarda l'esistenza di 5 milioni di precari in tutta Italia. Quel che è certo è che non si tratta di una semplice percezione. Basta guardare, per rendersene conto, al numero di vertenze legali, o più semplicemente al paesaggio umano circostante, al numero di forum che i precari tengono su Internet, all'animosità delle discussioni, al malessere e alla sofferenza che ne vengono fuori.

LAVORO PRECARIO E CONTRATTI "MASCHERATI"

Il numero dei precari non è facile da calcolare. La questione, infatti, coinvolge milioni di persone, e nei settori più disparati: dall'agricoltura alla ricerca scientifica. E se da un lato, le nuove forme contrattuali atipiche hanno favorito l'ingresso sul mercato del lavoro per migliaia di giovani e rappresentato significative opportunità di inserimento (o di re-inserimento) per molte donne e residenti nel Mezzogiorno, dall'altro, gli usi impropri che se ne sono fatti e se ne fanno, trasformano quello dei contratti atipici in uno strumento particolarmente pericoloso per il lavoratore.

Questo perché le varie forme contrattuali diverse dallo standard (cioè i vari contratti a termine, collaborazioni a progetto, collaborazioni saltuarie e occasionali, apprendistato, contratti di formazione e lavoro, contratti di inserimento, lavoro autonomo a partita Iva) creano di per sé delle eccezioni nell'ordinamento e introducono trattamenti previdenziali o fiscali particolari e possibilità di restringere o allentare l'applicazione dello Statuto dei lavoratori.

Se la forma non corrisponde alla sostanza, in pratica, se un vero e proprio rapporto di subordinazione si nasconde dietro un contratto fittizio di collaborazione o di lavoro autonomo, ecco che allora si vengono a creare delle gravi distorsioni nel sistema di garanzie e diritti che il nostro ordinamento prevede per ciascun lavoratore. Ed ecco perché oggi i sindacati tendono a parlare di sfruttamento piuttosto che di flessibilità quando affrontano la questione spinosa del lavoro atipico e il tema connesso del precariato. Da un'indagine dell'Isfol¹ si può chiaramente constatare come la scelta, da parte del datore, di fare delle assunzioni temporanee, non sempre nasce da reali esigenze di

¹ La rilevazione campionaria, eseguita nel 2006, ha coinvolto oltre 40.000 persone, contattate esclusivamente attraverso interviste dirette.

flessibilità, ma anzi, deriva, con una certa frequenza, da motivazioni di altra natura.

TABELLA 1
Motivo del carattere temporaneo del contratto

Anno 2006

Valori percentuali

Motivi	Lavoro a tempo determinato	Contratto formazione lavoro (Cfl)	Apprendistato	Contratto d'inserimento	Lavoro inetrmittente o a chiamata
Motivi non legati ad esigenze di flessibilità (periodo di prova o specializzaz. e nessun motivo particolare)	49,7	66,4	86,2	78,9	11,0
Motivi legati ad esigenze di flessibilità (sostituzione personale, lavoro legato ad un progetto-commessa e lavoro stagionale)	50,4	33,5	13,7	21,1	89,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Isfol Plus.

Spesso la maggior parte dei lavoratori accetta di sottoscrivere dei contratti atipici puntando alla stabilizzazione del rapporto. Con l'eccezione dei lavoratori a partita Iva, ciò è vero per la maggioranza dei collaboratori, la cui aspirazione è quasi sempre quella di raggiungere la stabilizzazione (tabella 2). Il 79% dei co.co.pro. intervistati, il 73% dei co.co.co. e il 58% dei collaboratori occasionali, infatti, si dichiarano interessati a convertire la loro collaborazione in un contratto a tempo indeterminato.

I dati riportati in tabella evidenziano, inoltre, come molto spesso si faccia un uso improprio e irregolare del rapporto di collaborazione. Contrariamente a quanto prevede il contratto, infatti, la presenza regolare presso la sede del lavoro e il rispetto di un orario giornaliero, sono imposti alla maggioranza dei collaboratori intervistati.

L'80% di essi, poi, e quasi la metà dei lavoratori a partita Iva, dichiarano di usare regolarmente gli strumenti dell'azienda per lo svolgimento delle mansioni assegnate. E ciò è contrario al principio più volte ribadito dalla Corte di Cassazione, secondo cui, laddove si accerti la reale natura subordinata di un

rapporto lavorativo, il dipendente può rivendicare tutta una serie di diritti retributivi e contributivi che l'azienda ha quindi l'obbligo di riconoscere.

TABELLA 2
Vincoli di subordinazione per collaboratori e autonomi

Anno 2006

Valori percentuali

Risposte	Collaborazioni coordinate e continuative	Collaborazione occasionale (Ritenuta d'acconto)	Lavoro a progetto	Attività in proprio (Partita Iva)
Lei è un lavoratore autonomo per...?				
Sua scelta	34,35	44,62	19,00	92,68
Su richiesta del datore	65,65	55,38	81	7,32
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00
Lei lavora per un'unica società/committente o più società/committenti?				
Più società	21,54	21,52	21,69	44,36
Unica società	78,46	78,48	78,31	55,64
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00
Deve garantire la presenza regolare presso la sede del suo lavoro?				
No	35,68	26,27	30,69	61,32
Si	64,32	73,73	69,31	38,68
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00
Ha concordato un orario giornaliero con il suo datore di lavoro?				
No	39,72	27,24	29,94	80,68
Si	60,28	72,76	70,06	19,32
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00
Nello svolgimento del suo lavoro usa mezzi o strumenti o strutture dell'azienda o del datore di lavoro?				
No	14,67	25,04	16,13	52,16
Si	85,33	74,96	83,87	47,84
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00
Il contratto o commessa con l'attuale datore di lavoro è già stato rinnovato almeno una volta?				
No	38,31	48,91	38,11	52,16
Si	61,69	51,09	61,89	47,84
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00
Sarebbe interessato a convertire il suo attuale rapporto di lavoro in un contratto a tempo indeterminato?				
No	26,64	41,55	20,98	75,19
Si	73,36	58,45	79,02	24,81
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00
Come valuta la possibilità di convertire il Suo rapporto di lavoro in un contratto a tempo indeterminato?				
Elevata	16,17	6,80	9,36	10,61
Abbastanza elevata	22,63	19,01	21,80	5,52
Bassa	35,49	34,20	34,01	21,72
Impossibile	25,70	39,99	34,83	62,15
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Isfol Plus.

IL DIRITTO DEL LAVORO E L'EUROPA: LA FLEXICURITY

Nel dibattito fra le istituzioni europee, il tema del Diritto del lavoro occupa un posto di primo piano, anche se, in questa materia, l'Europa si limita a dare delle indicazioni di massima, fissando una cornice di riferimento e lasciando a ciascuno Stato membro la libertà di definire il suo percorso specifico.

Con riferimento alle politiche occupazionali, si è parlato e si parla molto di "flexicurity", un termine che ancora suscita forti inquietudini tra i lavoratori europei, che, più di ogni altra cosa, temono una maggiore precarietà nell'occupazione.

Riguardo al significato della parola flexicurity, il Parlamento europeo ha messo al bando tutte quelle interpretazioni che si traducono in un po' di sicurezza a fronte dell'aumento dei rapporti di lavoro precari. Al contrario, la flexicurity comporta un equilibrio tra diritti e responsabilità per datori di lavoro, lavoratori, persone in cerca di occupazione e autorità pubbliche e richiede un clima di fiducia e un dialogo trasparente tra le parti in causa. La flessibilità, insomma, dovrebbe essere intesa come organizzazione flessibile del lavoro in grado di incontrare le esigenze delle persone, il loro benessere e il loro bisogno di sicurezza.

Nella direttiva sul lavoro a termine del 1999 si precisa, inoltre, che i contratti a tempo indeterminato sono e continuano ad essere la forma comune di impiego, quelli a termine costituiscono le eccezioni. Dunque, gli abusi vanno combattuti.

Molto importante, infine, la recente normativa sui diritti degli interinali. Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 5 dicembre 2008 (da attuarsi entro lo stesso giorno del 2011), la direttiva stabilisce che i lavoratori assunti tramite agenzia interinale devono godere degli stessi diritti di cui gode il personale stabile dell'azienda per cui prestano temporaneamente la loro opera. Hanno, quindi, pieno diritto ad essere informati dei posti vacanti nell'impresa utilizzatrice per aspirare ad ottenere un incarico a tempo indeterminato; diritto alla parità di trattamento tra uomini e donne e non discriminazione sulla base del sesso, della razza e dell'origine etnica; diritto alla tutela delle donne in stato di gravidanza ed in periodo di allattamento.

BOSSING E MOBBING: AUMENTA LA TUTELA

I giudici del lavoro, nel corso degli ultimi anni, sono stati interpellati anche per eliminare o sanzionare quelle particolari situazioni di violenza e aggressività ambientali che si possono verificare sul posto di lavoro e che vanno sotto la

denominazione di “mobbing” o di “bossing”. Due categorie molto simili, che, pur non costituendo ancora l’oggetto di una specifica normativa, trovano ormai una precisa delimitazione a livello giurisprudenziale.

Dal punto di vista semantico (*To mob* vuol dire aggredire) il mobbing è un atto consapevole di violenza nel mondo del lavoro, spontaneo o tattico, che provoca nel soggetto che ne è il bersaglio (il cosiddetto “mobizzato”) danni morali e psichici e talvolta anche fisici ed economici. Con mobbing, dunque, si intende un insieme di fatti e comportamenti di carattere vessatorio esercitati sul posto di lavoro con frequenza ripetitiva e in un determinato arco temporale sufficientemente apprezzabile e valutabile.

Tra i diversi tipi di mobbing rientra il bossing che si configura quando la vessazione è attuata dal datore di lavoro direttamente nei confronti di un proprio dipendente, e per questo si parla anche di “mobbing verticale”, che talvolta corrisponde ad una precisa strategia aziendale pianificata per la riduzione, il ringiovanimento o la razionalizzazione degli organici.

Pur non essendoci ancora una precisa configurazione del reato di mobbing o di bossing, e malgrado i vari tentativi di legiferare l’istituto nonché le ripetute esortazioni da parte delle istituzioni europee a muoversi in tale direzione, il danno da mobbing è ormai riconosciuto come una vera e propria malattia professionale assicurabile dagli Enti previdenziali.

Le conseguenze dei comportamenti vessatori ai danni di un lavoratore, infatti, possono essere considerate, a tutti gli effetti, lesive dell’integrità psico-fisica dell’individuo e il “danno da mobbing” appartiene di diritto alla più ampia categoria del “danno biologico” di cui parla esplicitamente il Codice civile all’articolo 2043.

Le denunce di casi di mobbing aumentano, anche per effetto di una maggiore e sempre più diffusa consapevolezza sociale del fenomeno in sé. Il disagio lavorativo che il mobbing produce sempre più frequentemente, porta a chiedere aiuto inizialmente all’esperto o al sindacato.

Secondo i dati emersi dai Centri di ascolto Uil (tabella 3), chi denuncia di subire qualche forma di mobbing è maschio nella maggioranza dei casi (60%), prevalentemente di età compresa fra i 41 e i 50 anni. È in questa fascia di età, infatti, che si registra la percentuale più alta delle denunce (37,2%).

Il mobizzato, inoltre, sarebbe prevalentemente un impiegato (55% dei casi) o un quadro (22,8%).

TABELLA 3**Le vittime del mobbing per genere, età e qualifica**

Anno 2007

Valori percentuali

Genere	
Maschi	60,0
Femmine	40,0
Età	
18-20 anni	0,8
21-30 anni	15,0
31-40 anni	22,2
41-50 anni	37,2
51-59 anni	23,5
Oltre 60 anni	1,3
Qualifica	
Operaio	9,8
Impiegato	55,1
Quadro	22,8
Dirigente	3,0
Infermiere	1,2
Insegnante	1,2

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Uil.

Le forme che il mobbing può assumere sono molteplici (tabella 4): dalle continue critiche alla sistematica persecuzione e all'assegnazione di compiti dequalificanti (attacchi alla vita professionale, 64% dei casi denunciati), dalla semplice emarginazione alla diffusione di maldicenze (attacchi alle relazioni sociali nel 24,3% dei casi). Nelle situazioni più gravi si può arrivare anche al sabotaggio del lavoro e ad azioni illegali.

TABELLA 4**Le azioni mobizzanti**

Anno 2007

Valori percentuali

Attacchi alle relazioni sociali	24,3
Attacchi alla possibilità di comunicare	4,4
Attacchi alla vita professionale	64,0
Attacchi alla salute	0,2
Licenziamento	4,3
Maternità	1,8
Dimissioni	1,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Uil.

La condotta mobizzante, se reiterata, può provocare anche gravi ripercussioni sulla salute del lavoratore. Le vessazioni subite in ambito lavorativo, infatti, possono sfociare in vere e proprie patologie di carattere fisico e psichico.

Sempre secondo i dati Uil (tabella 5), tra i disturbi maggiormente denunciati ci sarebbe innanzitutto lo stress occupazionale (nel 31,8% dei casi). Seguono la demotivazione (27,6%), i sintomi depressivi (19,5%) e gli stati d'ansia (15,2%).

TABELLA 5
I danni da mobbing

Valori percentuali
Anno 2007

Stress occupazionale	31,8
Demotivazione	27,6
Sintomi ansioso depressivo	19,5
Ansia	15,2
Sintomi dell'attaccamento	1,4
Sintomi da attacco di panico	0,9
Infarto	0,8
Sintomi depressivi	0,7
Sintomi paranoici	0,1

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Uil.

ALCUNI DATI SUI PROCEDIMENTI GIUDIZIARI IN MATERIA DI LAVORO

TABELLA 6
Procedimenti in materia di lavoro iscritti presso Corti di Appello e Tribunali

Anni 2001-2007

Valori assoluti (migliaia di procedimenti)

Sede	Anni						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Corti di Appello	17	21	23	24,5	30,5	27,5	27
Tribunali	158,5	152	163	167	161	139	143
Totale	175	173	186	192	191,5	166	170

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica.

Nella tabella 6 viene presentato il numero dei procedimenti in materia di lavoro, iscritti presso Corti di Appello e Tribunali.

Si registra un considerevole incremento, quasi un raddoppio (+80%), del numero dei procedimenti iscritti nelle Corti di Appello tra il 2001 ed il 2005, seguito da una contenuta diminuzione (circa -10% rispetto al dato 2005) negli anni 2006 e 2007.

Considerevolmente crescente, nel periodo 2001-2005, sia il numero che il peso degli appelli in materia di impiego pubblico, che rappresentavano nel 2001 circa il 4% (671 procedimenti) degli appelli iscritti in materia di lavoro, contro il 26% (7.896 procedimenti) del 2005, sebbene si registri una modesta diminuzione, negli anni 2006 e 2007, sia del loro numero (in media 6.300 procedimenti iscritti per anno) che del loro peso (in media 23,4%).

Il numero dei procedimenti iscritti presso i Tribunali mostra un andamento crescente tra il 2001 ed il 2004, ma complessivamente oscillante, nel periodo 2001-2007, intorno ad una media di circa 155mila iscrizioni per anno, con un numero minimo di iscrizioni registrato nel 2006 (circa 139mila) e massimo nel 2004 (circa 167mila).

Il numero totale dei procedimenti iscritti mostra un andamento tendenzialmente crescente nel periodo 2001-2005 a cui segue, negli anni 2006 e 2007, una diminuzione del numero complessivo di iscrizioni, attribuibile principalmente al minor numero di iscrizioni effettuate presso i Tribunali che, infatti, hanno registrato nell'anno 2006 una diminuzione di circa il 13,5% delle iscrizioni rispetto al dato del 2005.

CONCLUSIONI

Dalla riclassificazione del lavoro al problema del precariato permanente, dalle questioni di organizzazione aziendale al fenomeno mobbing: sono questi i temi "caldi" in materia di giustizia del lavoro. Questioni su cui il dibattito pubblico resta sempre un po' in superficie, come se si trattasse di semplici questioni da pretura o da consulenza sindacale, e come se, alla fine, il problema appartenesse solo al singolo e non ricadesse invece sull'intera collettività.

In particolare, le pratiche di mobbing potrebbe essere più diffuse di quanto si immagini, in quanto i soggetti che le patiscono potrebbero rinunciare a denunciarle, temendo di non trovare aiuto o di subire vendette anche al di fuori del luogo di lavoro oppure, talora, semplicemente si vergognano di mettere in luce il loro malessere, come se far ciò svelasse al mondo intero che loro (e solo loro) sono ridicolmente deboli, come se avere delle insicurezze non fosse una delle condizioni più comuni tra gli esseri umani.

Gli effetti del mobbing non ricadono soltanto sulla singola persona, ma ad esserne danneggiato è l'intero sistema. Diversi studi condotti recentemente sulla materia, infatti, hanno dimostrato che nei luoghi di lavoro in cui qualcuno è mobizzato, si riscontra quasi sempre un calo significativo della produttività.

La riflessione pubblica dovrebbe approfondirsi, poi, anche sul tema della flessibilità e su quello connesso del precariato permanente. Le condizioni

lavorative dei precari di oggi hanno ispirato e continuano ad ispirare film, commedie, documentari, inchieste. L'operatore del call center, lavoratore precario per antonomasia, è diventato il simbolo di un'epoca. Fioccano le sentenze, arrivano le regolarizzazioni.

Eppure i lavoratori invisibili restano in tanti, e senza tutela. Segno che è tempo, ormai, di cambiare strategia, e di riportare il problema al centro del dibattito politico, rimettendo in ordine la giungla dei rapporti atipici, eliminando gli abusi e le applicazioni distorte dei contratti a termine, affrontando ogni singola questione con visione d'insieme.

Scheda 49

La Giustizia minorile in Italia

INTRODUZIONE

Nella società in cui viviamo il fenomeno della delinquenza minorile, sempre più sintomo della disillusione, insicurezza e confusione in cui si trovano le giovani generazioni, ha da alcuni anni raggiunto un livello di guardia davvero preoccupante. Ciò che più allarma, da un lato, è la frequenza crescente di atti criminosi un tempo appannaggio esclusivo degli adulti, quali ad esempio i delitti contro la persona, l'uso di armi o le estorsioni, dall'altro il calo progressivo dell'età in cui s'inizia a delinquere.

In Italia ci sono all'incirca dodici milioni di persone sotto i diciotto anni d'età, il che equivale a dire un quinto della popolazione; circa il 10-11% dei reati denunciati sono commessi da minorenni, molti da infraquattordicenni e la percentuale è in costante crescita.

Appare, dunque, quanto mai urgente riflettere sulle svariate cause sociali, psicologiche e culturali che, trasformando il disagio in delinquenza vera e propria, possono innescare tali fenomeni devianti. Al contempo, è opportuno favorire a tutti i livelli (in famiglia, a scuola, nel gruppo, nel quartiere) forme di prevenzione (che promuovano modalità relazionali non declinabili all'insegna dell'aggressività o del crimine) e di recupero per quelli che sovente vengono definiti i "ragazzi smarriti".

LA DIMENSIONE DEL PROBLEMA: UN'ANALISI STATISTICA DEL FENOMENO

Non è certo semplice tracciare un quadro completo della devianza minorile: si tratta di un concetto complesso e multidimensionale che può essere dilatato e interpretato in vari modi, estendendosi oltre la cosiddetta criminalità "apparente", che si delinea attraverso le denunce dei cittadini e l'operato delle Forze di polizia; alla complessità del concetto si aggiunge, poi, la frammentazione e spesso la sovrapposizione dei dati statistici rilevati dai diversi soggetti istituzionali, caratterizzati da mancanza di uniformità nei criteri e negli strumenti di rilevazione.

A prescindere da queste difficoltà, si tenterà di dare un primo contributo di tipo conoscitivo del fenomeno in Italia, partendo dagli ultimi dati a disposizione – pubblicati nel novembre 2008 dal Dipartimento di Giustizia Minorile, Servizio statistica del Ministero – relativi alle denunce dei minorenni alle Procure e all'utenza dei Servizi della giustizia minorile.

Iniziando la nostra disamina dal primo aspetto, si deve rilevare come nel periodo che va dal 1990 al 1999 il numero dei minorenni denunciati si è mantenuto superiore alle quarantamila unità con un valore massimo di 46.051 nel 1996. Nel 2000 si è registrata una diminuzione considerevole (-11% rispetto all'anno precedente), che ha portato il numero dei minorenni denunciati al livello minimo di 38.963. Negli anni successivi, fino al 2004, si sono registrati dei gradualmente aumenti, mentre negli ultimi due anni in esame, il numero dei minorenni denunciati è diminuito: nel 2006 del 2% rispetto al 2005, risultando pari a 39.626.

Distinguendo i minorenni denunciati secondo l'età, si osserva che la componente imputabile¹ è quella prevalente; costituisce, infatti, l'84% del totale delle denunce. Tale componente, è quella che più influenza l'andamento complessivo del fenomeno; il numero totale dei minorenni denunciati e quello relativo alla sola parte in età imputabile registrano, infatti, variazioni nel tempo pressoché simili.

Il numero dei minorenni denunciati di età inferiore ai quattordici anni ha avuto un andamento crescente fino al 1996, anno in cui è arrivato a costituire il 24% del totale dei denunciati; ha subito, poi, una diminuzione consistente prima nel biennio 1997-1998 (rispettivamente -15% e -14% rispetto all'anno precedente) e poi nel biennio 2000-2001 (rispettivamente -15% e -6% rispetto all'anno precedente). Nell'ultimo anno in esame (2006) la componente non imputabile ha registrato un aumento del 4% ed ha rappresentato il 16% del totale dei minorenni denunciati.

¹ I minorenni in età imputabile, ossia maggiori dei quattordici anni e minori degli anni diciotto, corrispondono alla classe d'età 14-17 anni utilizzata nelle tabelle e nei grafici che seguono.

TABELLA 1**Minorenni denunciati alle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni, per età del minorenne**

Anni 1990-2006

Valori assoluti

Anni	Classi di età		
	< 14 anni	14-17 anni	Totale
1990	8.756	32.295	41.051
1991	9.195	35.782	44.977
1992	9.213	35.575	44.788
1993	9.036	34.339	43.375
1994	9.739	34.587	44.326
1995	10.815	35.236	46.051
1996	10.452	33.523	43.975
1997	8.909	34.436	43.345
1998	7.657	34.450	42.107
1999	8.332	35.565	43.897
2000	7.106	31.857	38.963
2001	6.665	33.120	39.785
2002	6.758	33.830	40.588
2003	6.417	34.795	41.212
2004	6.653	34.876	41.529
2005	6.194	34.170	40.364
2006	6.436	33.190	39.626

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Dipartimento di Giustizia Minorile- Servizio statistica del Ministero di Giustizia.

Proseguendo nella trattazione e distinguendo tra minori italiani e stranieri, dall'analisi dei dati riportati nella tabella 2 si osserva come la maggior parte delle denunce sia a carico di minori italiani (71% nel 2006). Rispetto all'anno precedente, nel 2006 gli italiani sono diminuiti di un punto percentuale e gli stranieri di quasi quattro punti percentuali.

Disaggregando ulteriormente per classe di età, si osserva come per gli italiani esista una differenza considerevole tra il numero dei denunciati di età inferiore ai quattordici anni ed il numero di quelli in età imputabile; per gli stranieri, invece, lo scarto tra le due componenti è molto più basso. Nel 2006, rispetto all'anno precedente, si è registrato un aumento dei minori stranieri in età non imputabile (+1,4%), ma una diminuzione di quelli con più di quattordici anni (-5%). Per quanto riguarda gli italiani, sono aumentati (+5,6) i denunciati minori di 14 anni e diminuiti (-2%) quelli della classe d'età 14-17 anni.

TABELLA 2
Minorenni denunciati alle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni secondo l'età del minorenni. Italiani e stranieri

Anni 1991-2006

Valori assoluti

Anni	Italiani			Stranieri		
	<14 anni	14-17 anni	Totale	<14 anni	14-17 anni	Totale
1991	5.170	31.879	37.049	4.025	3.903	7.928
1992	4.882	31.904	36.786	4.331	3.671	8.002
1993	4.276	29.992	34.268	4.760	4.347	9.107
1994	4.322	28.989	33.311	5.417	5.598	11.015
1995	4.669	28.681	33.350	6.146	6.555	12.701
1996	4.752	27.769	32.521	5.700	5.754	11.454
1997	4.147	28.002	32.149	4.761	6.431	11.192
1998	3.858	27.323	31.181	3.799	7.127	10.926
1999	4.075	27.935	32.010	4.257	7.630	11.887
2000	4.463	25.376	29.839	2.643	6.481	9.124
2001	4.466	26.599	31.065	2.199	6.521	8.720
2002	4.089	26.490	30.579	2.669	7.340	10.009
2003	3.856	25.891	29.747	2.561	8.904	11.465
2004	4.008	25.468	29.476	2.645	9.408	12.053
2005	3.717	24.787	28.504	2.477	9.383	11.860
2006	3.924	24.289	28.213	2.512	8.901	11.413

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Dipartimento di Giustizia Minorile- Servizio statistica del Ministero di Giustizia.

Con riferimento al sesso, i minori denunciati sono in prevalenza maschi, (86% dei denunciati nel 2006). La maggior parte delle minorenni denunciate è in età imputabile (74% nel 2006). Tuttavia, in termini relativi, la loro incidenza è maggiore nella categoria dei minori di quattordici anni (26% nel 2006) che tra i minorenni imputabili (14% nel 2006, -1% rispetto al 2005).

Considerando, poi, la nazionalità dei minori congiuntamente al sesso si osserva che la componente femminile incide maggiormente tra gli stranieri che tra gli italiani. La componente femminile italiana, numericamente prevalente rispetto a quella straniera, costituisce infatti il 13% del totale dei minorenni denunciati di nazionalità italiana, mentre quella straniera rappresenta il 24% del totale dei minorenni denunciati di nazionalità straniera. Se si passa a considerare, invece, la tipologia dei reati commessi dai minori denunciati alle Procure, così come evidenziato nella tabella 3, emerge con chiarezza che nella prevalenza dei reati contro il patrimonio (4.050) è evidente in modo particolare il reato di furto (3.182). Seguono, in ordine di frequenza, i reati contro la persona, che risultano costituiti in gran parte da reati contro l'incolumità individuale (7.788), in particolare da lesioni personali (1.081). Rilevante è anche il numero delle violazioni delle disposizioni in materia di sostanze stupefacenti, mentre minore frequenza registrano i reati contro la famiglia, la moralità pubblica e il buon

costume (177) e quelli contro lo Stato (1.922), le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico.

Disaggregando ulteriormente il dato secondo la nazionalità e il sesso dei minori, si osserva che i reati contro il patrimonio, pur risultando sempre prevalenti, registrano una maggiore incidenza percentuale tra gli stranieri e tra le femmine (2.223). Per gli italiani, rispetto agli stranieri, incidono maggiormente i reati contro la persona (8.150) e le violazioni della legge in materia di sostanze stupefacenti (3.474).

TABELLA 3

Minorenni denunciati alle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni secondo il delitto più grave, il sesso e la nazionalità

Anno 2006

Valori assoluti

Delitti	Italiani		Stranieri		Totale	
	MF	F	MF	F	MF	F
Contro la persona	8.150	1.192	1.337	143	9.487	1.335
Contro la vita, di cui:	171	11	27	1	198	12
- Omicidio volontario consumato	23	3	7	1	30	4
- Omicidio volontario tentato	66	6	17		83	6
Contro l'incolumità e la libertà individuale, di cui :	6.594	836	1.194	121	7.788	957
- Lesioni personali volontarie	3.082	438	520	64	3.602	502
- Lesioni personali colpose	1.003	164	78	8	1.081	172
- Rissa	468	40	196	15	664	55
- Violenza privata, minaccia	1.066	142	178	23	1.244	165
- Violenze sessuali	535	5	144		679	5
- Ingiurie e diffamazioni	1.385	345	116	21	1.501	366
Contro la famiglia, moralità e buon costume	135	18	42	21	177	39
Contro il patrimonio, di cui:	13.449	1.827	8.059	2.223	21.508	4.050
- Furto	6.785	1.229	5.885	1.953	12.670	3.182
- Rapina	1.264	74	686	112	1.950	186
- Danni a cose, animali, terreni	2.670	198	372	45	3.042	243
- Ricettazione	2.068	212	979	95	3.047	307
- Truffa ed altre frodi	2.437	308	1.046	109	3.483	417
Contro l'economia e la fede pubblica, di cui:	4.309	284	1.420	199	5.729	483
- Produzione, spaccio di stupefacenti	3.474	181	597	31	4.071	212
Contro lo Stato, altre ist.ni sociali e ordine pubblico, di cui:	1.585	275	337	70	1.922	345
- Violenza, resistenza, oltraggio	1.026	101	197	21	1.223	122
Altri delitti	585	13	218	53	803	66
Totale	28.213	3.609	11.413	2.709	39.626	6.318

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Dipartimento di Giustizia Minorile - Servizio statistica del Ministero di Giustizia.

Interessante è, in ultimo, l'analisi dei dati su base territoriale. Dall'esame dei dati, infatti, si evince innanzitutto che il 44% dei minorenni denunciati alle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni nell'anno 2006 ha commesso il reato nelle regioni del Nord, il 18% nelle regioni del Centro, il 23% al Sud ed il restante 15% nelle Isole.

Nel dettaglio, si osserva che la maggior parte dei delitti che hanno dato luogo a denunce a carico di minorenni (italiani e stranieri) sono stati commessi in Lombardia (5.522) ed in Piemonte (3.146) per quanto riguarda il Nord, nel Lazio (4.266) e Toscana (1.671) per il Centro, in Campania (3.272) e Puglia (2.715) per il Sud ed in Sicilia (4.397) per le Isole. In particolare, sommando i valori relativi al 2006, si ottiene che il 63% del fenomeno è concentrato nelle regioni suddette (66% nel 2005).

La diminuzione del numero dei minorenni denunciati registrata nell'anno 2006 rispetto al 2005, non ha interessato tutte le regioni italiane.

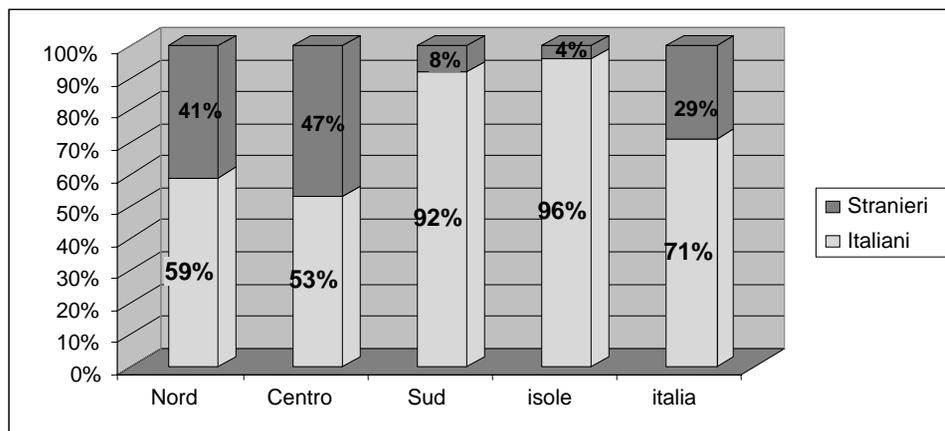
Nello specifico, si è registrato un aumento del 4% al Nord; sono aumentati i minorenni denunciati per reati commessi in Valle d'Aosta (+96%), Veneto (+29%); Piemonte (+21%) ed Emilia Romagna (+4%). Sono, invece, diminuite le denunce per reati commessi in Friuli Venezia Giulia (-20%), in Liguria (-12%) ed in Lombardia (-2%); al Centro, si è registrata una diminuzione complessiva rispetto all'anno 2005 pari al -14%; in particolare, sono diminuiti i minorenni denunciati per reati commessi in Umbria (+33%) e nel Lazio (-17%).

Al Sud, l'aumento del 5% è derivato dalle denunce per reati in Basilicata (+18%), Calabria (+12%), Puglia (+9%) e Molise (+4%). Sono risultati in lieve diminuzione i dati relativi all'Abruzzo (-1%) e alla Campania (-0,5%). Nelle Isole, infine, il numero dei minorenni denunciati è diminuito dell'11%; la diminuzione ha riguardato la sola Sicilia (-18%) mentre in Sardegna c'è stato un aumento del 18%.

Considerando la nazionalità dei minori (grafico 1), emerge come la componente straniera sia più consistente al Centro e al Nord dove costituisce, rispettivamente, il 47% ed il 41% del totale dei minorenni denunciati; per il Sud e le Isole, la percentuale di stranieri è pari rispettivamente all'8% ed al 4%. Rispetto al 2005, si nota la diminuzione dei denunciati stranieri al Centro (-12%), al Sud (-5%) e nelle Isole (-22%), mentre al Nord si registra un aumento del 2%.

GRAFICO 1

Minorenni denunciati alle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni secondo l'area territoriale in cui il delitto fu commesso: composizione percentuale secondo la nazionalità
Anno 2006



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Dipartimento di Giustizia Minorile- Servizio statistica del Ministero di Giustizia.

I DATI RELATIVI AI SERVIZI MINORILI

È opportuno, a questo punto, soffermare la nostra attenzione sull'utenza dei Servizi della giustizia minorile, così come previsti e disciplinati dal nostro ordinamento, vale a dire i Centri di prima accoglienza (Cpa), gli Istituti penali per i minorenni (Ipm), gli Uffici di servizio sociale per i minorenni (Ussm) e le Comunità.

Nel 2007 – come dimostrano i dati contenuti nella tabella 4 – si sono registrati 3.385 ingressi nei Centri di prima accoglienza, valore decrescente rispetto all'anno precedente (3.505) ed ulteriormente in diminuzione se comparato con l'anno 2005 (-4,1%).

TABELLA 4
Ingressi nei Centri di prima accoglienza secondo la nazionalità e il sesso

Anni 1991-2007

Valori assoluti

Anni	Italiani			Stranieri			Totale		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
1991	2.100	70	2.170	976	926	1.902	3.076	996	4.072
1992	2.512	79	2.591	1.020	941	1.961	3.532	1.020	4.552
1993	2.314	62	2.376	913	833	1.746	3.227	895	4.122
1994	2.089	72	2.161	1.065	857	1.924	3.156	929	4.085
1995	1.882	54	1.936	1.283	956	2.239	3.165	1.010	4.175
1996	1.880	72	1.952	996	842	1.838	2.876	914	3.790
1997	1.953	54	2.007	1.151	1.038	2.189	3.104	1.092	4.196
1998	1.848	69	1.917	1.385	920	2.305	3.233	989	4.222
1999	1.905	68	1.973	1.321	954	2.275	3.226	1.022	4.248
2000	1.686	58	1.744	1.433	817	2.250	3.119	875	3.994
2001	1.641	70	1.711	1.357	617	1.974	2.998	687	3.685
2002	1.475	86	1.561	1.315	637	1.952	2.790	723	3.513
2003	1.464	68	1.532	1.342	648	1.990	2.806	716	3.522
2004	1.517	70	1.587	1.476	803	2.279	2.993	873	3.866
2005	1.467	73	1.540	1.408	707	2.115	2.875	780	3.655
2006	1.404	76	1.480	1.462	563	2.025	2.866	639	3.505
2007	1.469	76	1.545	1.236	604	1.840	2.705	680	3.385

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Dipartimento di Giustizia Minorile- Servizio statistica del Ministero di Giustizia.

Disaggregando i dati secondo la nazionalità dei minori, si osserva che la componente straniera ha costituito il 58% dell'utenza complessiva dell'anno 2006 (nessuna variazione rispetto all'anno precedente). Rispetto al 2005, sia gli ingressi di minori italiani, sia di stranieri, sono diminuiti del 4%.

Distinguendo ulteriormente secondo il sesso, si nota la forte prevalenza dei maschi (80%) rispetto alle femmine (20%), molto più evidente tra gli italiani (95% di maschi e 5% di femmine) che tra gli stranieri (72% di maschi e 28% di femmine); la componente femminile è prevalentemente di nazionalità straniera (88% del totale delle femmine). Se si considera l'età dei minori entrati nei Centri di prima accoglienza nell'anno 2006, si nota la prevalenza dei sedicenni e diciassetenni (rispettivamente 27% e 34% del totale degli ingressi), seguiti dai minori di quindici anni (17%).

Meno numerosi i quattordicenni ed i minori in età non imputabile (entrambe le categorie si attestano al 10% del totale); questi ultimi sono per la maggior parte di nazionalità straniera e spesso sono privi di un documento di identificazione, per cui l'età viene stimata solo in seguito ad esami radiologici eventualmente disposti dal giudice. Infatti, in molti casi, i dati anagrafici dei minori stranieri sono quelli dichiarati dagli stessi minori e non sempre si ha la possibilità di verificare l'esattezza delle loro dichiarazioni. Si osserva, in particolare, l'elevato numero di minori di sesso femminile in età non imputabile.

Esse rappresentano il 54% del totale dei minori infra-quattordicenni (unica classe d'età in cui la componente femminile prevale) e il 30% del totale delle femmine.

Passando ora a considerare i dati relativi agli ingressi negli Istituti penali minorili (Ipm) negli anni dal 1991 al 2007, l'analisi della serie storica evidenzia come all'aumento registrato nel primo triennio in esame sia seguita una prima fase di diminuzione, tra il 1994 e il 1999-2000, ed una seconda fase più accentuata negli anni successivi; nel biennio 2003-2004, il numero degli ingressi è risultato nuovamente in aumento, per poi diminuire, nel 2006 (1.362 ingressi totali registrati) dell'8,5% rispetto all'anno precedente (1.489 ingressi nel 2005), e ancora in flessione nel 2007 (1.337 ingressi complessivi).

TABELLA 5
Ingressi negli IPM secondo la nazionalità e il sesso

Anni 1991-2007

Valori assoluti

Anni	Italiani			Stranieri			Totale		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
1991	1.175	53	1.228	451	275	726	1.626	328	1.954
1992	1.462	30	1.492	455	342	797	1.917	372	2.289
1993	1.429	36	1.465	510	339	849	1.939	375	2.314
1994	1.303	19	1.322	557	361	918	1.860	380	2.240
1995	1.086	24	1.110	592	311	903	1.678	335	2.013
1996	1.067	26	1.093	546	336	882	1.613	362	1.975
1997	910	24	934	583	371	954	1.493	395	1.888
1998	852	32	884	655	349	1.004	1.507	381	1.888
1999	849	22	871	640	365	1.005	1.489	387	1.876
2000	751	27	778	754	354	1.108	1.505	381	1.886
2001	681	17	698	729	217	946	1.410	234	1.644
2002	612	18	630	647	199	846	1.259	217	1.476
2003	659	27	686	666	229	895	1.325	256	1.581
2004	597	32	629	703	262	965	1.300	294	1.594
2005	548	55	603	669	217	886	1.217	272	1.489
2006	551	30	581	625	156	781	1.176	186	1.362
2007	609	36	645	536	156	692	1.145	192	1.337

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Dipartimento di Giustizia Minorile- Servizio statistica del Ministero di Giustizia.

Distinguendo tra maschi e femmine, si osserva che gli ingressi di minori di genere femminile hanno costituito nel 2006 il 14% del totale, in diminuzione rispetto all'anno precedente del 32%. Tra le cause principali dell'ingresso in Ipm occorre menzionare, nella maggior parte dei casi (89%), le nuove immatricolazioni, relative a soggetti che al momento dell'ingresso in Ipm non avevano a carico procedimenti penali per i quali erano già transitati in Ipm o in strutture detentive per adulti.

Ancora, la maggior parte di essi proviene da un centro di prima accoglienza, mentre i restanti ingressi hanno riguardato, per il 7%, soggetti già detenuti in

Ipm nello stesso anno o in anni precedenti (usciti per applicazione di una misura cautelare non detentiva o per una misura alternativa alla detenzione), e per il 4% soggetti trasferiti, per competenza, da una struttura detentiva per adulti. Considerando, infine, i movimenti in uscita dall'Ipm, si osserva che, nell'anno 2006, la maggior parte delle uscite è avvenuta per trasformazione della misura cautelare (31%); seguono quelle per espiazione della pena (12%), per applicazione dell'indulto (ex legge 241/2006) (12%), e per remissione in libertà (12%).

Non meno interessanti i valori relativi all'utenza degli Uffici di servizio sociale per i minorenni nell'arco temporale che va dal 1998 al 2007: in quest'ultimo anno i soggetti minori, italiani e stranieri, segnalati all'Autorità giudiziaria sono stati complessivamente 23.062, dato in sensibile aumento se comparato con quello registrato nel 2006 (19.920). L'utenza degli Uffici di servizio sociale per i minorenni si è dimostrata in gran parte di nazionalità italiana (nel 2006, il 67% dei segnalati ed il 76% dei presi in carico): se si leggono i dati in ottica temporale e si considera la composizione percentuale dei soggetti segnalati e presi in carico secondo la nazionalità (tabella 6), si nota come, nel periodo in esame, l'incidenza percentuale dei minori stranieri sul totale dell'utenza degli Uffici di servizio sociale per minorenni sia in aumento. Tale incidenza, infatti, è passata dal 9% del 1998 al 20% del 2006 per i soggetti segnalati e dal 6% del 1998 al 17% del 2006 per i soggetti presi in carico.

TABELLA 6
Composizione percentuale secondo la nazionalità - Utenza degli Uffici di servizio sociale

Anni 1998-2006

Valori percentuali

Anni	Soggetti segnalati				Soggetti presi in carico			
	Italiani	Nomadi	Stranieri	Totale	Italiani	Nomadi	Stranieri	Totale
1998	79,0	12,0	9,0	100,0	87,0	7,0	6,0	100,0
1999	78,0	13,0	9,0	100,0	86,0	8,0	6,0	100,0
2000	74,0	13,0	13,0	100,0	81,0	10,0	9,0	100,0
2001	74,0	10,0	16,0	100,0	79,0	9,0	12,0	100,0
2002	71,0	11,0	18,0	100,0	77,0	9,0	14,0	100,0
2003	69,0	11,0	19,0	100,0	77,0	8,0	15,0	100,0
2004	67,0	14,0	20,0	100,0	76,0	8,0	16,0	100,0
2005	67,0	14,0	19,0	100,0	75,0	8,0	17,0	100,0
2006	67,0	12,0	20,0	100,0	76,0	7,0	17,0	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Dipartimento di Giustizia Minorile- Servizio statistica del Ministero di Giustizia.

Con riferimento alle caratteristiche demografiche dell'utenza dell'Ussm e in particolare al genere, si osserva, inoltre, la netta prevalenza della componente maschile: nel 2006, l'85,8% dei segnalati e l'89,4% dei presi in carico, mentre la componente femminile sembra riscontrare una notevole incidenza nell'utenza di

etnia nomade (il 38,4% dei soggetti presi in carico nel 2006, in diminuzione rispetto al 2005 con il 43,2%).

Un ultimo aspetto da considerare prima di concludere questa breve riflessione, riguarda l'analisi dei soggetti minorenni sottoposti a procedimento penale e collocati in Comunità: si tratta, come noto, di strutture utilizzate, nella maggior parte dei casi, per l'esecuzione delle misure cautelari non detentive e del riformatorio giudiziario, con dimensioni strutturali e organizzative connotate da una forte apertura all'ambiente esterno. I dati analizzati riguardano non soltanto i collocamenti presso le comunità pubbliche ma anche quelli presso comunità private, associazioni e cooperative, con cui vengono spesso stipulate convenzioni, al fine di aumentare le possibilità di accesso dei minori a questo tipo di struttura.

Dall'analisi dei dati disponibili, si evince che il numero dei collocamenti in comunità ha registrato un considerevole aumento negli anni, passando da 834 nel 1998 a 1.899 nel 2006 (+128%), fino a raggiungere i 2.055 collocamenti nel 2007. Nello stesso periodo, la presenza media giornaliera ha mantenuto un andamento crescente fino al 2002, passando da 173 nel 1998 a 347 soggetti mediamente presenti ogni giorno nelle comunità; soltanto nel 2003 tale valore è sceso a 327 per poi aumentare nuovamente e, nel 2006, si è attestato sul valore di 463 (leggermente inferiore rispetto ai 470 dell'anno precedente).

La maggior parte dei collocamenti in comunità, che si attestano a 4.462 complessivi nel 2007, è stata disposta ai sensi dell'art. 22 Dpr 448/88, ossia come misura cautelare (1152 collocamenti). Rilevante è anche il numero degli ingressi per applicazione dell'art. 28 Dpr 448/88 ("messa alla prova") pari a 241 nel 2007 – non si dimentichi, infatti, che sovente il provvedimento di messa alla prova stabilisce che il periodo di prova debba essere trascorso presso una comunità – e quelli per trasformazione della custodia cautelare in Ipm nella misura cautelare del collocamento in comunità (374 collocamenti totali, di cui 221 per soggetti minori di nazionalità italiana, 121 per nomadi minorenni e 32 collocamenti per soggetti stranieri).

Passando, in ultimo, a considerare i movimenti in uscita dalle Comunità in oggetto, nel 2007 si distinguono, in particolare, le uscite per fine misura (244 a fronte delle 295 del 2006), così come quelle per trasformazione della misura cautelare² (364 uscite complessive, di cui 60 per prescrizione, 175 con obbligo di permanenza presso la propria abitazione, 129 per custodia cautelare); di rilievo sono, infine, le uscite per revoca (122 nel 2007 a fronte delle 148

² In proposito è importante precisare che l'ordinanza di custodia cautelare può aver luogo anche per aggravamento della misura del collocamento in comunità, in genere per non più di trenta giorni, se il minore non mantiene un comportamento conforme alle regole.

registrate nel 2006) o per decorrenza dei termini della misura cautelare (79 uscite nel 2007, dato rimasto quasi invariato rispetto all'anno precedente (con 67 uscite).

CONCLUSIONI

La situazione della giustizia minorile in Italia non è certamente positiva: i Tribunali per i minorenni rispondono ormai da anni con ritardo e in maniera incompleta ai bisogni di giustizia che i minori rappresentano, inoltre, i recenti tentativi di riforma della giustizia in tema di minori non sembrano tener conto della complessità del problema e dei numerosi cambiamenti in atto nella società in quanto orientati a modifiche che fino ad oggi non sembrano aver fornito una soluzione soddisfacente al problema dell'attuazione dei diritti dei minori "nel" processo e "attraverso" il processo.

La risoluzione a questo stato persistente di incertezza, presuppone modifiche razionali mentre dobbiamo purtroppo constatare che, lungi dal trovare una soluzione lineare e soprattutto unitaria, il legislatore è invece sinora intervenuto in modo frammentario operando aggiustamenti che, non migliorando lo stato delle cose, hanno prodotto ulteriori incertezze e difficoltà interpretative.

Una possibile strada per uscire dalla crisi in cui versa la giustizia minorile sarebbe, dunque, quella di seguire alcune linee essenziali di intervento qui di seguito sintetizzate:

- introdurre un effettivo garantismo nel processo civile a tutela dei diritti dei minori;
- recuperare all'autorità giudicante il suo ruolo istituzionale, cioè di autorità terza;
- operare l'unificazione delle competenze in materia di minori e famiglia in un apposito Tribunale della famiglia, con elevata autonomia organizzativa e competenza esclusiva, che giudichi in composizione monocratica, collegiale togata e collegiale con l'apporto degli esperti a seconda delle materie trattate: uno dei difetti più deprecabili della giustizia minorile è infatti provocato dall'eccessiva frammentazione delle competenze tra i differenti organi giudiziari, attualmente attribuite, a seconda del *petitum*, al giudice tutelare, al tribunale ordinario o al tribunale per i minorenni;
- rafforzare la cooperazione con i servizi, in primis quelli sociali, dislocati sul territorio consentendo la concreta attuazione dei compiti loro istituzionalmente conferiti ovvero l'elaborazione di progetti di

intervento sociale coordinato per l'intera famiglia del minore in difficoltà;

- creare un'effettiva formazione specialistica multidisciplinare di tutti gli operatori del diritto, dai magistrati agli avvocati.

In breve, dunque, la riforma da più parti prospettata della giustizia civile a tutela dei minori non può limitarsi a modifiche solamente ordinamentali e, per così dire, di pura cosmesi: la riorganizzazione degli organi giurisdizionali esistenti o l'introduzione di organi specializzati deve necessariamente essere accompagnata da un radicale mutamento delle forme processuali idonee ad attuare in modo effettivo la tutela dei diritti e degli interessi del minore.

Al di là delle affermazioni di principio, appare, inoltre, impossibile realizzare le garanzie processuali previste dall'art. 111 Cost. del contraddittorio e della parità delle parti in assenza di un procedimento minorile codificato in modo organico: in tal direzione dovrebbe essere assolutamente prioritario sollecitare e propugnare anche mezzi alternativi al processo, sviluppando e favorendo le procedure di conciliazione e di mediazione per consentire una efficiente, rapida e adeguata composizione dei conflitti. Il ricorso alla mediazione familiare rappresenta, infatti, una modalità di approccio alla soluzione dei conflitti che nessun provvedimento giurisdizionale riuscirà mai a dare perché incide sulla capacità e consapevolezza, anche se guidata, dei soggetti di trovare una risposta personale e condivisa ai loro problemi di relazione.

Tenuto conto, infine, del profondo mutamento sociale determinato dai flussi migratori, dovrà necessariamente essere presa in seria considerazione la necessità di introdurre, anche nell'ambito del processo, la figura del "mediatore culturale", già prevista peraltro nella legge sull'immigrazione, nella scuola e nei servizi pubblici, affinché faccia da tramite tra la cultura di appartenenza dei soggetti coinvolti ed il giudice onde consentire una corretta valutazione delle personalità di tali soggetti.

Scheda 50

Il mondo parallelo: il carcere e i suoi “abitanti”

INTRODUZIONE

In un Paese come il nostro, in cui il sistema normativo tende ad inasprire le pene e ad aumentare il numero dei reati contemplati dall’ordinamento giuridico mentre il bisogno di sicurezza continua a crescere, quello degli istituti penitenziari rappresenta una delle problematiche più urgenti da affrontare.

Il sovraffollamento, l’inadeguatezza delle strutture, l’alta percentuale di detenuti stranieri, la mancanza di misure alternative alla detenzione, pongono il problema delle carceri con un’urgenza nuova. Basti pensare che, al 1° semestre 2008, il numero totale dei detenuti ammonta a 55.057, di cui 45.576 (82,8%) si trovano nelle case circondariali, 8.027 (14,6%) nelle case di reclusione e 1.454 (2,6%) negli istituti per le misure di sicurezza. Si tratta, evidentemente, di un numero consistente, che ha reso praticamente invivibili e, di conseguenza, inadatti i diversi luoghi di detenzione italiani.

TABELLA 1

Presenze

Anno 2008 (1° semestre)

Valori assoluti e percentuali

Tipo di istituto	Donne	Uomini	Totale	Nr.Istituti
Case di reclusione				38
Condannati	136	6.151	6.287	
Imputati	48	1.469	1.517	
Internati	6	214	220	
Da impostare (*)	-	3	3	
Totale	190	7.837	8.027	
Case circondariali				161
Condannati	803	16.040	16.843	
Imputati	1.303	27.151	28.454	
Internati	8	34	42	
Da impostare (*)	6	231	237	
Totale	2.120	43.456	45.576	
Istituti per le misure di sicurezza				7
Condannati	5	108	113	
Imputati	12	56	68	
Internati	83	1.1190	1.273	

Totale	100	1.354	1.454	
Totale generale	2.410	52.647	55.057	206

(*)La categoria "Da impostare" si riferisce ad una situazione transitoria, comprende quei soggetti per i quali è momentaneamente impossibile inserire nell'archivio informatico lo stato giuridico, in quanto non sono ancora disponibili tutti gli atti ufficiali necessari.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Alla luce di tutto ciò, l'Eurispes ha cercato di fotografare la realtà carceraria, individuando le principali caratteristiche dei detenuti e delle strutture di detenzione, le cause del sovraffollamento e le misure alternative volte ad attenuare questo fenomeno.

IDENTIKIT DEL DETENUTO

La quasi totalità dei reati commessi in Italia ha come autore gli uomini (95,6% a fronte del 4,4% delle donne), che, quindi, mostrano una maggiore propensione a violare le regole del nostro ordinamento giuridico, rendendosi responsabili di crimini più o meno gravi.

TABELLA 2

Popolazione detenuta. Per sesso

Anno 2008 (1° semestre)

Valori percentuali

Sesso	%
Maschi	95,6
Femmine	4,4
Totale	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

A scontare una pena detentiva sono prevalentemente i reclusi con un'età compresa tra i 30 e i 34 anni (17,7%), seguiti dai 25-29enni (16,6%) e dai 35-39enni (16,3%). Leggermente inferiore è la percentuale di detenuti che appartengono alle fasce d'età 40-44 anni (13,2%), 50-59 anni (10,4%), 21-24 anni (9,4%) e 45-49 anni (9,2%).

Al contrario, poco rilevante è la quota di giovanissimi (3,1% per i 18-20enni) e anziani (3,2% per i 60-69enni e 0,7% per gli over 70) che, avendo violato le disposizioni di legge, sono incorsi in un provvedimento restrittivo della libertà personale.

TABELLA 3**Popolazione detenuta. Per classe d'età**

Anno 2008 (1° semestre)

Valori percentuali

Classe d'età	%
18-20	3,1
21-24	9,4
25-29	16,6
30-34	17,7
35-39	16,3
40-44	13,2
45-49	9,2
50-59	10,4
60-69	3,2
Oltre 70	0,7
Non rilevato	0,1
Totale	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Per quanto riguarda lo stato civile dei reclusi, circa la metà di essi sono celibi/nubili (46,1%). Probabilmente, l'assenza di vincoli familiari e, quindi, di responsabilità nei confronti di mogli/figli, rende gli individui più inclini ad incorrere in reati.

Meno significativa è, invece, la percentuale di coniugati colpevoli (29,6%), mentre si attesta al 7% la quota di conviventi rinchiusi nelle carceri italiane.

Decisamente irrisorio è, infine, il numero di separati, divorziati e vedovi (rispettivamente 3,8%, 2,3% e 1,1%) coinvolti in episodi criminosi.

TABELLA 4**Popolazione detenuta. Per stato civile**

Anno 2008 (1° semestre)

Valori assoluti e percentuali

Grado di istruzione	V.A.	%
Celibe/nubile	25.358	46,1
Coniugato/a	16.322	29,6
Vedovo/a	582	1,1
Divorziato/a	1.292	2,3
Separato/a legalmente	2.116	3,8
Convivente	3.854	7,0
Non rilevato	5.533	10,0
Totale	55.057	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Un basso livello d'istruzione sembra essere correlato ad una maggiore predisposizione alla commissione di reati. Infatti, il 34% dei detenuti è in

possesso della sola licenza media inferiore, mentre possiede la licenza elementare il 16,1% degli stessi.

Al contrario, è nettamente inferiore la percentuale di detenuti laureati (1%), diplomati in istituti professionali (1%) e presso scuole medie superiori (4,8%).

TABELLA 5
Popolazione detenuta. Per grado di istruzione

Anno 2008 (1° semestre)

Valori assoluti e percentuali

Grado di istruzione	V.A	%
Analfabeta	955	1,7
Privo di titolo di studio	1.999	3,6
Licenza di scuola elementare	8.887	16,1
Licenza di scuola media inferiore	18.743	34,0
Diploma di scuola professionale	540	1,0
Diploma di scuola media superiore	2.659	4,8
Laurea	544	1,0
Non rilevato	20.730	37,7
Totale	55.057	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

La condizione lavorativa, invece, non sembra costituire un fattore discriminante. Infatti, è pressoché identica la percentuale di detenuti in possesso di un posto di lavoro o disoccupati (rispettivamente 16,5% e 17,6%).

Tuttavia, è necessario sottolineare che tale caratteristica non è stata rilevata per il 60,8% del campione.

TABELLA 6
Popolazione detenuta. Per condizione lavorativa

Anno 2008 (1° semestre)

Valori assoluti e percentuali

Condizione lavorativa	V.A.	%
Occupato	9.094	16,5
Disoccupato	9.683	17,6
In cerca di occupazione	850	1,5
Casalinga	383	0,7
Studente	115	0,2
Ritirato dal lavoro	67	0,1
In servizio di leva	4	0,0
Pensionato	486	0,9
Altra condizione	880	1,6
Non rilevato	33.495	60,8
Totale	55.057	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

I principali reati ascritti alla popolazione detenuta sono quelli contro il patrimonio (29,9%), contro la persona (16,2%) e quelli previsti dalle leggi sulla droga (15,5%) e sulle armi (14,7%).

Scarsamente significativa è, al contrario, la percentuale di reclusi che sconta pene per reati contro la Pubblica amministrazione (4%), per associazione di stampo mafioso (3%) e prostituzione (0,6%).

TABELLA 7

Reati ascritti ai detenuti presenti negli Istituti penitenziari

Anno 2008 (1° semestre)

Valori assoluti e percentuali

Tipologia dei reati	V.A.	%
Associazione di stampo mafioso (416bis)	5.241	3,0
Legge droga	27.121	15,5
Legge armi	25.617	14,7
Ordine pubblico	2.853	1,6
Contro il patrimonio	52.157	29,9
Prostituzione	978	0,6
Contro la Pubblica amministrazione	6.918	4,0
Incolunità pubblica	1.773	1,0
Fede pubblica	5.943	3,4
Moralità pubblica	219	0,1
Contro la famiglia	1.197	0,7
Contro la persona	28.358	16,2
Contro la personalità dello Stato	480	0,3
Contro l'amministrazione della giustizia	4.660	2,7
Economia pubblica	471	0,3
Contravvenzioni	3.917	2,2
Legge stranieri	2.334	1,3
Contro il sentimento e la pietà dei defunti	1.206	0,7
Altri reati	3.074	1,8
Totale reati	174.517	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

STRANIERI PRESENTI NELLE CARCERI ITALIANE

Sempre più gli stranieri vengono percepiti, con arbitraria generalizzazione, come un pericolo, una minaccia da estirpare dal nostro territorio per tutelare l'incolumità e la sicurezza dei cittadini.

I dati relativi ai detenuti stranieri presenti nelle carceri italiane sembrano confermare tale percezione: al 30 giugno 2008, sono 20.617 (37,4% del totale) i reclusi provenienti da altri paesi che, per reati più o meno gravi, contribuiscono a popolare o, meglio, sovraffollare i penitenziari italiani.

Si tratta, prevalentemente, di uomini (94,8% del totale nel primo semestre del 2008) che, con ritmo crescente nel corso del tempo, hanno riempito le pagine

di cronaca e le celle delle case di detenzione. Infatti, tra il 2000 e il primo semestre del 2008, il numero di detenuti stranieri è aumentato del 32,3%, passando da 15.582 a 20.617 individui.

TABELLA 8
Detenuti stranieri presenti nelle carceri italiane

Anno 2000-2008

Valori assoluti

Anni	Uomini	Donne	Totale
2000	14.659	923	15.582
2001	15.292	1.002	16.294
2002	15.780	1.008	16.788
2003	15.935	1.072	17.007
2004	16.685	1.134	17.819
2005	18.534	1.302	19.836
2006	12.373	779	13.152
2007	17.212	1.040	18.252
2008(*)	19.540	1.077	20.617

(*)1° semestre 2008.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Il Marocco (21,8%), i paesi dell'Ue (18,8%), l'Albania (12%) e la Tunisia (11%) rappresentano le principali aree geografiche di origine dei detenuti stranieri. Si tratta, evidentemente, di zone geografiche attigue all'Italia che, grazie alla sua posizione centrale nell'ambito del Mediterraneo, finisce per essere il polo naturale di attrazione per molti popoli stranieri.

Scarsamente significativa è, invece, la percentuale di reclusi provenienti dal Medio Oriente (1,6%), dall'America centrale (1,2%) e settentrionale (0,2%).

TABELLA 9
Detenuti stranieri. Per area geografica di provenienza

Anno 2008 (1° semestre)

Valori percentuali

Nazionalità	%
America meridionale	4,7
America centrale	1,2
America settentrionale	0,2
Altri paesi asiatici	3,5
Medio Oriente	1,6
Altri paesi africani	8,3
Nigeria	4,1
Algeria	5,3
Marocco	21,8
Tunisia	11,0
Altri paesi europei	2,6
Albania	12,0
ex Jugoslavia	4,8

Ue	18,8
Altro	0,1
Totale	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Sebbene i dati relativi ai detenuti stranieri non siano particolarmente incoraggianti, non bisogna assolutamente avallare l'equazione straniero uguale criminale. È indiscutibile, infatti, che sempre più l'industria, l'agricoltura e l'allevamento italiano trovano negli immigrati cervelli, braccia e capacità di livello da impiegare nella produzione di beni e nell'erogazione di servizi che fanno del made in Italy un marchio riconosciuto ed apprezzato nel panorama internazionale.

Tuttavia, è ormai invalsa, nell'immaginario collettivo, la tendenza ad attribuire alla generalità degli immigrati responsabilità derivanti dalle condotte illecite di alcuni di essi. Ciò dimostra come ostilità e diffidenza siano, ancora oggi, sentimenti largamente diffusi nei confronti degli stranieri.

IL SOVRAFFOLLAMENTO DELLE STRUTTURE CARCERARIE

L'allarmismo che generalmente aleggia attorno al tema del sovraffollamento è un sentimento tutt'altro che infondato. Infatti, come si può osservare dalla tabella sottostante (tabella 10), buona parte degli istituti penitenziari italiani superano il livello di capienza regolamentare. Solo l'Umbria, la Sardegna e la Valle d'Aosta non sembrano essere coinvolte dal problema della eccessiva presenza di reclusi nelle carceri.

Inoltre, se si considerano il ritmo di crescita del numero dei detenuti e lo scarto minimo tra capienza tollerabile ed effettiva presenza, il quadro sembra peggiorare ulteriormente. In particolare, la maglia nera spetta all'Emilia Romagna presso cui si registrano 3.815 presenze, dato, questo, che supera sia la capienza massima regolamentare (2.270) che quella tollerabile (3.761) prevista nei luoghi di detenzione di questa regione. Stesso discorso vale per il Trentino Alto Adige, nelle cui carceri sono presenti 314 detenuti a fronte dei 256 posti regolamentari e dei 294 tollerabili.

TABELLA 10
Sovraffollamento in alcune carceri italiane

Anno 2008(*)

Valori assoluti

Regioni	Capienza		Presenza
	Regolamentare	Tollerabile	
Abruzzo	1.474	2.238	1.577
Basilicata	437	660	482
Calabria	1.787	2.972	2.145
Campania	5.324	6.983	6.690
Emilia Romagna	2.270	3.761	3.815
Friuli Venezia Giulia	551	813	730
Lazio	4.505	6.525	5.087
Liguria	1.140	1.594	1.410
Lombardia	5.382	8.379	8.060
Marche	755	1.042	936
Molise	356	510	395
Piemonte	3.407	5.387	4.393
Puglia	2.515	3.922	3.481
Sardegna	1.966	2.637	1.845
Sicilia	4.687	6.970	6.203
Toscana	2.954	4.084	3.543
Trentino Alto Adige	256	294	314
Umbria	1.086	1.499	868
Valle d'Aosta	181	188	165
Veneto	1.917	2.902	2.806
Totale	42.950	63.360	54.945

(*)Dati aggiornati al 27 luglio 2008.

Fonte: Centro documentazione dell'Eurispes.

La lentezza dei tempi della giustizia è una delle principali cause del sovraffollamento delle carceri italiane. Basti pensare che, al 30 giugno 2008, sono ancora 15.961 i detenuti in attesa di primo giudizio; sono, invece, 9.115 gli imputati appellanti, ovvero quei soggetti contro i quali è stata emessa una sentenza penale di primo grado e che sono in attesa del giudizio di secondo grado.

Decisamente più basso è il numero di imputati ricorrenti (3.451 soggetti contro i quali è stata emessa una sentenza penale di secondo grado e che sono in attesa del giudizio di Cassazione), di internati (1.535 soggetti sottoposti all'esecuzione delle misure di sicurezza detentive, quali: colonia agricola, casa di lavoro, casa di cura e custodia, ospedale psichiatrico giudiziario) e di imputati misti (1.512).

Ammontano, infine, a 23.243 i soggetti il cui iter giudiziario si è concluso con una sentenza di condanna definitiva della Cassazione.

TABELLA 11**Popolazione detenuta. Per posizione giuridica**

Anno 2008 (1° semestre)

Valori assoluti

Posizione giuridica	Numero detenuti
Attesa primo giudizio	15.961
Appellanti	9.115
Ricorrenti	3.451
Imputato misto	1.512
Definitivo	23.243
Internati	1.535
Da impostare	240
Totale	55.057

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Quanto finora evidenziato riporta al problema centrale della durata dei processi giudiziari ed alla necessità di snellire le procedure, ridurre i gradi di giudizio e diversificare le forme di tutela. Tutto ciò anche al fine di garantire una dignitosa permanenza nelle carceri ai detenuti, individui pur sempre meritevoli di espriare le loro colpe in un contesto umanamente accettabile per tornare ad essere parte integrante della comunità civile.

IL CARCERE TRA SOPRAVVIVENZA E RASSEGNAZIONE

Il carcere può essere al tempo stesso luogo di redenzione e presupposto per il reintegro nella società, oppure un'esperienza talmente difficile e traumatica da essere, per alcuni, fonte di angoscia e depressione tale da decidere di pagare anche con la vita l'errore di un momento.

Secondo i dati forniti dal Dap, sono 13.413 (il 24,4% del totale) i detenuti che cercano il riscatto prestando la propria opera alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria (11.633, ovvero l'86,7% del totale) o a dipendenze diverse dall'amministrazione penitenziaria (1.780, ovvero il 13,3% del totale). Si tratta, evidentemente, di un dato confortante che mette in evidenza la volontà e gli sforzi profusi dai reclusi per riconciliarsi con la società e sviluppare, nuovamente, un forte senso civico.

TABELLA 12
Detenuti lavoratori alle dipendenze/ non alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria

Anno 2008 (1° semestre)

Valori assoluti

Detenuti lavoratori alle dipendenze/ non alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria	Uomini	Donne	Totale
Alle dipendenze della Amministrazione penitenziaria	10.893	740	11.633
Non alle dipendenze della Amministrazione penitenziaria	1.628	152	1.780
Totale lavoratori	12.521	892	13.413

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Non mancano, tuttavia, episodi estremi. Sono 45 (0,1% del totale) i detenuti che, nel 2007, hanno deciso di togliersi la vita, liberandosi definitivamente dal giogo del carcere.

Se il numero di morti è stato piuttosto contenuto, la stessa cosa non si può dire per la quantità di atti di autolesionismo e tentati suicidi (rispettivamente 3.687 e 610). Questi atti evidenziano le difficoltà che molti detenuti incontrano nel sopravvivere in quello che può essere definito un “mondo parallelo”, lontano dagli affetti e dalle abitudini quotidiane.

TABELLA 13
Eventi critici

Anno 2007

Valori assoluti e percentuali

Autolesionismo e decessi	Italiani		Stranieri		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Atti di autolesionismo	1564	5,4	2.123	12,8	3.687	8,1
Tentati suicidi	309	1,0	301	1,8	610	1,3
Suicidi	29	0,1	16	0,1	45	0,1
Decessi per cause naturali	63	0,22	13	0,0	76	0,2

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

IL FUTURO DELLE CARCERI ITALIANE: MISURE DI DETENZIONE ALTERNATIVE E AMMODERNAMENTO STRUTTURALE

I dati relativi ai livelli di occupazione delle carceri italiane così come quelli sulla posizione giuridica dei detenuti e, quindi, sulla lentezza dei processi giudiziari, mettono in evidenza una vera e propria “emergenza carceri”.

Inadeguatezza delle strutture e lungaggini processuali rappresentano, in altre parole, le principali cause del sovraffollamento degli istituti penitenziari italiani, sempre più asserviti a parcheggi di imputati in attesa di un giudizio definitivo.

In tale contesto, l'adozione di misure alternative alla detenzione assume un'importanza crescente nel panorama giuridico e stimola il dibattito tra le diverse forze politiche.

In Italia, il Ministro della Giustizia, Angelino Alfano, punta sull'applicazione del regime della messa in prova ai lavori utili (con eventuale estinzione del reato) ai condannati ad una pena fino a due anni.

Si tratta di una misura già prevista in diversi paesi del Consiglio d'Europa (Andorra, Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Islanda, Lussemburgo, Moldavia, Norvegia, Paesi Bassi Polonia, Portogallo, Spagna, Svezia, Svizzera e Regno Unito) e in via di introduzione in altri che, secondo i dati forniti dal Dap, potrebbero aprire le porte del carcere a 6.036 detenuti italiani.

Bisogna peraltro sottolineare che anche l'Unione europea crede che le misure alternative di detenzione rappresentino la via preferenziale per la riabilitazione dei condannati. Reinserimento nella società della persona condannata, diminuzione della popolazione carceraria e monitoraggio costante del comportamento dell'autore di un reato che usufruisce di sanzioni sostitutive alla pena detentiva o di misure di sospensione condizionale, sono, infatti, i principali obiettivi perseguiti dall'Ue, che, con la decisione quadro 2008/947/Gai del 27 novembre 2008, mira all'introduzione, nei singoli Stati membri, del principio del reciproco riconoscimento per quanto riguarda le sentenze e le decisioni di sospensione condizionale. Strumento, questo, che, una volta a regime, obbligherà le autorità nazionali dei Paesi membri a predisporre strutture per monitorare la corretta esecuzione delle misure sostitutive al carcere, in attuazione di decisioni prese dalle autorità nazionali di altri Stati. In questo modo, anche se non previste nell'ordinamento giuridico interno, misure come la messa in prova o il monitoraggio elettronico, faranno ingresso negli Stati membri (*Il Sole-24Ore*, 5 gennaio 2009).

Ad ogni modo, la messa in prova, così come attualmente formulata (l'ipotesi originaria, va ricordato, prevedeva l'estensione del beneficio ai condannati a pene fino a quattro anni di reclusione), consentirebbe esclusivamente un affievolimento del fenomeno del sovraffollamento. Infatti, il numero di detenuti rimessi in libertà non sarebbe sufficiente a garantire una dignitosa permanenza per gli altri, il cui ammontare complessivo risulterebbe, ancora una volta, superiore alla capienza regolamentare.

Pertanto, è necessario affiancare all'adozione di misure alternative la realizzazione di nuove strutture carcerarie ed interventi di ammodernamento delle strutture esistenti. A tal fine, partendo da quanto di buono già realizzato nell'edilizia ospedaliera, si potrebbe ricorrere a partnership di tipo pubblico-privato: ai privati potrebbero essere affidati la costruzione e la manutenzione

delle strutture, la gestione amministrativa e i servizi di catering, pulizia, ecc., mentre l'amministrazione pubblica si interesserebbe delle attività relative alla custodia come trasferimenti, vigilanza diurna e notturna.

Tale proposta, che farebbe leva sullo strumento finanziario del project financing, consentirebbe, inoltre, di aggirare il principale ostacolo attualmente presente: la disponibilità di risorse pubbliche da destinare al progetto.



CAPITOLO 6

*Chi ha paura non fa
che sentir rumore.*
Sofocle

Sicurezza

Sondaggio

Il senso di (in)sicurezza degli italiani

INTRODUZIONE

Nel leggere i giornali e nel guardare la televisione, si può avere l'impressione che, nel nostro Paese, la paura nei confronti della criminalità sia cresciuta in maniera esponenziale, soprattutto, negli ultimi tempi.

La percezione dell'insicurezza dei cittadini è sicuramente "maturata" a partire dagli anni Settanta (e le motivazioni di ciò sono strettamente deducibili), ma in Italia, almeno negli ultimi vent'anni, tale timore sembra essersi stabilizzato (in alcuni casi è, addirittura, diminuito), tant'è che più che di paura, in determinati contesti, sarebbe opportuno parlare di "condizioni di disagio".

Senza dubbio, tale disagio è percepito in modo differente nelle diverse zone del Paese e, dai dati che tra poco andremo ad analizzare, è possibile comprendere che è più elevato al Sud rispetto al Nord e al Nord rispetto al Centro.

È necessario precisare, comunque, che la percezione dell'insicurezza rappresenta, spesso, il risultato di un allarme sociale frutto di una carenza di informazione o, addirittura, dell'assenza di informazione. Per questo motivo, sarebbe auspicabile lo sviluppo di forme di comunicazione e di informazione che attribuiscono un'adeguata visibilità ai provvedimenti adottati in maniera di sicurezza e ai risultati raggiunti dalle Forze dell'ordine e dalla magistratura.

Ad esempio, non pochi dei reati commessi dalla criminalità diffusa, da qualcuno definita "predatoria" (quei reati, cioè, che maggiormente preoccupano i cittadini facendo accrescere il loro senso di insicurezza), sono riconducibili in maniera esponenziale all'accrescersi o al diminuire della disponibilità di sostanze stupefacenti. Una maggiore attenzione a tale fenomeno, soprattutto ai mercati delle sostanze psicotrope, potrebbe permettere di focalizzare e risolvere più problematiche sociali.

La frammentazione e l'indecisione della politica, infine, non aiutano i cittadini ad affidarsi a sentimenti di "totale" tranquillità.

Le condizioni economiche e sociali attuali, la mancata gestione di flussi migratori razionalizzati (non accompagnati da informazioni radicate e preparatorie) ne fanno da corollario.

Per una migliore e puntuale analisi, anche quest'anno Eurispes ha dedicato una intera sezione del sondaggio al tema della sicurezza, con lo scopo di valutare, in modo più completo, umori e sensazioni di chi vive il quotidiano, a livello di quartiere.

Da chi o da che cosa gli italiani si sentono maggiormente minacciati?

Nell'esaminare le risposte contenute nella tabella 1, è possibile notare come il 24,2% degli intervistati tema il furto nella propria abitazione, luogo simbolo di protezione e sicurezza, dove si custodiscono ricordi e dove prende valore ogni singolo sacrificio. Violazione della privacy e timore di possibili aggressioni da parte del malvivente rendono "particolare" tale reato e, per questo motivo, forse è ancora più temuto.

Non a caso, segue l'aggressione fisica come reato di cui il campione ha più paura (17,1%), testimonianza di quanto la violazione della sfera personale sia circostanza inaccettabile da parte della cittadinanza.

Particolarmente alta è, inoltre, l'attenzione degli italiani nei confronti delle truffe (14,6%), mentre un intervistato su dieci circa (10,6%) teme il furto della propria automobile e/o del proprio motorino.

Le risposte ci indicano anche timori minori nei confronti di scippi o borseggi (9,6%), rapine (8,1%) e violenza sessuale (8,4%).

Probabilmente i risultati ottenuti dalle Forze dell'ordine, specie per i reparti di indagini scientifiche, hanno creato un senso di "ordine" maggiore ma non tale da estinguere totalmente la possibilità che tali reati avvengano, con tutte le conseguenze che, a livello personale e non solo, questo comporti.

TABELLA 1**Sul piano della sicurezza, da quale azione criminale si sente maggiormente minacciato?**

Anno 2009

Valori percentuali

Sul piano della sicurezza, da quale azione criminale si sente maggiormente minacciato?	%
Furto in abitazione	24,2
Furto dell'automobile/motorino	10,6
Scippo/borseggio	9,6
Rapina	8,1
Aggressione fisica	17,1
Violenza sessuale	8,4
Truffa	14,6
Non sa/non risponde	7,4
Totale	100,0

Fonte: Eurispes.

Lo scorporo del dato per area geografica di appartenenza del campione rivela che nel Nord-Est è maggiore il timore di subire un furto nella propria abitazione: lo denuncia il 28,3% di chi vive in quest'area del Paese, seguito dal 27,6% del Centro, il 26,8% del Sud, il 23,4% delle Isole e il 16,7% del Nord-Ovest.

Nel Nord-Ovest e nel Nord-Est del Paese la paura di subire il furto dell'automobile o il motorino è poco sentita, rispetto alle restanti macro aree analizzate: denuncia tale timore appena, rispettivamente, il 5% e il 4,7% del campione che vive in queste zone contro il 18,8% delle Isole, il 15,2% del Sud e il 12,6% del Centro.

La paura dello scippo e del borseggio è maggiormente sentita nel Nord-Ovest (13,2%) e al Sud (12,1%).

Il timore di essere truffati, invece, è maggiore nel Nord-Ovest (17,4%), mentre lo è meno nel Nord-Est (11,8%).

Le Isole mostrano maggiore paura nei confronti della violenza sessuale: lo afferma l'11% degli intervistati che risiede in quest'area contro il 9,3% del Nord-Ovest, l'8% del Nord-Est, il 7,9% del Centro e il 6,6% del Sud.

TABELLA 2

Sul piano della sicurezza, da quale azione criminale si sente maggiormente minacciato? Per area geografica

Anno 2009

Valori percentuali

Sul piano della sicurezza, da quale azione criminale si sente maggiormente minacciato?	Area geografica				
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole
Furto in abitazione	16,7	28,3	27,6	26,8	23,4
Furto dell'automobile/motorino	5,0	4,7	12,6	15,2	18,8
Scippo/borseggio	13,2	7,5	8,9	12,1	2,6
Rapina	5,3	12,3	5,1	10,1	8,4
Aggressione fisica	20,3	19,8	15,9	10,1	20,8
Violenza sessuale	9,3	8,0	7,9	6,6	11,0
Truffa	17,4	11,8	15,4	13,2	14,3
Non sa/non risponde	12,8	7,6	6,6	5,9	0,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

Proprio per rispondere a risonanze mediatiche spesso non realistiche, il sondaggio ha voluto indagare quale tipologia di reati è stata “realmente” subita dal campione nell’ultimo anno.

A conferma di ciò, ovvero del fatto che spesso l’informazione veicola notizie non del tutto rispondenti a realtà, la maggior parte del campione (una media nazionale dell’80%), oggetto di indagine, afferma di non aver subito nessuno dei reati elencati nella tabella che segue (tabella 3).

Il timore nei confronti del furto nella propria abitazione (denunciato come reato più temuto dal campione nella precedente domanda della sezione) è confermato da quanto contenuto nella tabella 3: un intervistato su dieci (10,9%), infatti, confessa di esserne stato vittima.

Seguono, in termini di frequenza, le truffe e/o i raggiri (denunciati dal 9,3% del campione) e le minacce (9,1%).

Meno frequenti, secondo quanto affermato dal campione, i casi di scippo (7,3%), truffe su Internet (7,3%) e furto dell’automobile (7,1%); ancora meno, le aggressioni fisiche subite dagli intervistati (4,9%) e le truffe e i raggiri nel campo del lavoro, o meglio, nella ricerca dello stesso (4,7%).

L’1,7%, infine, confessa di essere stato vittima, nell’ultimo anno di violenza sessuale.

TABELLA 3

Nell'ultimo anno le è capitato di essere vittima di:

Anno 2009

Valori percentuali

Nell'ultimo anno le è capitato di essere vittima di:	Risposte	%
Furto in casa	Si	10,9
	No	84,2
	Non sa/non risponde	4,9
	Totale	100,0
Furto dell'automobile/moto	Si	7,1
	No	86,4
	Non sa/non risponde	6,5
	Totale	100,0
Scippo/borseggio	Si	7,3
	No	86,5
	Non sa/non risponde	6,2
	Totale	100,0
Minacce	Si	9,1
	No	84,8
	Non sa/non risponde	6,1
	Totale	100,0
Truffe e raggiri ((clonazione carta di credito, truffe finanziarie, agenzie di viaggio, chirocartomanti, falsi contratti)	Si	9,3
	No	84,6
	Non sa/non risponde	6,1
	Totale	100,0
Truffe su Internet	Si	7,3
	No	85,9
	Non sa/non risponde	6,8
	Totale	100,0
Truffe e raggiri nella ricerca di lavoro	Si	4,7
	No	88,7
	Non sa/non risponde	6,6
	Totale	100,0
Aggressione fisica	Si	4,9
	No	88,5
	Non sa/non risponde	6,6
	Totale	100,0
Violenza sessuale	Si	1,7
	No	91,7
	Non sa/non risponde	6,6
	Totale	100,0

Fonte: Eurispes.

Scorpendo il dato per area geografica, vediamo che:

- i furti in casa sono stati più frequenti al Sud (16%) e meno nelle Isole (7,2%) e nel Nord-Ovest (7,5%);

- il campione che vive al Centro denuncia in misura maggiore il furto di automobili e/o motorini (10,7%) e le truffe e/o i raggiri (12,6%);
- nel Nord-Est gli intervistati affermano di essere stati, più spesso che nelle altre zone del Paese, vittime di scippi e/o borseggi (11,3%);
- nelle Isole, invece, le truffe su Internet sembrano essere maggiormente diffuse, in quanto denunciate dal 12,5% del campione che vive in quest'area (contro percentuali significativamente inferiori registrare nelle altre zone del Paese).

TABELLA 4
Nell'ultimo anno le è capitato di essere vittima di... Per area geografica

Anno 2009

Valori percentuali

Nell'ultimo anno le è capitato di essere vittima di:	Risposte	Area geografica				
		Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole
Furto in casa	Si	7,5	11,8	11,2	16,0	7,2
	No	85,8	83,0	82,7	79,8	92,8
	Non sa/non risponde	6,7	5,2	6,1	4,2	0,0
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Furto dell'automobile/moto	Si	2,8	7,1	10,7	8,9	6,6
	No	89,0	86,3	81,8	83,7	92,8
	Non sa/non risponde	8,2	6,6	7,5	7,4	0,6
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Scippo/borseggio	Si	8,2	11,3	8,4	5,8	1,3
	No	84,0	83,0	85,5	86,0	98,0
	Non sa/non risponde	7,8	5,7	6,1	8,2	0,7
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Truffe e raggiri (clonazione carta di credito, truffe finanziarie, agenzie di viaggio, chirocartomanti, falsi contratti)	Si	6,8	8,0	12,6	7,4	14,5
	No	86,1	84,9	80,8	85,6	84,9
	Non sa/non risponde	7,1	7,1	6,6	7,0	0,6
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Truffe su Internet	Si	4,6	7,5	8,9	5,8	12,5
	No	87,2	85,8	83,6	86,0	86,8
	Non sa/non risponde	8,2	6,7	7,5	8,2	0,7
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

Oltre la metà del campione intervistato (57,6%) afferma che autori dei crimini siano italiani e stranieri in egual misura. Solo un intervistato su quattro circa (25,4%) “punta il dito” contro lo straniero, mentre rappresentano il gruppo meno numeroso (11%) coloro che sono convinti che a compiere reati nel nostro Paese siano, soprattutto, nostri connazionali.

TABELLA 5**Riguardo gli autori dei crimini, a suo avviso:**

Anno 2009

Valori percentuali

Riguardo gli autori dei crimini, a suo avviso:	%
Sono principalmente italiani	11,4
Sono principalmente stranieri	25,4
Sono italiani e stranieri in egual misura	57,6
Non sa/non risponde	5,6
Totale	100,0

Fonte: Eurispes.

La convinzione che a compiere atti criminosi siano italiani e stranieri nella stessa misura sembra essere propria, soprattutto, di coloro che politicamente si identificano nell'area ideologica di sinistra (63,7%) e centrosinistra (66,3%).

TABELLA 6**Riguardo gli autori dei crimini, a suo avviso... Per appartenenza politica**

Anno 2009

Valori percentuali

Riguardo gli autori dei crimini, a suo avviso...	Area politica				
	Sinistra	Centro-sinistra	Centro	Centro-destra	Destra
Sono principalmente italiani	18,8	10,7	10,4	9,1	4,1
Sono principalmente stranieri	12,6	17,8	28,1	41,3	52,7
Sono italiani e stranieri in egual misura	63,7	66,3	54,2	48,1	41,9
Non sa/non risponde	4,9	5,2	7,3	1,5	1,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

È, infine, il campione che vive nell'area del Nord-Est (65,1%) a ritenere in misura maggiore che non vi sia differenza di nazionalità quando si discute di soggetti autori di crimini.

Tuttavia, i dati contenuti in tabella 7 evidenziano come tale punto di vista sia diffuso a livello nazionale, a prescindere dalla specifica area geografica di provenienza.

Atteggiamento critico nei confronti degli italiani (e del loro rapporto con la criminalità) è assunto, però, dai residenti delle Isole, che nel 19,5% dei casi attribuisce la responsabilità degli atti criminosi ai propri connazionali.

TABELLA 7
Riguardo gli autori dei crimini, a suo avviso... Per appartenenza area geografica

Anno 2009

Valori percentuali

Riguardo gli autori dei crimini, a suo avviso...	Area geografica				
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole
Sono principalmente italiani	8,9	9,4	12,6	10,1	19,5
Sono principalmente stranieri	28,8	21,2	28,0	28,8	15,6
Sono italiani e stranieri in egual misura	56,9	65,1	56,1	54,5	55,8
Non sa/non risponde	5,4	4,3	3,3	6,6	9,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

Quando, però, si entra nello specifico e si domanda al campione se alcune nazionalità commettano crimini in misura maggiore rispetto ad altre, la risposta data dal campione è positiva nel 66,4% dei casi.

Ci si rende, dunque, facilmente conto di quanto nella realtà sia diffusa l'abitudine ad associare "alcuni" stranieri alla commissione di determinati reati; i dati confermano una tendenza alla "tipizzazione": il criminale, cioè, è colui che compie atti criminosi perché è in possesso di determinate caratteristiche.

TABELLA 8
Tra gli immigrati che vivono nel nostro Paese, ritiene che ci siano alcune nazionalità più coinvolte nei crimini?

Anno 2009

Valori percentuali

Tra gli immigrati che vivono nel nostro Paese, ritiene che ci siano alcune nazionalità più coinvolte nei crimini?	%
Sì	66,4
No	33,6
Totale	100,0

Fonte: Eurispes.

Si scopre, inoltre, che tale punto di vista è maggiormente denunciato da coloro che vivono nelle Isole (76,6%), a dispetto di un diffuso pregiudizio che vede il Nord maggiormente "ostile" nei confronti dello straniero.

TABELLA 9

Tra gli immigrati che vivono nel nostro Paese, ritiene che ci siano alcune nazionalità più coinvolte nei crimini? Per area geografica

Anno 2009

Valori percentuali

Tra gli immigrati che vivono nel nostro Paese, ritiene che ci siano alcune nazionalità più coinvolte nei crimini?	Area geografica				
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole
Si	60,1	69,8	67,3	63,4	76,6
No	39,9	30,2	32,7	36,6	23,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

Gli intervistati che si riconoscono nell'area politica di destra (81,1%) e di centrodestra (82,2%) sono coloro che, in misura maggiore, denunciano il fatto che vi siano delle nazionalità che, più di altre, risultano coinvolte nella commissione di reati.

TABELLA 10

Tra gli immigrati che vivono nel nostro Paese, ritiene che ci siano alcune nazionalità più coinvolte nei crimini? Per area politica

Anno 2009

Valori percentuali

Tra gli immigrati che vivono nel nostro Paese, ritiene che ci siano alcune nazionalità più coinvolte nei crimini?	Area politica				
	Sinistra	Centro-sinistra	Centro	Centro-destra	Destra
Si	46,7	65,2	65,6	82,2	81,1
No	53,3	34,8	34,4	17,8	18,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

Con la domanda che segue si è chiesto al campione di indicare (all'interno di un elenco dato) la nazionalità che ritiene essere più coinvolta quando si parla di fenomeni criminali.

Non stupisce osservare come rumeni (40,7%) e albanesi (33,3%) rappresentino gli stranieri più "temuti" dalla cittadinanza.

Seguono, nell'ipotetica classifica, marocchini (10,5%), cinesi (4,4%) e tunisini (3,5%) mentre le altre nazionalità (riportate in tabella 11) sembrano non incutere particolare preoccupazione nel campione oggetto di indagine.

TABELLA 11

Quali nazionalità ritiene più coinvolte?

Anno 2009

Valori percentuali

Quali nazionalità ritiene più coinvolte?	%
Albanesi	33,3
Cinesi	4,4
Filippini	0,7
Indiani	0,5
Marocchini	10,5
Pakistani	0,8
Rumeni	40,7
Senegalesi	1,4
Tunisini	3,5
Altro	0,3
Nessuna in particolare	3,9
Totale	100,0

Fonte: Eurispes.

In media un intervistato su cinque (21,3%) correla l'insorgere e il perpetuarsi di fenomeni "criminali" al mancato funzionamento della macchina della giustizia in Italia: più precisamente, all'applicazione di pene non adeguate alla gravità del crimine commesso e all'abitudine diffusa nel nostro Paese alle scarcerazioni facili.

Non a caso, segue come possibile causa del fenomeno la mancanza di una cultura della legalità, che raccoglie il 15,3% dei consensi.

Il potere delle organizzazioni criminali è indicato, invece, dal 14,7% del campione, mentre a collegare il diffondersi della criminalità alla mancata integrazione sociale di coloro che divengono autori di reati è il 14,6% degli interpellati.

Quasi un intervistato su dieci (9,3%) attribuisce parte di responsabilità allo Stato, mentre motivazioni strettamente legate alla sfera economica – nello specifico, la difficile situazione vissuta e/o la mancanza di lavoro – raccolgono, rispettivamente, l'8% e il 6,1% dei consensi.

Solo il 3,7% ritiene che a scatenare i fenomeni di criminalità siano, soprattutto, le scarse risorse a disposizione delle Forze dell'ordine.

TABELLA 12**Quali sono, a suo avviso, le principali cause della diffusione dei fenomeni criminali nel nostro Paese?**

Anno 2009

Valori percentuali

Quali sono, a suo avviso, le principali cause della diffusione dei fenomeni criminali nel nostro Paese?	%
Il disagio sociale	14,6
L'insufficiente presenza delle Istituzioni dello Stato	9,3
La mancanza di una cultura della legalità	15,3
Il potere delle organizzazioni criminali	14,7
La difficile situazione economica	8,0
Le pene poco severe/le scarcerazioni facili	21,3
Le scarse risorse a disposizione delle Forze dell'ordine	3,7
L'incremento degli immigrati	6,8
La mancanza di lavoro	6,1
Non sa/non risponde	0,2
Totale	100,0

Fonte: Eurispes.

Lo scorporo del dato, in relazione all'area geografica di appartenenza, rileva significative differenze percentuali in particolari risposte date dal campione:

- a ritenere che sia il disagio sociale a scatenare fenomeni diffusi di criminalità è, soprattutto, il gruppo di intervistati che risiede nel Nord-Ovest del Paese (20,4% contro il 14,5% del Sud, il 12,6% del Nord-Est, l'11,8% del Centro e il 10,1% delle Isole);
- collega alla mancanza di una cultura della legalità la diffusione del fenomeno, soprattutto, il campione che vive nel Nord-Est (18,9%) e al Centro (18,2%);
- coloro che risiedono al Sud, invece, sono più portati a indicare le difficili condizioni economiche come principale causa scatenante la commissione di atti criminosi (13,7% contro il 7,4% del Centro, il 7,4% del Nord-Ovest, il 4,5% del Nord-Est e il 4,5% delle Isole);
- le Isole, infine, risultano maggiormente critiche nei confronti della macchina della giustizia del nostro Paese: pene poco severe e/o scarcerazioni facili sono la principale causa del diffondersi di fenomeni criminali secondo il 32% del campione che vive in quest'area del Paese (contro percentuali significativamente inferiori registrate nelle altre zone).

TABELLA 13

Quali sono, a suo avviso, le principali cause della diffusione dei fenomeni criminali nel nostro Paese? Per area geografica

Anno 2009

Valori percentuali

Quali sono, a suo avviso, le principali cause della diffusione dei fenomeni criminali nel nostro Paese?	Area geografica				
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole
Il disagio sociale	20,4	12,6	11,8	14,5	10,1
L'insufficiente presenza delle Istituzioni dello Stato	9,2	9,8	9,1	9,2	8,9
La mancanza di una cultura della legalità	16,8	18,9	18,2	12,4	7,3
Il potere delle organizzazioni criminali	12,6	11,9	16,5	16,6	17,4
La difficile situazione economica	7,4	4,5	7,4	13,7	4,5
Le pene poco severe/le scarcerazioni facili	19,7	23,2	20,1	17,0	32,0
Le scarse risorse a disposizione delle Forze dell'ordine	3,6	3,3	4,7	3,4	3,6
L'incremento degli immigrati	4,0	9,3	5,9	6,9	10,1
La mancanza di lavoro	5,9	6,3	6,1	6,1	6,1
Non sa/non risponde	0,4	0,2	0,2	0,2	0,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

Coloro che si posizionano nell'area politica di destra tendono a spiegare il fenomeno come stretta conseguenza dell'insufficiente presenza delle Istituzioni e dello Stato (14,2%) e dell'aumento del numero di immigrati nel nostro Paese (15,7%). Uno Stato assente, dunque, che non regolarizza il fenomeno dell'immigrazione, non fa altro che promuovere la diffusione della criminalità: questo è il punto di vista che emerge da quanti si riconoscono nello schieramento di destra.

Gli intervistati che, invece, si dicono rappresentati dai partiti di sinistra sono portati a leggere il fenomeno in chiave sociale (è il disagio a indurre la commissione di reati secondo il 22,9% del campione che vota a sinistra) e in chiave legislativa (la mancanza di una cultura della legalità è indicata dal 20,5% degli intervistati che appartengono a quest'area politica).

Il Centro, invece, si distingue quando si tratta di collegare la criminalità alla mancanza di lavoro: un intervistato su dieci (10,1%) che vota l'area politica di Centro ritiene che sia questa la causa scatenante la commissione di reati contro percentuali significativamente inferiori riscontrate per coloro che si riconoscono negli altri schieramenti politici.

TABELLA 14

Quali sono, a suo avviso, le principali cause della diffusione dei fenomeni criminali nel nostro Paese? Per area politica

Anno 2009

Valori percentuali

Quali sono, a suo avviso, le principali cause della diffusione dei fenomeni criminali nel nostro Paese?	Area politica				
	Sinistra	Centro-sinistra	Centro	Centro-destra	Destra
Il disagio sociale	22,9	15,3	11,7	9,7	16,4
L'insufficiente presenza delle Istituzioni dello Stato	7,3	10,1	9,5	7,9	14,2
La mancanza di una cultura della legalità	20,5	16,9	12,8	11,8	6,7
Il potere delle organizzazioni criminali	18,2	16,1	16,8	13,4	8,2
La difficile situazione economica	9,1	6,7	9,5	8,9	5,2
Le pene poco severe/le scarcerazioni facili	10,9	21,0	20,1	28,9	20,9
Le scarse risorse a disposizione delle Forze dell'ordine	2,3	4,2	4,5	4,2	4,5
L'incremento degli immigrati	1,5	5,2	5,0	9,2	15,7
La mancanza di lavoro	7,3	4,4	10,1	5,8	8,2
Non sa/non risponde	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

Un Paese affetto da criminalità può guarire? Quali gli strumenti che consentono di limitare il fenomeno?

Con la domanda che segue, si è chiesto al campione di indicare quale sia la strada da seguire: il 37% indica nella certezza della pena lo strumento ideale per far fronte al diffondersi della criminalità.

Emerge, dunque, una forte necessità di “giustizia” nel nostro Paese: il cittadino non avverte la “giusta” tutela da parte delle Istituzioni e tutto ciò non può che alimentare un profondo senso di insicurezza e la convinzione che proprio l'assenza di tutele sia la causa che, più di altre, spinge a compiere, con estrema gratuità, atti criminosi.

Non a caso, seguono, come possibili soluzioni al fenomeno indicate dal campione, l'inasprimento delle pene (19,4%) e la promozione di una cultura della legalità (13,8%), strumenti strettamente legati alla sfera della giustizia.

Incrementare l'occupazione (7,3%) e rafforzare il dispiegamento delle Forze dell'ordine nel nostro Paese (7,2%) sono soluzioni indicate da una percentuale significativamente inferiore del campione.

Segue la limitazione dell'accesso agli immigrati (6,5%) e l'offerta di sostegno a chi si trova in difficoltà (4,6%).

TABELLA 15
Come ritiene che si possa risolvere il problema della criminalità?

Anno 2009

Valori percentuali

Come ritiene che si possa risolvere il problema della criminalità?	%
Inasprendo le pene	19,4
Rafforzando il dispiegamento delle Forze dell'ordine nel Paese	7,2
Garantendo la certezza della pena	37,0
Limitando l'accesso agli immigrati nel Paese	6,5
Promuovendo la cultura della legalità	13,8
Incrementando l'occupazione	7,3
Offrendo sostegno a chi si trova in difficoltà	4,6
Altro	0,4
Non sa/non risponde	3,8
Totale	100,0

Fonte: Eurispes.

Soluzioni indicate, perlopiù, da coloro che si riconoscono politicamente nell'area di destra sono l'inasprimento delle pene (24,3%), la limitazione dell'accesso agli immigrati (17,6%) e il rafforzamento del dispiegamento delle Forze dell'ordine (13,5%).

Gli intervistati che, invece, si collocano nello schieramento ideologicamente opposto ritengono che il fenomeno si arginerà solo promuovendo nel nostro Paese una più convinta cultura della legalità (22%) e incrementando l'occupazione (17,6%).

TABELLA 16
Come ritiene che si possa risolvere il problema della criminalità? Per area politica

Anno 2009

Valori percentuali

Come ritiene che si possa risolvere il problema della criminalità?	Area politica				
	Sinistra	Centro-sinistra	Centro	Centro-destra	Destra
Inasprendo le pene	12,1	17,0	22,9	21,2	24,3
Rafforzando il dispiegamento delle Forze dell'ordine nel Paese	5,5	8,1	8,3	10,6	13,5
Garantendo la certezza della pena	27,5	39,3	39,6	46,2	24,3
Limitando l'accesso agli immigrati nel Paese	3,8	4,1	6,3	8,2	17,6
Promuovendo la cultura della legalità	22,0	17,0	12,5	7,2	9,5
Incrementando l'occupazione	17,6	5,6	7,3	1,9	5,4
Offrendo sostegno a chi si trova in difficoltà	7,1	7,0	1,0	0,5	4,1
Altro	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0
Non sa/non risponde	4,4	1,9	2,1	3,7	1,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

CONCLUSIONI

Gli italiani hanno paura. Da quanto appena illustrato, si tratta di un timore strettamente connesso alla sfera individuale.

Si ha più paura, dunque, di vedere violato lo spazio “intimo” della propria abitazione o di subire un’aggressione fisica piuttosto che vedersi sottratti soldi e oggetti in maniera impropria.

Innanzi ad una situazione di paura “irrazionale”, si chiede maggiore “giustizia”: se la criminalità esiste, la responsabilità maggiore va attribuita ad un cattivo funzionamento della macchina della giustizia nel nostro Paese, che, a sua volta, sembra promuovere una non adeguata cultura della legalità presso la cittadinanza.

Ciò che emerge, dunque, è che, se venissero garantite alcune tutele, quel senso di insicurezza, che sembra caratterizzare ormai il nostro vivere quotidiano, verrebbe inevitabilmente meno.

Come se esistesse una sorta di circolo vizioso che tende ad autoalimentarsi: alla mancanza di certezze “legali” segue un aumento dei fenomeni criminosi. Tutto ciò non può non incrementare il diffondersi della paura, sentimento che induce, nella nostra società, alla chiusura ulteriore in se stessi.

Scheda 52

La spesa per la sicurezza (pubblica e privata)

PREMESSA

La sicurezza e l'ordine pubblico sono beni fondamentali ed irrinunciabili che debbono essere garantiti al cittadino in maniera primaria e prioritaria: non può esistere un diritto alla salute, alla scuola o al lavoro se sussistono l'insicurezza e la paura di percorrere le nostre strade, di vivere le nostre città, di spostarsi liberamente.

Il concetto di sicurezza è un concetto astratto, generalmente legato a quello di libertà da timori, pericoli o minacce, ed attinente ad uno stato sia psicologico sia fisico. Al contrario, la condizione di insicurezza è legata alla mancanza di sicurezza in qualcosa, o padronanza di sé.

Ciò che configura la condizione di sicurezza è dunque rappresentato da quell'insieme di fattori, o provvedimenti, volti ad annullare la condizione di insicurezza.

Tutelare l'ordine pubblico significa, invece, garantire a tutti i cittadini l'esercizio dei propri diritti: quello della collettività a poter svolgere le proprie attività in modo libero, ordinato e sicuro, anche in concomitanza con lo svolgimento di eventi e manifestazioni di qualsiasi genere; quello dei manifestanti ad esprimere il proprio dissenso nelle forme lecite e pacifiche.

La sicurezza è il risultato, quindi, di un ciclo politico-decisionale-operativo che non può essere affidato solamente all'esperienza di chi è preposto alle decisioni, ma deve essere sviluppato alla luce di teorie e secondo un metodo: decidere quale, tra le possibili strategie e azioni politico-economiche che connettono i due stati di sicurezza ed insicurezza, sia la migliore possibile, non è sempre facile, ed implica l'accettazione di un rischio decisionale, molte volte non proporzionato alla quantità e alla qualità delle conoscenze disponibili.

I COSTI DELLA SICUREZZA PUBBLICA

Il bisogno dei cittadini di maggiore sicurezza e protezione da parte dei poteri istituzionali cresce in modo naturale, ed aumenta specialmente quando il

sentimento di insicurezza è condizionato da effetti mediatici che preferiscono il sensazionalismo ad una cronaca realistica e analitica dei fatti.

In queste situazioni, l'opinione pubblica tende a denunciare soprattutto la cattiva gestione e la spesa delle risorse pubbliche, destinate maggiormente ad attività svolte prevalentemente negli uffici e non sempre essenziali, invece di prevedere maggiore presenza sul territorio degli uomini delle Forze dell'ordine.

Come il lettore potrà approfondire meglio leggendo l'apposita scheda, in questa stessa sezione del *Rapporto*, sono le grandi città italiane ad essere teatri dei maggiori crimini predatori, soprattutto dei furti in abitazione e di autovetture, di borseggi e scippi.

Tutto questo contribuisce ad aumentare il senso di vulnerabilità, insieme alla paura di uscire di casa o di ritornarvi e scoprire che, mentre si è andati a lavorare o a trascorrere le meritate vacanze, il proprio appartamento è stato "ripulito" dei propri beni; da qui la necessità di trasformarlo in un vero e proprio bunker, spendendo ingenti somme di danaro per acquistare allarmi antifurto e dispositivi di sicurezza quanto più sofisticati e all'avanguardia della tecnologia sulla security¹.

Eppure nell'ultimo anno si è registrata una notevole diminuzione del numero dei reati; ma nonostante, l'Italia, secondo i dati pubblicati recentemente da Eurostat, è uno dei paesi dell'Unione europea che destina alla sicurezza pubblica più soldi (tabella 1). In particolare, fra i paesi della Ue, il nostro è secondo solo alla Gran Bretagna.

Ogni cittadino destina, quindi, per le spese a sostegno dell'ordine pubblico, il 2,1% della ricchezza nazionale, pari a circa 500 euro pro capite.

1 In inglese esistono due termini per la sicurezza: "safety" e "security". Entrambi i termini hanno un significato di salvaguardia dell'incolumità delle persone. La differenza sta in ciò che minaccia tale incolumità. "Safety" implica la salvaguardia o la protezione da eventi o circostanze generalmente indipendenti da precise volontà (eventi quindi accidentali) che comportano alta potenzialità lesiva in funzione del tipo di attività svolta. "Security", invece, implica la salvaguardia o la protezione da attacchi, aggressioni, danni contro la persona o i beni, perpetrati volontariamente da individui o gruppi di persone con l'intenzione di nuocere, a causa di contrapposizioni (belliche, razziali, ecc.) o a causa di attività criminali e terroristiche. La prevenzione di tali atti è, quindi, la realizzazione della capacità di difendersi. La distinzione tra "safety" e "security" serve a identificare il fattore scatenante del disastro: l'errore o il comportamento inappropriato dell'uomo in "front line" (=in prima linea) in un caso, (ed abbiamo l'evento accidentale), e l'azione volontaria, il comportamento deviante di un estraneo al sistema nell'altro (ed abbiamo l'azione terroristica o criminale). Nel primo caso, l'errore è individuabile con il termine fattore umano. Nel secondo caso, visti gli scenari recenti, si potrebbe parlare di fattori "inumani".

TABELLA 1**La spesa per l'ordine pubblico in Europa (percentuale sul Pil)**

Anno 2008

Valori percentuali

Paesi	Spesa per l'ordine pubblico (% sul Pil)
Gran Bretagna	2,5
Italia	2,1
Spagna	1,85
Germania	1,7
Francia	1,2

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Eurostat.

L'Italia è invece il paese, tra quelli dell'Unione, con il maggior numero di uomini impiegati delle Forze dell'ordine: 328.368 unità effettive tra Arma dei Carabinieri, Polizia di Stato (con servizi sanitari e tecnici), Guardia di Finanza, Corpo Forestale dello Stato e Polizia Penitenziaria. Quindi, con 571 addetti (ogni 100.000 abitanti) all'ordine pubblico, il nostro Paese supera la Germania (321), la Gran Bretagna (268), la Francia (227) e la Spagna (210) (tabella 2).

TABELLA 2**Addetti ai compiti di polizia in Europa - Tassi per 100.000 abitanti**

Anno 2008

Valori percentuali

Provincia	Personale
Italia	571
Germania	321
Gran Bretagna	268
Francia	227
Spagna	210

Fonte: The Eighth United Nations Survey on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems.

Il decreto del Presidente della Repubblica 26 giugno 2008, inoltre, ha autorizzato ad assumere, nell'anno 2008, un contingente di personale a tempo indeterminato (pari a complessive 3.913 unità) destinato all'Arma dei Carabinieri, alla Polizia di Stato, al Corpo della Guardia di Finanza, al Corpo di Polizia Penitenziaria ed il Corpo Forestale dello Stato, per le esigenze connesse alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione ed al contrasto del crimine, alla repressione delle frodi e delle violazioni degli obblighi fiscali ed alla tutela del patrimonio agroforestale, per una spesa complessiva pari a 69.616.233 euro per l'anno 2008 e ad una spesa complessiva annua lorda pari a 139.232.466 euro a decorrere dall'anno 2009.

Malgrado questo, secondo i dati del 2008 forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, le risorse destinate alle Missioni² “Difesa e sicurezza sul territorio” e “Ordine pubblico e sicurezza” hanno subito comunque riduzioni pari rispettivamente a 150 e 47 milioni di euro.

TABELLA 3

Composizione della Manovra 2008 per Missioni al netto delle regolazioni contabili e debitorie

Anno 2008

Valori assoluti(*)

Missioni	LB 2007	DLB 2008	Manovra finanziaria	LB 2008	CP Accantonamenti per comma 507 (LF 2007)
Difesa e sicurezza del territorio	18.490	19.172	-150	19.022	498
Giustizia	7.403	7.275	-22	7.253	247
Ordine pubblico e sicurezza	9.368	9.422	-47	9.375	211
Fondi da ripartire	15.382	17.286	2.677	19.963	1.024

(*)Milioni di euro.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Tali riduzioni, che riflettono principalmente gli effetti della razionalizzazione del sistema degli acquisti della Pubblica amministrazione, sono state più che compensate, però, dagli incrementi apportati ai fondi stanziati per l'espletamento dei compiti istituzionali dei Ministeri della Difesa e dell'Interno allocati nella Missione “Fondi da ripartire” (circa 500 milioni): quest'ultima indicazione è chiarita con la tabella 4 di seguito esposta, in cui viene riportata parte della tabella riassuntiva della spesa del Bilancio dello Stato secondo le classificazioni Cofog³ (Classification of Function of Government).

2 Negli stati di previsione della spesa (uno per ciascun Ministero) le risorse sono ripartite in 34 Missioni, a loro volta articolate in 168 Programmi. Le Missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica. Numerosi Ministeri partecipano alla realizzazione di più Missioni e alcune di esse sono affidate alla responsabilità di più Ministeri. Due Missioni trasversali sono presenti in tutti i Ministeri: Fondi da ripartire, che raccoglie i fondi di riserva e speciali la cui specifica allocazione non avviene in sede di bilancio di previsione ma è demandata ad atti e provvedimenti che verranno adottati in corso di gestione; Servizi istituzionali e generali, che raggruppano le spese di funzionamento dell'apparato amministrativo non attribuibili direttamente a singole Missioni. I Programmi rappresentano aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni Ministero per perseguire gli obiettivi specifici delle Missioni. Per ciascun Ministero sono previsti due Programmi trasversali, all'interno della Missione Servizi istituzionali e generali, dove vengono allocate le spese indirette (non attribuibili ex ante ai vari Programmi) e le spese connesse all'attività di indirizzo politico. I Programmi sono distinti a loro volta in Macroaggregati, che individuano le diverse tipologie di spesa e costituiscono le nuove unità previsionali di base (UPB) sulle quali si esprime la decisione parlamentare. Tali Macroaggregati si distribuiscono, in ogni stato di previsione, all'interno dei tre titoli: spesa corrente, spesa in conto capitale, rimborso dei prestiti.

3 La Cofog (Classification of the Functions of Government) è una classificazione delle funzioni di governo, articolata su tre livelli gerarchici (rispettivamente denominati Divisioni, Gruppi e Classi), per consentire, tra l'altro, una valutazione omogenea delle attività delle Pubbliche amministrazioni svolte dai diversi paesi europei. Dall'integrazione fra la Cofog e le risultanze della ricognizione delle attività della Pubblica amministrazione italiana, disposta con la circolare 22 agosto 1997, n° 65 dell'allora Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, è nata la classificazione funzionale per funzioni obiettivo. Tale classificazione si articola in sei livelli, ai primi tre dei quali corrispondono gli elementi della Cofog, mentre gli elementi di quarto livello

TABELLA 4**La spesa del bilancio dello Stato secondo la classificazione Cofog**

Anni 2008

Valori assoluti(*)

Funzioni	LB 2007	DLB 2008
Servizi generali delle Pubbliche amministrazioni	141.180	166.314
Difesa	18.116	18.671
Ordine pubblico e sicurezza	20.680	21.120

(*)Milioni di euro.

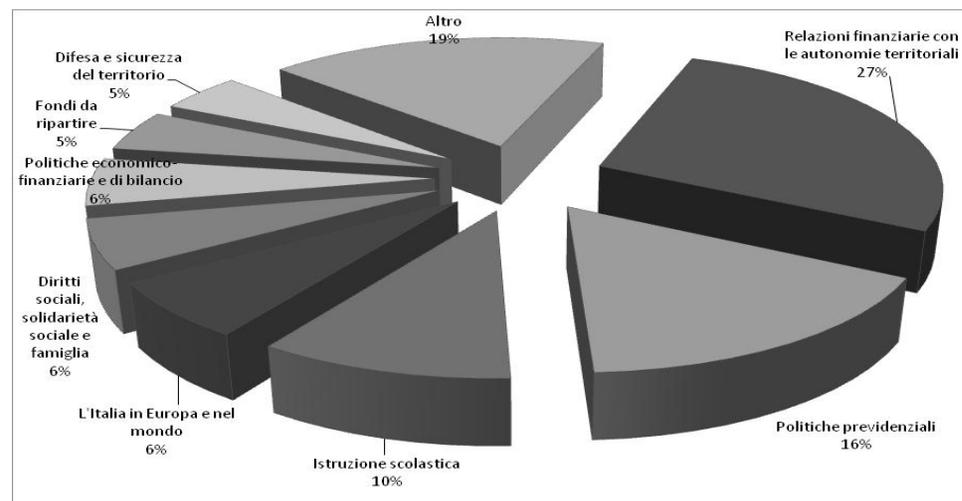
Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Tenendo conto della composizione dell'interno bilancio dello Stato per Missioni (grafico 1), è possibile notare che per l'anno 2008 quella relativa alla "Difesa e sicurezza del territorio" è l'ottava spesa primaria, con il 5% di risorse dedicate, contrariamente all'anno 2007 in cui era la settima spesa primaria, con il 4,85% del bilancio a disposizione.

GRAFICO 1**Composizione delle spesa primaria per missioni**

Anni 2008

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell'Economia e delle Finanze.

sono denominati "Missioni Istituzionali", quelli di quinto e di sesto "Servizi". Tale classificazione intende rappresentare gli obiettivi e le attività della Pubblica amministrazione italiana al fine di consentire monitoraggi e rilevazioni omogenee sia in ambito europeo, sia in ambito nazionale fra le singole Amministrazioni, ed è stata applicata (con riferimento alle Missioni Istituzionali) al Bilancio finanziario dello Stato a partire dal 1999, mentre l'applicazione alla contabilità economica è prevista a partire dalla formulazione del budget 2003.

IL BUSINESS DELLA SICUREZZA PRIVATA

Sulla scorta di quanto esposto, si può capire perché le spese sostenute dai privati per la protezione di beni e persone siano ingenti: gli italiani spendono sempre di più per proteggere la propria casa dai ladri.

Secondo i dati forniti da Assosicurezza, il 45% delle spese dedicate a rendere le abitazioni impenetrabili riguardano antifurti, dispositivi elettronici e sistemi di “sicurezza passiva”, composti da serramenti antintrusione, grate per finestre e abbaini.

Proprio il mercato del comparto della sicurezza antintrusione, in quest’ultimo anno, ha visto nascere nuovi fornitori per un mercato che, pur valendo intorno ai 170 milioni di euro, ha visto assestare tale cifra al settembre 2008 su questi valori per la fase di generale contrazione economica nella quale stiamo entrando.

Indubbiamente il drastico calo del mercato immobiliare influisce negativamente sul comparto, anche se la tendenza da parte di molti costruttori di fornire abitazioni già complete di molte installazioni prima opzionali (tra cui l’antifurto) nel tentativo di mantenere le quotazioni di vendita, riduce parzialmente tale trend.

Il livello di tecnologia raggiunto è indubbiamente elevato. Oramai sono presenti sul mercato sensori a multipla tecnologia a prezzi che sono frazioni rispetto agli omologhi del passato, a tutto vantaggio dell’utente finale e della sua sicurezza.

Esistono prodotti destinati al grande pubblico e prodotti di fascia professionale, destinati alla copertura di aree che rappresentano obiettivi più sensibili e paganti per il malintenzionato.

Si calcola che il comparto dia lavoro, anche se non sempre in modo esclusivo, a circa 100.000 addetti nelle varie fasi della catena del prodotto.

Una sostanziale novità arriva dalla Finanziaria 2008, in cui sono state previste agevolazioni per l’acquisto di apparecchi di prevenzione contro furti e rapine, in favore di negozi, pubblici esercizi e tabaccherie.

La Legge finanziaria, infatti, per il 2008, ha previsto un credito d’imposta per gli imprenditori che adottino misure di prevenzione contro il rischio del compimento di atti illeciti come furti e rapine, compresa l’installazione di apparecchi di videosorveglianza.

Il credito d’imposta concedibile per i periodi d’imposta 2008, 2009 e 2010, viene determinato nella misura dell’80% del costo sostenuto, fino all’importo massimo di 3.000 euro, per ciascun beneficiario. Possono beneficiare del credito d’imposta le imprese commerciali di vendita al dettaglio e all’ingrosso e quelle di somministrazione di alimenti e bevande.

Analoga agevolazione fiscale spetta ai titolari di tabaccherie per l'installazione di apparecchi di sicurezza e per l'acquisto delle tecnologie necessarie per effettuare i pagamenti con moneta elettronica, con il medesimo fine di prevenire il compimento di atti illeciti ai loro danni.

Ma in un mondo sempre più tecnologico come quello di oggi, appare sempre più richiesto un approccio alla sicurezza basato sulla convergenza tra sicurezza *logica* e *fisica*. La sua adozione, sempre più importante, è effettivamente una risposta a un'esigenza molto sentita in molti ambiti, a partire da quello bancario, ma in estensione ad altri settori commerciali e della Pubblica amministrazione, dove si coglie il valore di tale convergenza in termini di maggiore efficacia nella prevenzione.

Mediamente, l'80% delle falle riscontrate sui dati aziendali è generato all'interno dei sistemi informativi. Ed è quindi lì che vanno diretti gli investimenti.

Negli ultimi anni, la spesa per la sicurezza per le tecnologie informatiche hanno riguardato il primo strato, quello del perimetro di Rete, che oggi non è più adeguato a garantire l'integrità delle informazioni critiche da minacce che stanno penetrando al livello delle applicazioni e dei Web service. È una tendenza confermata anche dalle società di ricerca: il 40% della spesa in sicurezza è oggi rivolto ad attività di sicurezza dei dati e non per la sicurezza del perimetro.

Il motivo è semplice: negli ultimi dieci anni l'Information security⁴ è cambiata drammaticamente, e non solo perché ieri era solo una tecnologia e oggi sta diventando una componente di business. Nel 1996 un "hacker"⁵ poteva modificare la "home page"⁶ di un sito Internet, oggi i criminali informatici compiono frodi a scopo di lucro e minano alla proprietà intellettuale di un'azienda. I virus rimangono una grande minaccia ma ciò che fa più paura sono le infiltrazioni per rubare l'identità di dipendenti, clienti e partner.

Internet, inoltre, è alla base di molte delle transazioni di business e il maggior traffico di operazioni sulla Rete ha fatto crescere anche i rischi. Lo sviluppo del numero di applicazioni, "middleware"⁷ e database⁸ ha infine elevato

4 Per "Information security" ci si riferisce alla protezione dell'informazione e dei vari sistemi di informazioni da accessi non autorizzati, uso, rilevazione, distruzione, modificazione o distruzione.

5 Un hacker (termine coniato negli Stati Uniti del quale è difficile rendere una corretta traduzione in italiano) è una persona che si impegna nell'affrontare sfide intellettuali per aggirare o superare creativamente le limitazioni che gli vengono imposte, non limitatamente ai suoi ambiti d'interesse (che di solito comprendono l'informatica o l'ingegneria elettronica), ma in tutti gli aspetti della sua vita. Esiste un luogo comune, usato soprattutto dai mass media (a partire dagli anni '80), per cui il termine hacker viene associato ai criminali informatici (la cui definizione corretta è, però, "cracker").

6 La "home page" (letteralmente "pagina di casa") è solitamente la prima pagina di un sito web. È presente in tutti i siti web del mondo ed è quella che viene aperta quando si digita l'indirizzo web (URL) del dominio senza indicare una pagina in particolare. Potrebbe anche essere definita pagina di "default".

7 Con il termine inglese "middleware" si intende un insieme di programmi informatici che fungono da intermediari tra diverse applicazioni. Sono spesso utilizzati come supporto per applicazioni distribuite complesse. I software

l'esposizione dei sistemi aziendali nei confronti di attacchi sempre più sofisticati e la complessità nell'assicurare e gestire adeguati livelli di sicurezza.

E la necessità di essere conformi alle nuove normative ha ulteriormente accentuato la focalizzazione sul tema della security.

Per questo le figure di business stanno realizzando che la security è un fattore chiave a supporto della strategia di crescita aziendale.

Le spese per rendere invulnerabili questi sistemi sono elevatissime: più di 300 milioni di euro spesi da aziende dalle piccole alle grandi dimensioni, compreso il settore bancario, per acquistare o rinnovare software⁹, hardware¹⁰ e servizi a loro collegati, comprendenti formazione del personale all'uso dei nuovi sistemi informatici, assistenza in caso di guasti e malfunzionamenti, e consulenze.

CONCLUSIONI

Come si è visto, è oramai crescente ed urgente l'esigenza del cittadino italiano di vedersi tutelati e protetti non solo i beni materiali ma anche quelli immateriali.

E lo Stato non può sottrarsi a questa richiesta di protezione.

È necessario investire di più sulla sicurezza in generale e sull'ordine pubblico, potenziandone e diffondendone la "cultura" della tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, orientata alla prevenzione e al dialogo.

Elevare la professionalità degli operatori di polizia impiegati nei vari servizi, perfezionando e diffondendo, mediante l'impiego di supporti didattici e multimediali altamente innovativi, le modalità di valutazione dei rischi e le varie strategie di pianificazione e gestione dei servizi, aiuterebbe gli uomini delle

utilizzati possono anche essere più di uno. Un esempio tipico di utilizzo del middleware è il "gestore delle transazioni", ovvero un componente che è interposto tra l'utente e il "gestore del database", o l'applicazione in generale, o il sistema client/server; in queste situazioni, il "middleware" accelera il completamento delle richieste dell'utilizzatore, riducendo, raggruppandole, il numero delle richieste di collegamento al database, e rendendo ogni collegamento il più efficiente possibile.

8 In informatica, il termine "database", banca dati, base di dati (soprattutto in testi accademici) o anche base dati, indica un archivio, strutturato in modo tale da consentire la gestione dei dati stessi (l'inserimento, la ricerca, la cancellazione ed il loro aggiornamento) da parte di applicazioni software. Informalmente e impropriamente, la parola "database" viene spesso usata come abbreviazione dell'espressione Database Management System (Dbms), che si riferisce a una vasta categoria di sistemi software che consentono la creazione e la manipolazione efficiente di database.

9 Il termine software (usato in ambito informatico) è una vocabolo creato a partire da due termini della lingua inglese, "soft" (morbido) e "ware" (manufatto, oggetto) e sta ad indicare un programma o un insieme di programmi in grado di funzionare su un elaboratore.

10 "Hardware" è un vocabolo creato a partire da due termini della lingua inglese, "hard" (duro) e "ware" (manufatto, oggetto). In particolare è la parte fisica di un personal computer, ovvero tutte quelle parti magnetiche, ottiche, meccaniche ed elettroniche che gli consentono di funzionare (nel qual caso è anche detto strumentario). Generalmente è anche riferito a qualsiasi componente fisico di una periferica o di una apparecchiatura elettronica.



Forze dell'ordine a mettere in pratica tecniche operative rivelatesi più utili ed efficaci nei diversi contesti di intervento.

Ma soprattutto dotarli della strumentazione necessaria, e quanto più aggiornata possibile, per fronteggiare “ad armi pari” un crimine oramai dotato di ogni mezzo possibile e tecnologicamente avanzato atto a compiere i più efferati delitti.

Tutto questo, unito ad una buona cultura della legalità e della sicurezza, insegnata innanzitutto nelle aule delle scuole, contribuirebbe senza dubbio a non far sentire il cittadino solo nei momenti di pericolo.

Mafia SpA

PREMESSA

Le recenti attività della criminalità mafiosa hanno portato nuovamente al centro dell'attenzione il problema della sicurezza pubblica e della credibilità dello Stato. È opportuno, per questo, riportare il problema sui binari di una riflessione attenta, spesso ignorati o sottovalutati dalle reti in cui nasce e si crea l'opinione pubblica.

In primo luogo, va osservato che l'escalation omicida mafiosa, dalla fine degli anni Ottanta, ha incontrato sempre una forte risposta nell'operatività delle Forze dell'ordine. Questo spiegherebbe le reazioni da parte delle mafie siciliane e la loro recente intenzione di riorganizzarsi. La risposta delle Istituzioni dovrà essere ora ancora più efficace, tenendo conto che il rapporto numerico tra le risorse umane a disposizione delle Forze dell'ordine e l'area dei soggetti criminali è ancora eccessivamente sfavorevole nei confronti delle prime.

In secondo luogo, il risveglio della società civile, specialmente quella meridionale, considera sempre più il fenomeno mafioso per quello che è: un'espressione violenta del crimine organizzato e professionale, cancellando la tradizionale immagine delle associazioni mafiose come forme illegali di protezione dei contesti sociali più poveri e marginali.

In realtà, la mafia è sempre più frammentata nella e dalla furiosa guerra per bande che viene alimentata e sovvenzionata con estorsioni, rapine, narcotraffici e altri delitti a danno e contro il tessuto sociale, economico e civile meridionale: per questo si può parlare di eclissi delle radici sociali della mafia.

In terzo luogo, a paragone con altri paesi occidentali, la delittuosità complessiva in Italia non appare di fatto particolarmente allarmante. Da tempo l'Eurispes sottolinea che il comportamento illegale (o almeno extralegale) è ampiamente diffuso in vasti strati della popolazione, come conseguenza sia della crisi d'identità sociale indotta dal generale degrado istituzionale e dal declino del senso di solidarietà, sia della caduta motivazionale dell'agire collettivo. Vi è però anche notato che la pressione sociale sugli eventi delittuosi è fortemente influenzabile dalla risonanza che la criminalità ha nei mezzi di comunicazione di

massa, dalle valutazioni degli opinion leader, dagli atteggiamenti degli individui che costituiscono un riferimento di forte richiamo per i comportamenti collettivi.

LE ATTIVITÀ DELL'IMPRESA CRIMINALE

Il crimine organizzato, oltre che dal punto di vista sociologico e tecnico-giuridico, può essere esaminato come fenomeno economico poiché tra le sue peculiari caratteristiche vi è appunto quella di agire, al pari di qualsiasi altra organizzazione avente fine di lucro, quale impresa produttrice di ricchezza. Del tutto irrilevante appare in questa prospettiva, il fatto che l'attività sia realizzata attraverso metodi in tutto o in parte illegali. Tale impostazione consente di indagare anche scientificamente i meccanismi operativi delle organizzazioni criminali e quindi di apportare i possibili rimedi.

Analizzare la criminalità organizzata in Italia significa dunque valutare i dati disponibili senza mai distaccarli dal loro riscontro nei processi reali. L'interpretazione non va appiattita né sulle cifre né unicamente sulle dimensioni socio-economiche e politico-istituzionali del crimine.

Comprendere i meccanismi attraverso i quali la criminalità organizzata opera nelle varie fasi in cui si articola la conquista del potere economico oggi appare opportuno e corretto. Non si può però dimenticare che la criminalità, come tutte le forme di trasgressione e devianza, spesso si associa non a una logica razionale che spiega determinate condotte degli individui, ma a fattori ed eventi che rendono largamente imponderabili certi tipi di comportamento sociale. Ad esempio, l'andamento della criminalità difficilmente si appiattisce sui cicli economici. Le crisi economiche in talune circostanze non costituiscono né una condizione necessaria né sufficiente per interpretare un aumento di criminalità.

Nelle crisi economiche aumenta certo il bisogno di sussistenza che può spingere a commettere delitti, soprattutto da parte di soggetti occasionali e pendolari con l'area della criminalità; ma, al tempo stesso, il mercato si contrae, compreso quello della ricettazione, per cui la soluzione delittuosa al soddisfacimento dei propri bisogni appare difficile e inadeguata anche a un calcolo razionale.

Per questa ragione si ritiene doveroso classificare le attività della criminalità organizzata distinguendo tre diversi livelli operativi:

- il primo livello, costituito da illeciti aventi fine diretto di lucro;
- il secondo livello, che è rappresentato dagli illeciti posti in essere allo scopo di rafforzare e potenziare l'organizzazione e quindi di conseguire l'impunità;

- il terzo livello consiste nelle operazioni di riciclaggio e reinvestimento degli utili.

Il crimine organizzato non gestisce necessariamente in prima persona tutte le attività illecite ma esclusivamente quelle che presentano alcune importanti caratteristiche come: l'elevato profitto, il basso rischio, la possibilità di rendere durevole nel tempo la loro gestione. Questo spiega non solo la funzione di controllo della criminalità minore assunta dalle maggiori organizzazioni criminose, ma anche le ragioni delle scelte operative compiute. Non è dunque casuale che attualmente le attività illegali gestite dal crimine organizzato siano concentrate in alcuni settori ben individuabili.

Vi rientrano infatti:

- il commercio degli stupefacenti;
- le estorsioni;
- il contrabbando;
- il gioco d'azzardo clandestino;
- lo sfruttamento della prostituzione;
- la ricettazione;
- la falsificazione di monete;
- la frode in commercio;
- i sequestri di persona;
- le falsificazioni di prodotti industriali e le sofisticazioni alimentari;
- le truffe in danno dello Stato e gli illeciti finanziari;
- le frodi doganali ed i trasferimenti di capitali;
- il traffico delle armi;
- l'usura e le bancarotte programmate;
- i crimini informatici ed alcune forme di criminalità ecologica;
- l'appalto di servizi logistici alla criminalità comune.

Si tratta di un lungo elenco che non pretende di essere completo, ma serve a dimostrare che tutti i relativi fatti criminosi presentano i caratteri comuni precedentemente illustrati. A conferma di quanto detto, si assiste ultimamente a tentativi di allargamento del reclutamento da parte delle organizzazioni malavitose; si perfezionano azioni criminali e si accede a nuove tecnologie di confronto armato tra le diverse organizzazioni; si estendono le maglie delle organizzazioni mafiose che ora godono di un indotto di criminalità semiprofessionale assai vicino al milione di soggetti sul piano nazionale.

Le organizzazioni criminali hanno sempre avuto organizzazioni diverse: 'Ndrangheta e Camorra non hanno mai avuto un sistema verticistico e piramidale, ne hanno sviluppato un sistema reticolare e di controllo del territorio, senza che vi fosse un vertice sovraordinato. Le 'ndrine calabresi, per esempio, salvo rare forme di collaborazione legate alla spartizione di ben precise attività

economiche, hanno sempre affermato la loro totale autonomia. Lo stesso metodo è stato utilizzato dalla Camorra.

Nel corso degli anni si è assistito a momenti di collaborazione tra le diverse organizzazioni operanti sul territorio, così come è accaduto per la 'Ndrangheta. Si trattava, tuttavia, di occasione di alleanze temporanee legate all'individuazione e allo sviluppo di precisi affari. La stessa Cosa Nostra, nel passato organizzata in termini piramidali, ha gestito e sviluppato, di volta in volta, alleanze, sempre temporanee, con Camorra e 'Ndrangheta, ad esempio, per traffici di droga e di armi.

In particolare la Mafia, aggredita nei suoi vertici dall'azione repressiva dello Stato, è stata costretta a modificare i propri modelli di organizzazione, imitando di fatto quelli della 'Ndrangheta e della Camorra, anche se nell'ultimo periodo, ha cercato di ricostituire la propria struttura originaria, seguendo le indicazioni dei vecchi capi ormai in carcere. Un'attività prontamente intercettata dagli investigatori. Di conseguenza, mancando una "direzione politica" di Cosa Nostra, la deriva non può che essere quella del modello gangheristico.

Si rafforzano e si creano anche nuove organizzazioni mafiose: in tempi molto recenti si è cominciato a parlare ufficialmente di una "quinta mafia" che si somma a Cosa Nostra, 'Ndrangheta, Sacra Corona Unita e Camorra; una nuova criminalità organizzata con base in Basilicata, battezzata appunto "i Basilischi", che tenta di sfruttare le opportunità offerte dalle nuove possibilità di sviluppo economico e dalla gestione decentrata di enormi quantità di risorse pubbliche.

La giovane ed esigua forza di questa nuova organizzazione criminale, abilmente monitorata fin dal suo nascere dagli uomini dell' AISI¹, attualmente diretti dall'ex Vice Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, Prefetto Giorgio Piccirillo, al momento resta solo un fenomeno locale e di appoggio per le tradizionali mafie siciliane, campane, calabresi e pugliesi.

Quanto alla descrizione in dettaglio dei singoli rami di attività criminose, per ognuno di essi occorrerebbe una trattazione le cui dimensioni vanno ben oltre le intenzioni del presente lavoro. Per questo ai fini dell'economia di questo *21° Rapporto Italia*, il lettore troverà presentati, all'interno della sezione

1 L'Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna (AISI) è un servizio segreto italiano, parte del cosiddetto sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica. Nasce nel 2007 con la riforma dei servizi segreti per cui cessano di esistere il Comitato Esecutivo per i Servizi di Informazione e Sicurezza, il Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare, il Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica, sostituiti rispettivamente dal Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza, dall'Agenzia Informazioni e Sicurezza Esterna, dall'Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna. Gli organi sono stabili dalla legge del 3 agosto 2007 n. 124. Per normativa, si tratta di un caso simile alla Federal Bureau of Investigation statunitense. Il motto dell'agenzia è "Scientia rerum Reipublicae salus".

dedicata a criminalità e sicurezza, soltanto alcuni di questi delitti, ritenuti necessari di maggiore attenzione.

ANALISI DEI DATI STATISTICI

Passando ad analizzare alcune delle informazioni statistiche rese pubbliche nel nostro Paese, ci si può rendere conto che molti dati contrastano con quanto può invece desumersi da notizie di stampa o dalle risultanze degli studi condotti sulla distribuzione geografica della criminalità organizzata.

La prima considerazione che emerge dalla lettura dei dati del grafico 1 concerne non solo la diminuzione costante, dal 2004 ad oggi, del tasso generale di criminalità organizzata, ma anche la ciclicità costante del fenomeno, considerando il periodo 1986-2008.

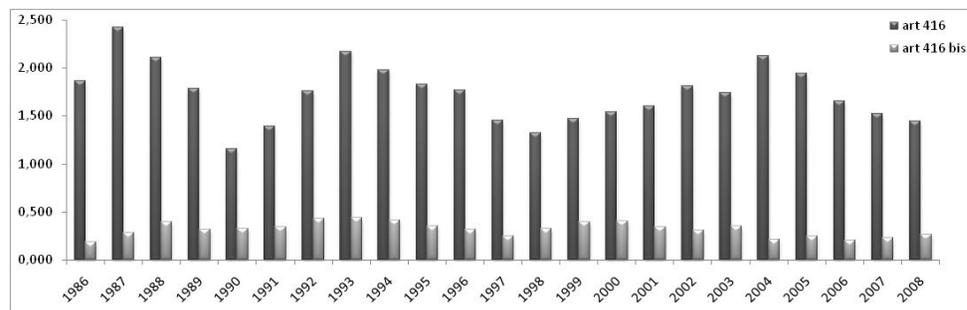
Inoltre, la distribuzione dei fatti delittuosi nelle diverse province (tabelle 1 e 2), colloca al primo posto, per il tasso di presenza sia di associazioni di delinquere che di associazioni di tipo mafioso, Napoli, seguita da altre città in prevalenza del Sud e tradizionalmente più colpite da fenomeni di criminalità organizzata, segno appunto della lotta per il controllo dei traffici illeciti che ormai quotidianamente esplose in queste zone.

GRAFICO 1

Associazioni per delinquere (art. 416 C.p.) e associazioni di tipo mafioso (art. 416 bis C.p.) - Reati commessi per ogni 100.000 abitanti

Anni 1986-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Ma appare opportuno considerare anche come in alcune zone, dominate dalla Mafia, dalla Camorra e dalla 'Ndrangheta, siano evidentemente più rilevanti che in altri quei fenomeni di omertà ed assuefazione ai delitti commessi

dalle organizzazioni criminali che si pongono come serio ostacolo alla rilevazione dei dati statistici, anche per la evidente maggiore forza intimidatrice di tali organizzazioni.

TABELLA 1
Province italiane maggiormente interessate da associazioni per delinquere

Anni 1986-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)

Valori assoluti

Province	Reati
Napoli	2.010
Roma	1.106
Milano	657
Bari	531
Catania	508

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Ma è da rilevare anche come non sempre all'esistenza di una forte organizzazione criminale si colleghi un aumento del tasso complessivo di criminalità, anzi, l'organizzazione criminale tende al controllo dell'ordine pubblico e ad ostacolare lo sviluppo di forme "individuali" di criminalità, che possono aumentare l'attenzione dell'opinione pubblica sul fenomeno, e favorire l'intervento delle agenzie di controllo.

TABELLA 2
Province italiane maggiormente interessate da associazioni di tipo mafioso

Anni 1986-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)

Valori assoluti

Province	Reati
Napoli	465
Reggio Calabria	320
Catania	270
Palermo	196
Catanzaro	149

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

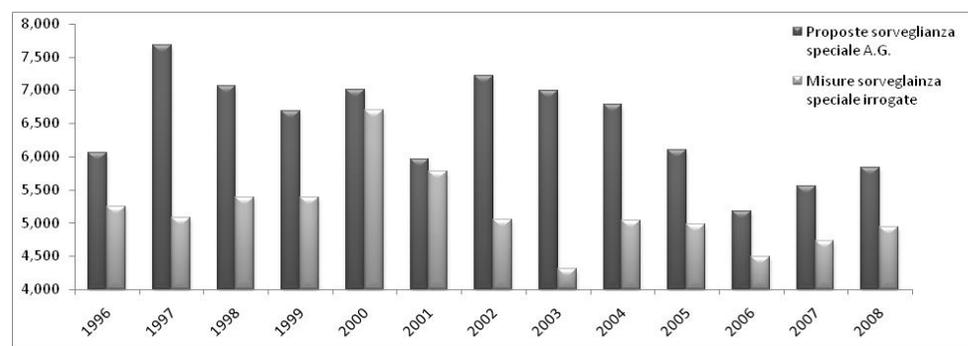
In sostanza l'acuirsi della lotta fra gruppi organizzati (cosche), resa necessaria dallo sviluppo della mafia imprenditrice, che porta ad incrementare le occasioni di conflitto per i più rilevanti interessi economici in gioco e per i necessari sconfinamenti territoriali che allo sviluppo dei mercati consegue, per un verso innalza momentaneamente l'indice di talune forme di reato collocando alcune "zone calde" ai primi posti dell'indice ad essi relativo, per altro verso non viene rilevato dal contemporaneo innalzarsi del livello complessivo della criminalità che anzi, in alcuni casi, appare ridimensionato.

Altra considerazione è la forza degli uomini dello Stato e il loro duro ed incessante contrasto al fenomeno, oggi sempre più aiutati da tecnologie all'avanguardia che permettono loro di affrontare il crimine in maniera scientificamente perfetta: solo nell'ultimo anno le proposte di sorveglianza speciale all'Autorità Giudiziaria sono state 3.485, il 5,2% in più rispetto al 2007 (3.313), mentre di misure di sorveglianze speciale ne sono state irrogate 2.954, con una differenza maggiore del 4,6% con il 2007 (2.824).

GRAFICO 2

Proposte sorveglianza speciale all'A.G. e misure di sorveglianza speciale irrogate – Dati per ogni 100.000 abitanti

Anni 1996-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)
Valori percentuali



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

TABELLA 3

L'attività di sequestro e confisca dei beni, per tipo di organizzazione

Anni 1992-2007(primi dieci mesi per quest'ultimo anno)
Valori assoluti in euro

Cupole	Valori sequestrati		Valori confische	Totale
	Art. 321 Cpp	Legge 575/65	Legge 575/65	
Cosa Nostra	571.465.081	753.697.000	136.701.114	1.461.863.195
Camorra	1.689.785.888	803.314.823	482.374.000	2.975.474.711
'Ndrangheta	65.447.099	119.796.254	46.283.000	231.526.353
Criminalità Organizzata Pugliese	64.157.795	65.307.000	54.150.698	183.615.493
Altre	183.369.000	164.247.000	82.288.000	429.904.000
Totale	2.574.224.863	1.906.362.077	801.796.812	5.282.383.752

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

TABELLA 4**Le ordinanze di custodia cautelare, per tipo di organizzazione**

Anni 1992-2007 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)

Valori assoluti

Cupole	Ordinanze di custodia cautelare
Cosa Nostra	1.663
Camorra	2.353
'Ndrangheta	2.353
Criminalità Organizzata Pugliese	607
Altre	1.363
Totale	8.339

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

I BUSINESS DELLE CRIMINALITÀ ORGANIZZATE

Cosa Nostra, 'Ndrangheta, Camorra e Sacra Corona Unita hanno fatturato insieme, solo nel 2008, circa 130 miliardi di euro, con un utile che sfiora i 70 miliardi al netto degli investimenti e degli accantonamenti. Al primo posto degli introiti, iscritti tra le attività nel bilancio di queste mafie, i traffici illeciti, che fanno segnare un attivo di 62,80 miliardi di euro.

La principale fonte di guadagni resta il traffico di droga con 59 miliardi di euro, mentre armi e altri traffici costituiscono 5,80 miliardi dell'attivo, il contrabbando 1,20 miliardi e la tratta degli esseri umani 0,30. Ancora, 21,60 miliardi di euro arrivano dalle tasse mafiose, ovvero racket (9 miliardi) e usura (12,60 miliardi); da furti rapine e truffe "solo" un miliardo. L'attività imprenditoriale porta in bilancio 24,70 miliardi di euro di attivo: appalti e forniture pesano per 6,50 miliardi, agromafia 7,50 miliardi, giochi e scommesse 2,40 miliardi, contraffazione 6,30 miliardi, abusivismo 2,2 miliardi.

Un mercato emergente che inizia a registrare un importante giro di affari è quello delle ecomafie che pesa per 16 miliardi di euro, marginale invece il giro della prostituzione che frutta solo 0,60 miliardi di euro mentre da proventi finanziari arrivano infine 0,75 miliardi. Per un totale di 130 miliardi di fatturato da cui vanno sottratti 60 miliardi di euro di passività per stipendi di capi, affiliati, detenuti e latitanti per un totale di 1,76 miliardi di euro, 0,45 miliardi spesi per la logistica (covi, reti ed armi). Per la corruzione la Mafia spende 3,8 miliardi di euro, altri 0,70 miliardi servono alle spese legali, per gli investimenti 30 miliardi di euro, riciclaggio 22,50 miliardi e infine 7,50 miliardi di euro vanno in accantonamenti. Il solo ramo commerciale della criminalità mafiosa e non, che incide direttamente sul mondo dell'impresa, ha ampiamente superato i 92 miliardi di euro, una cifra intorno al 6% del Pil nazionale. Ogni giorno una

massa enorme di denaro passa dalle tasche dei commercianti e degli imprenditori italiani a quelle dei mafiosi, qualcosa come 250 milioni di euro al giorno, 10 milioni l'ora, 160mila euro al minuto.

Il settore più in crescita nel giro d'affari dei reati che incidono più direttamente sulla vita delle imprese e che in totale pesano sulle stesse per 32 miliardi di euro, è quello dell'usura: aumentano infatti gli imprenditori colpiti, sale la media del capitale prestato e degli interessi restituiti nonché dei tassi di interesse applicati, facendo lievitare il numero dei commercianti colpiti ad oltre 180.000, con un giro d'affari che oscilla intorno ai 15 miliardi di euro. Stabile il giro del racket delle estorsioni, dove rimane sostanzialmente invariato il numero dei commercianti taglieggiati, pari a 160mila, con una lieve contrazione dovuta al calo degli esercizi commerciali e all'aumento di quelli di proprietà mafiosa. Cala anche il contrabbando, in parte sostituito da altri traffici, mentre cresce il peso economico della contraffazione, del gioco clandestino e delle scommesse. Un euro per tenere un banco al mercato a Palermo, tra i 5 e i 10 a Napoli; un massimo di 500 euro per un negozio, ma se è elegante o nel centro il prezzo sale a mille. Se si possiede un redditizio supermercato non se ne esce con meno di 3mila euro, ma può accadere che se ne debbano pagare 5mila e, se si ha aperto un cantiere, la somma da sborsare a Palermo è di 10mila euro: sono le "cifre" del "pizzo" tra Palermo e Napoli, richieste che ultimamente, sono diventate "soft", ma non per questo meno opprimenti e generalizzate.

Inoltre, l'avvento dell'euro pesa non solo sulle tasche dei contribuenti del fisco, ma anche in quelle di chi paga pegno alle mafie, segnando un aumento dei costi e facendo lievitare di non poco il prezzo da pagare. I soldi versati nelle "bacinelle" hanno superato abbondantemente i 6 miliardi di euro. Un costo che, rapportato alla crisi economica, diventa sempre più insopportabile per le imprese che preferiscono chiudere o cambiare città, piuttosto che denunciare. I commercianti taglieggiati oscillano intorno ai 150.000, mentre quelli coinvolti in rapporti usurari è sensibilmente aumentato e stimato in oltre 180.000. Gli interessi usurari praticati dalle mafie sono ormai stabilizzati ad oltre il 10% mensile, ma cresce il capitale richiesto e gli interessi restituiti. Nel complesso il tributo pagato dai commercianti ogni anno a causa di questa lievitazione si aggira in non meno di 15 miliardi di euro. Un terzo dei commercianti coinvolti si concentra in Campania, Lazio e Sicilia, ma preoccupa anche il dato della Calabria, il più alto nel rapporto attivi/coinvolti. La Campania detiene infatti il record degli importi protestati (736.085.901 euro) seguita dalla Lombardia e dal Lazio. Lo stesso Lazio (5,34%), la Campania (4,46%) e la Calabria (3,53%) sono le regioni con il più alto numero di protesti in rapporto alla popolazione residente. Napoli è la città nella quale lo scorso anno si sono registrati più fallimenti (7,2%) che rappresenta il 15% del totale nazionale. Tutti sintomi di

una fragilità e debolezza che colpisce innanzitutto i negozi, grandi o piccoli che siano.

Alle aziende coinvolte vanno aggiunti gli altri piccoli imprenditori, artigiani in primo luogo, ma anche dipendenti pubblici, operai, pensionati, facendo giungere ad oltre 600.000 le persone invischiate in patti usurari, a cui vanno aggiunte non meno di 15.000 persone immigrate impantanate tra attività parabancarie ed usura vera e propria.

A ben vedere, questo costituisce anche un limite per un fenomeno incentrato sul controllo del territorio. La nuova proiezione criminale, l'intensificazione dei rapporti esterni all'organizzazione mafiosa, un territorio "dilatato" in cui le estorsioni si moltiplicano, sono tutti fattori che contribuiscono a spezzare l'omertà, vero punto di forza del potere mafioso: le vittime delle estorsioni sovente si ribellano. Il "pizzo" impedisce investimenti produttivi e commerciali al Sud; i meridionali rifiutano con forza l'ipoteca criminale. Nel mirino delle mafie entrano uomini di valore, politici che si sottraggono ad accordi e magistrati ritenuti "pericolosi" dal potere mafioso.

L'analisi dunque non porta al pessimismo nel valutare la lotta alla criminalità organizzata, ma piuttosto a considerare con cautela un periodo estremamente "delicato" ed importante dello scontro tra il potere mafioso e le Istituzioni. Appare evidente che la mafia è cambiata perché ormai è definitivamente approdata alla "cultura del denaro", lasciandosi alle spalle la "cultura dell'onore", che ne aveva garantito una sorta di plasmabilità sociale e di riconoscimento culturale nei decenni passati. I cittadini iniziano a prendere più decisamente posizione e questa pressione sociale mette a rischio la catena dell'omertà, segno del consenso mafioso.

Le ramificazioni nazionali del crimine, hanno visto il massiccio ingresso delle famiglie mafiose sui ricchi mercati metropolitani del Centro-Nord, confermato dalla lunga serie di arresti dei colletti bianchi della politica e della burocrazia. La risposta delle Forze dell'ordine c'è stata, ma da sé non può essere sufficiente.

La classe politica deve riuscire a produrre una forte azione di contrasto attraverso norme più severe ed efficaci e nello stesso tempo prosciugare l'acqua del disagio sociale che produce disponibilità, tolleranza e connivenza nei confronti delle organizzazioni criminali.

Scheda 54

Gli omicidi

INTRODUZIONE

L'omicidio rappresenta la manifestazione estrema del crimine: con esso la vittima viene privata del bene della vita e le persone a lei care della sua stessa presenza, per sempre.

“Omicidio” è un termine generico, comprendente motivazioni, situazioni e contesti assolutamente diversi: a seconda del tipo di vittima e del contesto in cui l'omicidio avviene, le reazioni tendono sempre a diversificarsi ulteriormente. Malgrado nella nostra società il fenomeno è in continuo decremento, il carattere di questo delitto lo rende comunque azione particolarmente insopportabile e preoccupante sotto il piano dell'allarme sociale.

In Italia, la consumazione di questo tipo di reato non è omogenea su tutto il territorio ma si concentra in determinate aree ed assume contorni e dimensioni superiori alla sua effettiva incidenza: nel 2006 il nostro Paese è risultato quinto tra gli Stati dell'area europea interessati da questo fenomeno, dopo paesi come la Turchia, Francia, Gran Bretagna e Germania¹.

L'amplificazione dell'efferatezza dell'atto viene sentita soprattutto a causa del legame dell'omicidio con dinamiche delinquenziali.

Ma questo delitto non è solo lo strumento con cui le piccole o grandi associazioni criminali controllano i propri territori ovvero combattono per conquistarne altri o per predominare su un determinato affare. Esiste anche uno scenario più intimo, come l'ambiente familiare, dove, lontani dagli occhi di tutti e difesi da stereotipi che obbligano ad apparenze “normali”, si consumano atti di profonda violenza.

Eventi improvvisi o anche futili e inqualificabili motivi (una rissa, un diverbio o un cattivo rapporto di vicinato) possono scatenare la follia omicida, non sono estranei neanche motivi di interesse economico.

¹ Cynthia Tavares e Geoffrey Thomas, “Crime and Criminal Justice” in *Statistics in focus: population and social conditions*, Eurostat, 2008, n. 19.

Particolare interesse suscita l'omicidio seriale, per i risvolti non subito intelleggibili, per la personalità del "serial killer"² e per le storie che legano ogni vittima all'autore. È il fenomeno che più inquieta l'opinione pubblica, pur catturandone la curiosità, specie in quella fase in cui l'omicida non è noto e le indagini di polizia sono in corso: la troppa, e spesso cinica spettacolarizzazione dei media attorno a questi eventi delittuosi, alimenta paure e incubi collettivi, il più delle volte ingiustificati.

L'ANDAMENTO NEL TEMPO E NELLO SPAZIO

Negli ultimi anni il numero di omicidi commessi in Italia è notevolmente diminuito.

Dal 1991, anno in cui si registra il picco più alto con 1.901 omicidi, la parabola discende fino a registrare nel 2008 il minimo storico di 512 unità.

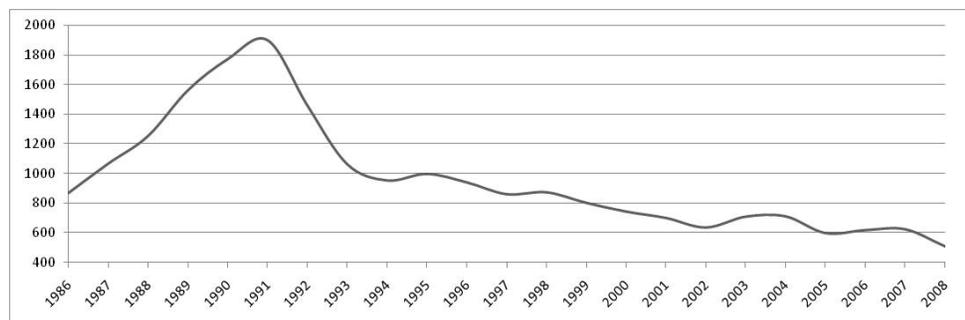
L'andamento del fenomeno presenta variazioni consistenti negli anni 1990 e 1991, con tassi che superano i 3 omicidi ogni 100.000 abitanti. Dopo questo periodo la curva, con una certa regolarità, scende per assestarsi ad un tasso di 0,85/100.000 (grafico 1).

GRAFICO 1

Omicidi volontari consumati in Italia, denunciati dalle Forze di polizia all'Autorità giudiziaria

Anni 1986-2008(*)

Valori assoluti



(*)Primi dieci mesi.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

2 Soggetto che uccide tre o più volte, in luoghi diversi e con un periodo di "intervallo emotivo" fra un omicidio e l'altro; in ciascun evento delittuoso, il soggetto può uccidere più di una vittima; può colpire a caso oppure sceglierla accuratamente; spesso ritiene di essere invincibile e che non verrà mai catturato.

Per quanto sia ovunque diminuita la tendenza a risolvere i vari conflitti sociali con il ricorso alla violenza, l'omicidio non si distribuisce in modo uniforme sul territorio, ma "colpisce" alcune regioni e realtà territoriali più di altre. L'andamento si presenta molto diverso al Nord rispetto al Mezzogiorno e differenze significative permangono tra le diverse regioni.

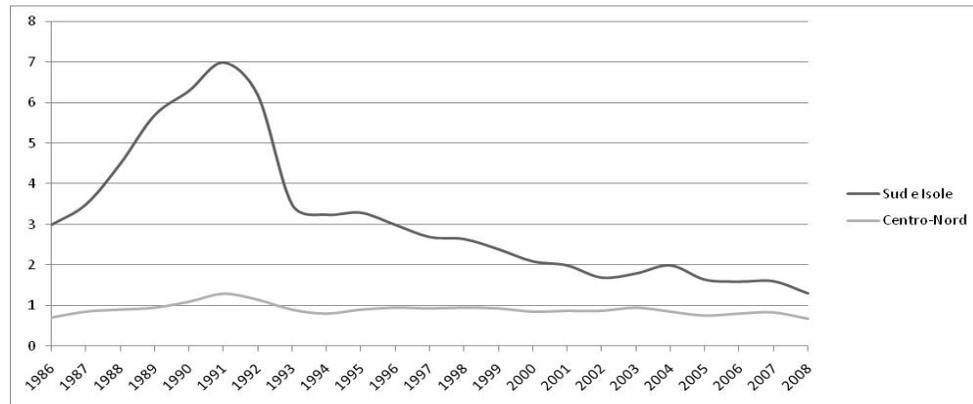
Gli andamenti rappresentati nel grafico 2 e relativi al Centro-Nord e all'Italia meridionale-insulare, mostrano un picco nel 1991 per quest'ultima zona, con un tasso di 7 omicidi ogni 100.000 abitanti. Questo dato è da imputarsi ad un periodo di forte attività delle organizzazioni criminali che operano principalmente al Sud (Mafia, 'Ndrangheta, Camorra e Criminalità organizzata pugliese). Dal 1992 in poi la curva decresce fino ad arrivare a poco meno di 2 omicidi ogni 100.000 abitanti.

GRAFICO 2

Omicidi volontari consumati nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno e Isole in Italia, denunciati dalle Forze di polizia all'Autorità giudiziaria - Tassi su 100.000 abitanti

Anni 1986-2008(*)

Valori percentuali



(*)Primi dieci mesi.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Sebbene gli omicidi volontari siano meno frequenti nelle zone del Centro-Nord, le due curve, dal 2002 in avanti, presentano tassi molto simili, pari a circa 2 ogni 100.000 abitanti: tuttavia, nel 2008 il tasso del Sud d'Italia è pari a 1,32 mentre al Centro-Nord a 0,66, risultando quindi nel Meridione un'incidenza del fenomeno doppia rispetto a quella del Centro-Nord. Con riferimento all'intero periodo esaminato, benché il primato delle zone del Sud per questo tipo di delitto rimanga invariato, si assiste ad una notevole diminuzione del tasso di omicidi proprio nelle regioni del Mezzogiorno.

Considerando i territori regionali, si può notare che la Sicilia nel 1986 registra un tasso di circa 4 omicidi ogni 100.000 abitanti, raggiunge il picco nel 1991 con 10 omicidi, e, infine, nel 2008 presenta valori che si assestano sulla media italiana, con meno di un omicidio ogni 100.000 abitanti (tabella 1).

La situazione della Campania e della Calabria risulta diversa. Nel 2008 sono le due regioni che presentano il più alto tasso di omicidi volontari consumati: in Campania si registra un tasso di 1,69 per 100.000 abitanti, mentre in Calabria di 2,64. Inoltre, la curva di diminuzione degli omicidi commessi non è così repentina come nel caso della Sicilia.

Questo si nota soprattutto in Campania, dove escludendo il 1991 e 1992, come è noto anni tragici sotto il profilo della sicurezza, si riscontra una differenza di 5 punti tra il tasso più alto registrato nel 1991 (6,7 per 100.000 abitanti) e quello più basso del 2008. In Sicilia la stessa differenza si assesta a 9 punti.

TABELLA 1

Omicidi volontari consumati denunciati dalle Forze di polizia all'Autorità giudiziaria - Tassi su 100.000 abitanti

Anni 1986-2008(*)
Valori assoluti

Regioni	1986	1988	1991	1992	1993	1998	2000	2003	2006	2008
Abruzzo	0,6	0,9	0,9	1,0	0,6	0,5	0,2	0,5	0,5	0,15
Basilicata	1,0	1,3	4,7	1,8	2,0	0,3	1,0	1,3	0,7	0,51
Calabria	7,5	10,7	13,4	7,3	6,1	4,1	4,1	3,4	3,0	2,64
Campania	2,9	4,1	6,7	5,1	3,5	3,4	2,8	2,2	2,5	1,69
Emilia Romagna	0,3	1,0	1,4	1,1	0,9	0,9	0,8	1,1	0,7	0,58
Friuli V.G.	0,4	0,2	0,8	0,8	0,8	0,3	0,8	0,6	0,6	0,41
Lazio	1,0	1,1	1,3	1,1	1,0	1,1	0,9	0,9	0,9	0,72
Liguria	0,9	1,0	1,8	1,4	1,0	1,0	0,9	1,4	0,9	1,12
Lombardia	0,7	1,1	1,6	1,4	1,0	1,0	0,9	1,0	0,9	0,76
Marche	0,7	0,9	0,6	1,0	0,3	0,6	0,5	0,7	0,6	0,13
Molise	1,5	0,6	0,3	0,6	1,2	0,0	0,0	0,6	1,2	0,94
Piemonte	1,0	1,0	1,4	1,5	1,2	1,1	0,8	0,9	0,7	0,57
Puglia	1,2	2,2	4,7	3,3	2,5	2,0	2,1	1,7	0,8	0,91
Sardegna	2,6	2,8	4,7	2,7	2,7	2,0	1,5	2,2	1,2	1,38
Sicilia	3,8	6,1	9,7	8,0	5,0	2,7	1,7	1,2	1,2	0,7
Toscana	0,5	0,5	0,9	0,9	0,7	1,0	0,8	0,7	0,8	0,95
Trentino A.A.	1,3	0,5	1,1	0,9	0,3	0,2	0,2	0,5	0,3	0,2
Umbria	0,5	0,4	1,1	0,7	0,5	0,8	0,6	1,2	0,6	0,57
Valle d'Aosta	0,0	1,7	4,3	0,9	0,0	2,5	0,0	1,7	1,6	0,00
Veneto	0,3	0,4	1,1	0,7	0,6	0,6	0,8	0,7	0,8	0,56
Italia Centro-Nord	0,7	0,9	1,3	1,1	0,9	0,9	0,8	0,9	0,8	0,66
Italia Sud-Isole	3,0	4,5	7,0	5,1	3,6	2,6	2,2	1,8	1,6	1,22
Italia	1,5	2,2	3,4	2,6	1,9	1,5	1,3	1,2	1,1	0,85

(*)Primi dieci mesi.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Quindi, la curva decrescente negli omicidi commessi nelle zone meridionali è imputabile soprattutto al territorio siciliano, segno sia di un cambiamento nel *modus operandi* mafioso, che predilige una visibilità nel territorio meno cruenta rispetto agli anni precedenti, sia di un aumento dell'efficacia dell'azione di contrasto delle Forze di polizia.

Contrariamente a quanto si pensa, fra il tasso di omicidi ed il livello di urbanizzazione non vi è sempre stata una stretta relazione. Negli ultimi venti anni, infatti, in Italia, gli omicidi sono stati più frequenti nelle grandi città che nei centri più piccoli. Tuttavia, questa differenza è stata maggiore nelle regioni meridionali che in quelle del Centro-Nord. Confrontando i diversi andamenti, si nota che, rispetto al tasso complessivo delle città centro-settentrionali, Milano riporta valori superiori in ogni anno considerato. Parallelamente al trend nazionale, il tasso in quest'area diminuisce nel tempo, ma rimane più alto rispetto alle altre città del Centro-Nord: nel 1986 si registra un tasso di omicidi pari a 2,8 ogni 100.000 abitanti, un picco di 3,1 in corrispondenza del 1992 ed una sostanziale diminuzione, dopo questo anno, che si assesta nel 2008 a 1 omicidio per 100.000 abitanti.

TABELLA 2
Province italiane maggiormente interessate da omicidi

Anni 2008(*), 1992-2008(*)

Valori assoluti

Provincia	2008(*)	Provincia	1992-2008(*)
Napoli	53	Napoli	1869
Milano	35	Catania	754
Roma	28	Milano	743
Reggio Calabria	22	Reggio Calabria	731
Caserta	22	Roma	683

(*)Primi dieci mesi.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

I tassi delle grandi città del Mezzogiorno sono molto alti: la città di Napoli, in particolare, presenta valori costantemente elevati che, rispetto alle altre città, non decrescono in modo evidente, anzi, presentano andamenti irregolari. Nel 2008 il tasso della città partenopea scende al valore minimo di 1,71 che risulta maggiore di quasi un punto rispetto al tasso totale delle grandi città meridionali e insulari.

Come già abbiamo evidenziato, le città siciliane registrano una rilevante flessione nel tasso di omicidio. Più nel dettaglio, sia Catania sia Palermo rilevano un andamento che decresce in modo repentino nell'arco di tempo considerato: Catania, da tassi di 12,4, 16,8 e 12,9 registrati rispettivamente negli anni 1988, 1992, e 1996, passa a 2,6 omicidi ogni 100.000 abitanti nel 2006 a

0,9 omicidi nel 2008. Il cambiamento è evidente: basti pensare che negli anni Novanta, fino al 1996, gli omicidi in questa città rappresentavano un terzo di quelli avvenuti nelle grandi città meridionali e insulari. Anche Palermo presenta un andamento di interesse, arrivando nel 2008 ad un tasso di 0,53 omicidi ogni 100.000 abitanti. Il 1992 registra l'ultimo periodo di forte violenza di tipo mafioso, culminata con la morte dei magistrati Falcone e Borsellino nelle stragi di Capaci e di Via D'Amelio a Palermo.

TABELLA 2 BIS

Province italiane meno interessate da omicidi

Anni 2008(*), 1992-2008(*)

Valori assoluti

Provincia	2008(*)	Provincia	1992-2008(*)
Forlì	0	Isernia	7
Ravenna	0	Rieti	11
Enna	0	Verbania	12
Siracusa	0	Biella	13
Ancona	0	Sondrio	14

(*)Primi dieci mesi.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

A conferma del trend decrescente di questo fenomeno nell'area siciliana, province come Enna e Siracusa fanno registrare valori sorprendenti, con assenza totale di casi di omicidio volontario, mentre l'analisi dei dati sul lungo periodo 1992-2008 conferma, anche per questo reato, province come Isernia, Sondrio e Verbania tra quelle con meno avvenimenti delittuosi omicidiari.

FORME DI CRIMINALITÀ OMICIDIARIE E RAPPORTI CON ALTRI REATI

Come abbiamo accennato in apertura, le statistiche sugli omicidi volontari prevedono due àmbiti di collocazione dell'evento: criminalità organizzata e criminalità comune. All'interno di queste due categorie sono previsti ulteriori dettagli che specificano la circostanza in cui è avvenuto l'omicidio.

Gli omicidi commessi nell'ambito della criminalità organizzata possono essere di fattura mafiosa, camorristica, 'ndrina, o di criminalità organizzata pugliese. Tra quelli commessi nell'ambito della criminalità comune, invece, si contano gli omicidi passionali e familiari; per rapina, estorsione, usura, interessi, debito e truffa; per lite, rissa, futili motivi, viabilità; per altre circostanze, tra le quali violenza sessuale, produzione e spaccio di stupefacenti, eutanasia, follia, omicidi seriali, prostituzione, ecc.

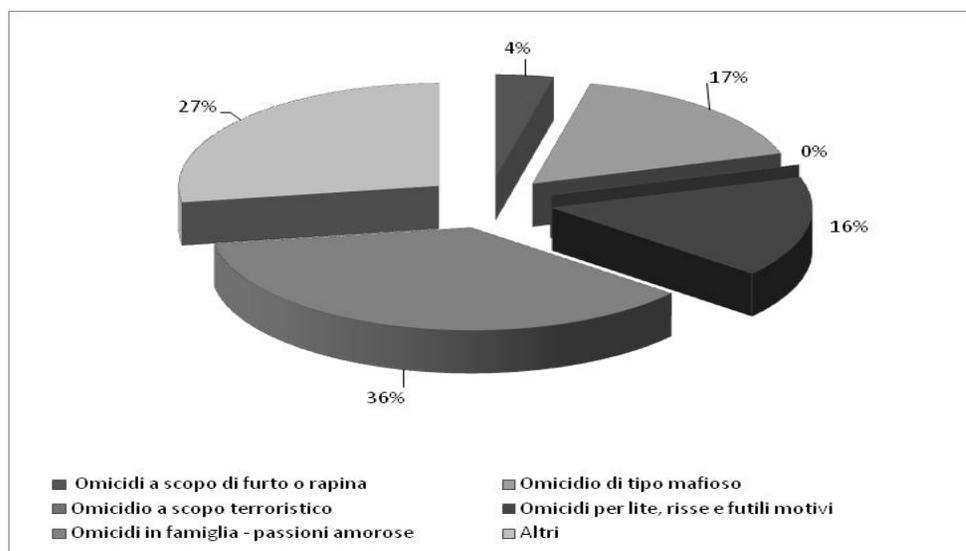
Nel grafico 3 sono presentati gli omicidi volontari per categoria; come si può notare, solo il 17% di questi ha origine mafiosa ed il 4% è avvenuto in circostanze di furti o rapine. Sicuramente tra gli altri motivi, gli omicidi che avvengono in famiglia o all'interno di "passioni amorose" (36%) sono quelli che destano un interesse particolare. Il 16% degli omicidi avvenuti per lite o per futili motivi denota una tendenza all'aggressività diffusa, specie nelle regioni settentrionali, dove i luoghi di ritrovo giovanile spesso si tramutano in spazi di violenza e di contesa.

GRAFICO 3

Omicidi volontari consumati in Italia, per categoria

Ann0 2008(*)

Valori assoluti



(*)Primi dieci mesi.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Non destano particolare allarme sociale gli infanticidi, in Italia: l'unico caso nei primi dieci mesi del 2008 si è verificato in provincia di Vicenza. Questo dimostra il valore speciale che il nostro popolo ha verso il mondo dell'infanzia, che sa riconoscere e proteggere anche in situazioni estreme personali e sociali: non dimentichiamo che la stessa "società dell'onore" delle organizzazioni malavitose puniva severamente chi, per sbaglio, privava della vita bambini e donne.

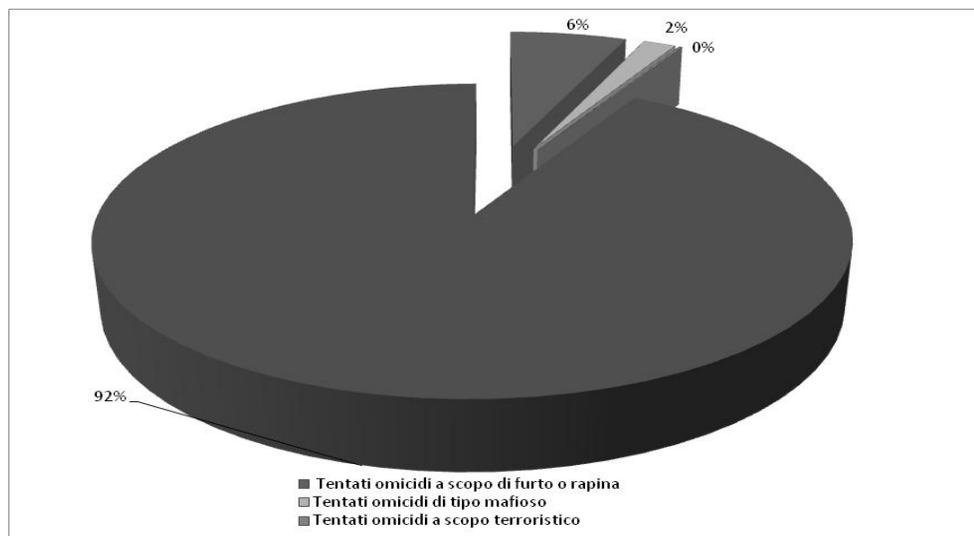
Per il particolare turbamento psichico che accompagna questo gruppo di reati, meritano di essere menzionati i tentativi di omicidi, i quali, pur non cagionando la morte – l'agente ne aveva tutta la volontà e la cosapevolezza di farlo – provocano profondi traumi a chi subisce questa minaccia. Gli unici dati di rilievo sono quelli in seguito a furto o rapina (92%), gran parte consumati nel Meridione d'Italia e posti in essere da quella parte non professionistica di criminalità che spesso viene anche severamente contrastata dalle organizzazioni malavitose locali, proprio per la risonanza mediatica che queste azioni suscitano.

GRAFICO 4

Tentati omicidi consumati in Italia, per categoria

AnnO 2008(*)

Valori assoluti



(*)Primi dieci mesi.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

I dati sugli omicidi da incidente stradale (12%) e sul posto di lavoro (7%) sono invece da non sottovalutare.

Se negli ultimi anni gli omicidi sono diminuiti di un terzo (da 1.042 casi nel 1995 a 512 nel 2008), nei cantieri e sui posti di lavoro, lo scorso anno, sono morti 1.170 operai di cui quasi la metà in infortuni “stradali”, nel tragitto casa-lavoro o travolti mentre lavoravano in strada. Se si escludono i cosiddetti infortuni “in itinere” o comunque avvenuti in strada, non rilevati in modo omogeneo da tutti i paesi europei, si contano 918 casi in Italia, 678 in Germania, 662 in Spagna, 593 in Francia (in questo caso il confronto è riferito al 2005).

Confrontando gli omicidi con i morti per incidenti stradali, si nota che i decessi in incidenti automobilistici sono otto volte gli omicidi. Nel 2008, in Italia sono stati 905 gli incidenti automobilistici che hanno provocato la morte.

Malgrado gran parte dell'impegno politico degli ultimi anni è stato rivolto all'obiettivo di garantire la sicurezza dei cittadini, è evidente la sfasatura tra pericoli reali e interventi concreti per fronteggiarli. Il luogo di lavoro e la strada mancano ancora di presidi efficaci per garantire la piena sicurezza dei cittadini, e spesso si pensa che perdere la vita in un incidente stradale sia una fatalità.

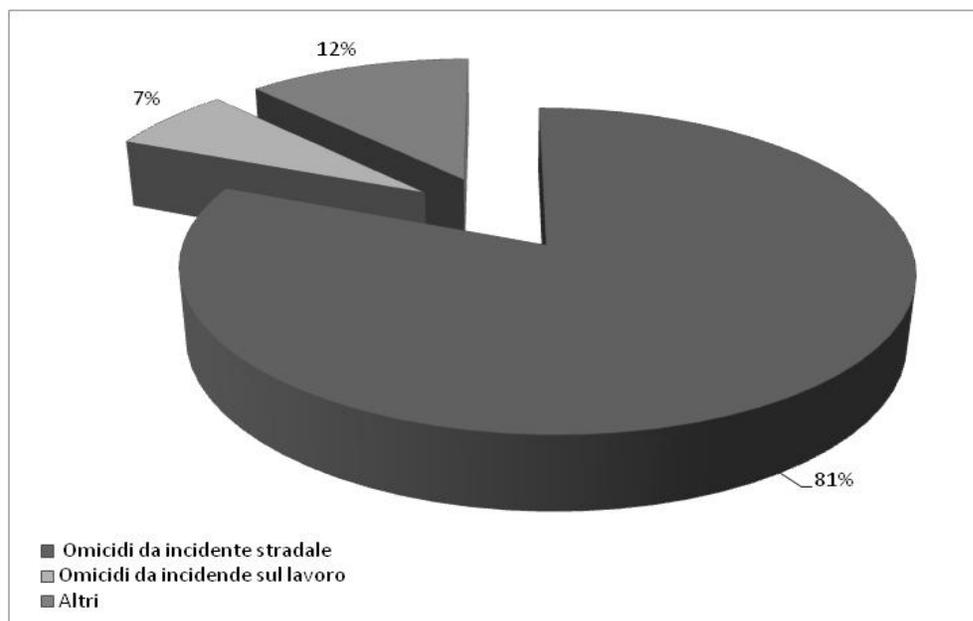
Per concludere, gli omicidi preterintenzionali non sono allarmanti, con i soli 28 casi nel periodo del 2008 fin qui considerato.

E questo dato ci consente di ripetere che, malgrado tutto, in Italia, quello della vita è ancora considerato un dono.

GRAFICO 5

Omicidi colposi consumati in Italia, per categoria

Ann0 2008(*)
Valori assoluti



(*)Primi dieci mesi.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Scheda 55

L'usura: il credito che consuma

LEGISLAZIONE ANTIUSURA

L'etimologia del termine usura è latina e deriva da *usus* che indica l'utile che va riconosciuto al creditore in aggiunta alla restituzione del bene mobile o del denaro ottenuto in prestito. La pratica dell'*usus* è antica ed inizialmente riferita alla concessione di uso anche e soprattutto di derrate alimentari.

Attualmente, la maggioranza dei paesi della Comunità Europea prevede un tasso limite oltre il quale il prestito si definisce usurario. A volte il tasso limite è un valore assoluto, altre volte aggiornato periodicamente dai Governi e agganciato ai tassi di interessi correnti e all'andamento dell'inflazione.

Dove non è previsto un valore-limite, spesso è richiamato un principio di proporzionalità ai tassi correnti e alle condizioni del caso, che lascia ai giudici ampia discrezionalità di interpretazione.

Alcune legislazioni, sia con un tasso-limite che con un orientamento più liberista, prevedono la nullità *ab initio* dei contratti stipulati con tassi di interesse ritenuti usurari. In questo caso, la vittima dell'usura non è tenuta a restituire il capitale prestato.

In Europa, la soglia di tolleranza è del 30%, mentre in Italia il "tasso soglia", è del 50% e si calcola aumentando di tale percentuale il tasso effettivo globale medio (Tegm) relativo ai vari tipi di operazioni creditizie, rilevato ogni tre mesi dal Ministero del Tesoro e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

Infine, c'è la nuova frontiera dell'usura, quella gestita dalla criminalità organizzata, che utilizza il prestito usurario per riciclare il denaro ed estendere il proprio controllo sul tessuto economico. Sebbene recente e limitato ad alcune aree del Paese, si tratta, tuttavia, di un fenomeno particolarmente significativo, perché le sue conseguenze mettono ancora di più in pericolo la possibilità di sviluppo e di benessere di una vasta comunità.

Di fronte all'aggravarsi della pericolosità del fenomeno, il Parlamento italiano ha approvato la legge n. 108 del 7 marzo 1996, che ha meglio definito il reato di usura e inasprito le pene per chi lo commette, prevedendo anche il sequestro e la confisca dei beni dell'usurario.

La legge 23 febbraio 1999, art. 44, infine, prevede, a chi collabora con le istituzioni:

- un prestito di durata quinquennale a tasso zero per favorire il reinserimento nel mercato del lavoro;
- la possibilità di sospendere le azioni esecutive, quali pignoramento o sfratto: sentito il parere favorevole del Presidente del tribunale, il prefetto ordina la sospensione delle azioni esecutive nei confronti delle vittime di usura e di estorsione;
- con il fondo di prevenzione, si offrono significativi sostegni, sia alle Fondazioni che ai Consorzi, fidi che costituiscono appositi fondi speciali, per l'erogazione di prestiti ai soggetti "a rischio".

LA DIFFUSIONE DEL FENOMENO

L'usura è la pratica criminale che consiste nel fornire prestiti a tassi di interesse considerati illegali, socialmente riprovevoli e tali da rendere il loro rimborso molto difficile o impossibile, spingendo perciò il debitore ad accettare condizioni capestro poste dal creditore a proprio vantaggio; come, ad esempio, la vendita ad un prezzo particolarmente vantaggioso per il compratore di un bene di proprietà del debitore, oppure spingendo il creditore a compiere atti illeciti ai danni del debitore per indurlo a pagare.

Di solito le vittime dell'usura sono persone e aziende in difficoltà economiche, alle quali è precluso il credito bancario, in ragione della consapevolezza da parte della banca della presumibile insolvenza di chi chiede prestiti. Tali persone e aziende trovano, perciò, credito presso canali non ufficiali.

Chi concede il prestito a tassi d'usura conta di rivalersi, in caso di mancato pagamento, sul patrimonio del debitore, che accetta il prestito anche a tali condizioni, sperando di poterlo comunque restituire.

Frequentemente gli usurai (detti comunemente "strozzini") svolgono altre attività illegali (dalle quali provengono i capitali che essi prestano) e compiono altri atti criminali, come il riciclaggio di denaro guadagnato illecitamente o atti di violenza per piegare la volontà delle loro vittime. Talora, l'usuraio già dispone di un notevole patrimonio personale ed è in grado di fornire garanzie ai creditori per prestiti di un certo ammontare. A volte si limita a firmare una fideiussione, che permette alla vittima di ottenere un prestito; l'istituto di credito, infatti, rifiuta di concedere un prestito a chi non fornisce sufficienti garanzie e/o capacità di rimborso futuro, e la fideiussione può aprire le porte al credito. In questo modo, l'usuraio può riscuotere interessi, senza anticipare alcuna somma.

E ancora, l'usuraio potrebbe prendere a prestito il denaro da un istituto di credito, ponendo come garanzia il suo patrimonio, e girando le somme alle vittime a tassi usurari. Talvolta, però, accade che prestiti frequenti di ingenti somme potrebbero essere segnalati, e l'usuraio chiamato a documentare l'impiego delle aperture di credito.

La Banca Centrale comunica, tramite il suo Ufficio Italiano Cambi (UIC), i valori minimo e massimo entro i quali variano i tassi di interesse, pubblicandoli trimestralmente sul Testo Unico Bancario.

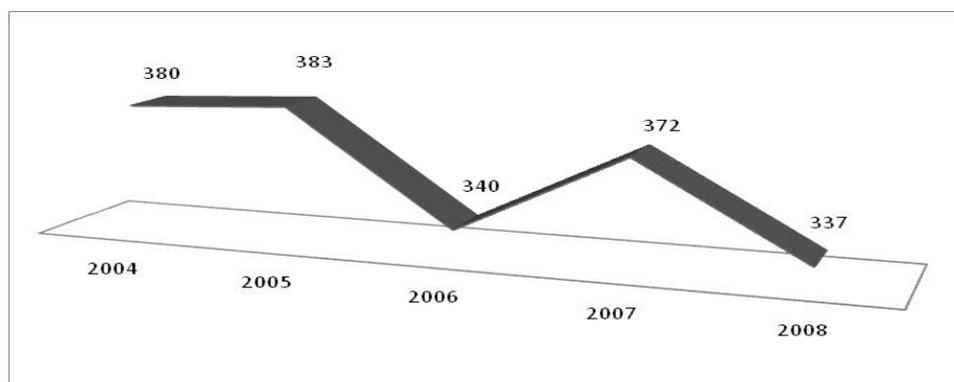
LE CIFRE IN ITALIA

L'usura è un fenomeno diffuso in tutta Italia, anche se risulta più marcato nel Mezzogiorno, come indica il numero di denunce presentate all'Autorità giudiziaria che, tuttavia, non dà una misura attendibile della reale entità del fenomeno. La maggior parte dei casi continua a rimanere sommersa e negli ultimi anni il numero delle denunce risulta addirittura in diminuzione. In questo senso, la paura di chi subisce l'usura non è l'unica spiegazione, dal momento che è aumentato, specie nell'ultimo decennio (e stabilito il giusto confronto), il numero di denunce per estorsione, rivolte quasi sempre a esponenti della criminalità organizzata (e quindi più rischiose per il denunciante).

GRAFICO 1

Andamento del delitto di usura in Italia

Anni 2004-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)
Valori assoluti



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Nella maggior parte dei casi, chi ha deciso di denunciare il proprio usuraio, solo molto raramente subisce conseguenze per la propria sicurezza personale e, comunque, episodi di violenza, quando accadono, avvengono quasi sempre all'interno del rapporto d'usura.

Il peso maggiore che grava sul rapporto fra usurato e usuraio è la convinzione della vittima di non avere comunque alternative alla propria situazione: l'usuraio, al momento del bisogno, è visto come un salvatore, che se poco alla volta gli toglie il patrimonio e la serenità, può, comunque, "dargli" ancora qualcosa. Magari ulteriore denaro, in cambio dell'ennesimo assegno che nessun altro più accetta.

Solo la vittima può spezzare la spirale perversa che si innesca, denunciando l'usuraio, riacquistando la propria indipendenza e ricominciando a vivere.

Il grafico 1 ci conferma quanto sopra esposto, e cioè una netta diminuzione di casi di usura risolti nell'ultimo anno (337), il 10,4% rispetto all'anno precedente.

È bene specificare, però, che l'andamento generale incostante è proprio la riprova che questi dati sono fortemente influenzati dal sentimento degli usurati, dalla loro necessità di liberarsi dalle maglie di quel gruppo malavitoso al quale si è rivolto e che lo opprime sempre più, facendolo arrivare al punto più basso di sopportazione.

La denuncia diviene così "uno" degli atti estremi perché, tante volte, soggetti particolarmente deboli, che rinunciano alla voglia di lottare, non riuscendo a vedere nelle Forze dell'ordine le figure istituzionali preposte alle quali chiedere l'unico vero aiuto, preferiscono rinunciare alla propria vita (togliendola anche ai propri cari) per paura che questi possano subire pressioni e minacce sempre più feroci.

TABELLA 1

Province italiane maggiormente interessate dal delitto di usura

Anno 2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)

Valori assoluti

Province	Usura
Napoli	62
Bari	18
Torino	17
Milano	15
Roma	15

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Tra le province italiane quella più interessata dal delitto di usura è Napoli (62), seguita da Bari (18), Torino (17), Milano e Roma (15).

Confrontando i dati della tabella 1, che riporta i casi di usura per l'anno 2008, con i dati della tabella 2, che riporta i casi degli ultimi quattro anni, si può notare come venga confermato l'andamento di cifre e di luoghi, con Napoli (205) tristemente capolista anche in questa graduatoria particolare, con uno scarto consistente su Roma (100), Torino (87), Milano (79) e Bari (72).

Sempre i dati a nostra disposizione ci indicano che le province meno colpite dal fenomeno sono Massa Carrara, Oristano, Prato, Sassari e Sondrio (1), piccole realtà per lo più del Settentrione.

TABELLA 2

Province italiane maggiormente interessate dal delitto di usura

Anno 2004-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)

Valori assoluti

Province	Usura
Napoli	205
Roma	100
Torino	87
Milano	79
Bari	72

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

TABELLA 3

Province italiane meno interessate dal delitto di usura

Anno 2004-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)

Valori assoluti

Province	Usura
Massa Carrara	1
Oristano	1
Prato	1
Sassari	1
Sondrio	1
Cremona	0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

I dati inducono ad una riflessione: essi indicano non solo che il ricorso all'usuraio avviene in zone dove i problemi socio-economici sono più accentuati, ma anche che la poca disponibilità alla denuncia è l'atteggiamento tipico dei cittadini dei piccoli centri, dove, oltre alla paura, il concetto di vergogna sociale, di fastidiosa pubblicità che ne deriva, è più sentito che altrove: è proprio da questi luoghi di provincia che si ha la minore probabilità di segnalazioni e denunce alle Forze dell'ordine, per cui, secondo autorevoli studiosi, il numero dei casi effettivi di usura potrebbe essere aumentato del 40-60%.

L'INDAGINE DI CONTRIBUENTI.IT

Secondo una recente indagine condotta da Contribuenti.it, in Italia ci sono 1.433.000 famiglie a rischio usura.

A rendere critico il quadro provvederebbe la grave situazione di difficoltà economica in cui versano tante famiglie italiane. Il loro sovra indebitamento, nel 2008, è cresciuto del 41,1%, rispetto all'anno precedente, mentre la propensione all'usura nel 2009 salirebbe del 25,7%.

Nel 2008 il livello medio del debito delle famiglie italiane ha raggiunto la cifra di 19.630 euro e la più esposta è la provincia di Roma, con oltre 24.250 euro.

Nel nuovo anno, al primo posto delle regioni maggiormente esposte al rischio usura, ci sarebbe il Piemonte con 394.000 famiglie, seguito dalla Sicilia (235.000), Emilia Romagna (214.000) e Campania (143.000) (tabella 4).

TABELLA 4

Famiglie italiane, per provincia, esposte a rischio di usura per l'anno 2009

Valori assoluti

Province	Famiglie
Piemonte	394.000
Sicilia	235.000
Emilia Romagna	214.000
Campania	143.000
Lombardia	88.000
Toscana	60.000
Veneto	43.000
Lazio	43.000
Puglia	40.000
Calabria	35.000
Liguria	28.000
Friuli Venezia Giulia	20.000
Umbria	20.000
Abruzzo	19.000
Trentino-Alto Adige	15.000
Sardegna	11.000
Valle d'Aosta	10.000
Basilicata	10.000
Marche	4.000
Molise	1.000

Fonte: Contribuenti.it

La crisi economica, il crollo della Borsa italiana, il boom delle carte di credito *revolving*, il gioco d'azzardo e la pressione fiscale: sono tutti fattori che possono contribuire a “consegnare” migliaia di famiglie italiane in mano agli usurai.

Purtroppo dati statistici confermano che il fenomeno sta aumentando e che la punta dell'iceberg sarà raggiunta nel corso del 2009.

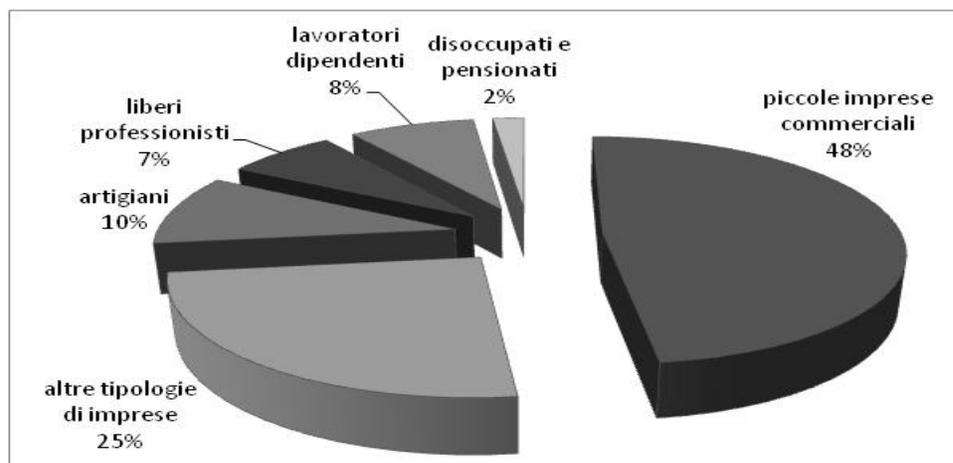
In passato, ogni qual volta l'economia ha segnato brusche frenate, l'usura ha registrato forti crescite.

Ma quali sono le vittime maggiormente colpite dal fenomeno? Secondo una stima su dati di Contribuenti.it si tratta soprattutto (48%) di piccole imprese operanti nel commercio, seguite da altre tipologie di imprese (25%), da artigiani (10%), liberi professionisti e lavoratori dipendenti (rispettivamente 7% e 8%) e da una bassa percentuale di disoccupati e pensionati (2%).

Il numero dei commercianti vittime di usura è aumentato negli ultimi anni, provati da una crisi che ha fatto registrare fra l'altro la chiusura di 357.000 attività commerciali dal 2000 a oggi.

GRAFICO 2

Categorie di vittime dell'usura in Italia
Anni 2004 - 2008
Valori percentuali



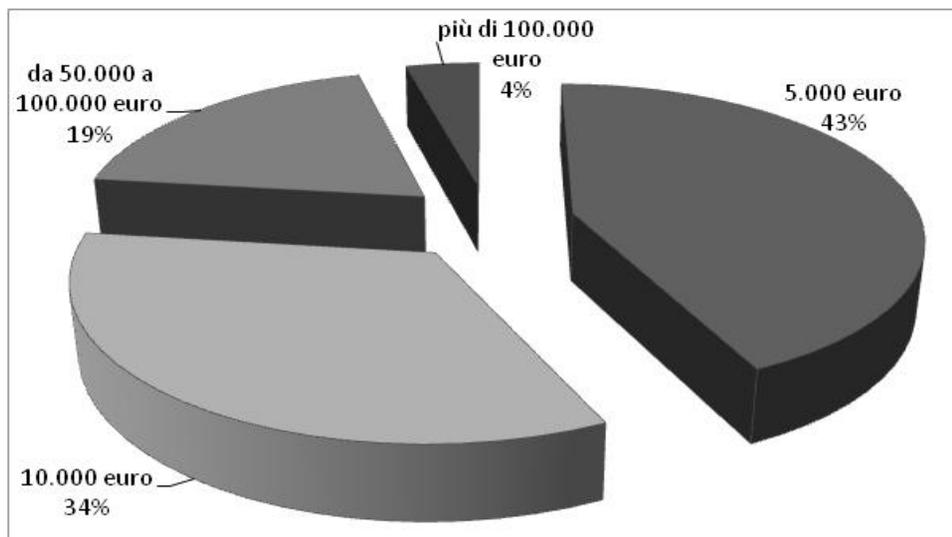
Fonte: Contribuenti.it

Purtroppo l'esperienza con l'usuraio non resta unica: nel 79% dei casi il ricorso al prestito usurario si ripete per due o più volte.

La cifra media iniziale richiesta è relativamente bassa e varia da 5.000 euro, per il 43% dei casi, a 10.000 per il 34%; ma può oscillare anche da 50.000 a 100.000 euro per il 19% dei casi, con un 4% di casi che supera di molto i 100.000 euro (grafico 3).

GRAFICO 3

Cifra media iniziale d'interesse applicata dagli usurai
Anni 2004-2008
Valori percentuali



Fonte: Contribuenti.it

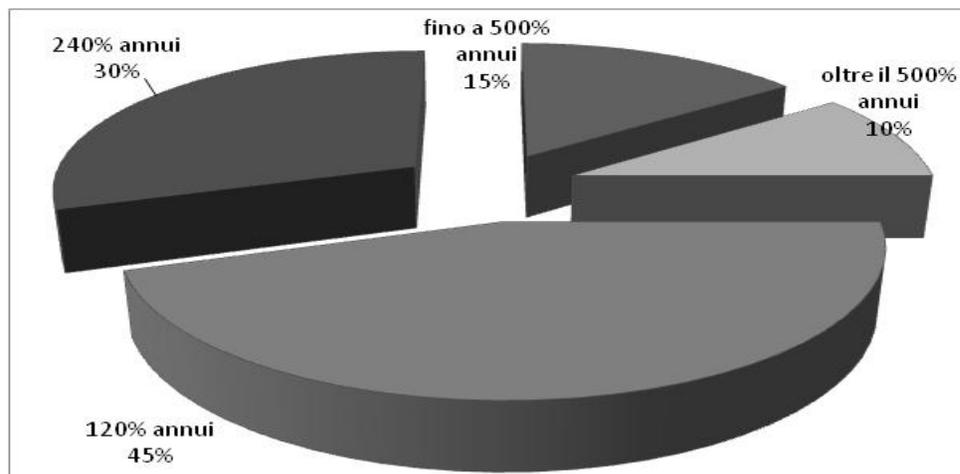
Elevatissimi i tassi di interesse che oscillano fra il 120% e il 240% annui, con un 15% di casi che arriva fino al 500% annuo e un 10% che li supera (grafico 4).

L'analisi dei dati delle minime somme di danaro richieste in prestito dalle persone e i tassi medi applicati dagli usurai, mostra come questi "esperti del prestito in nero" sappiano approfittarsi dello stato di necessità ed urgenza dei richiedenti: mettono a loro disposizione immediatamente somme che, come si è già detto, nel migliore dei casi, essi otterrebbero solo dopo lunghe attese presso gli istituti di credito, proponendo loro tassi d'interesse convenienti, vista appunto la velocità della loro disponibilità, in confronto ai tempi bancari.

Queste condizioni sono prontamente accettate dall'usuraio, il quale, pur di porre rimedio immediato ai propri debiti in scadenza, ne contrae, con estrema facilità, un altro: lo stato psicologico è così provato da non permettere la dovuta vigilanza verso un atto che risulterà, poi, fallimentare.

GRAFICO 4

Tassi d'interessi medi iniziali applicati dagli usurai
Anni 2004-2008
Valori percentuali



Fonte: Contribuenti.it

CONCLUSIONI

Nel corso di questa disamina, si è cercato di fotografare il complesso fenomeno dell'usura nel nostro Paese con uno sguardo proteso anche verso la Comunità Europea, una tematica più volte affrontata in passato da Eurispes che ha contribuito, con le sue analisi, ad evidenziare gli interessi economici e sociali sottesi a tale delitto. Interessi alimentati soprattutto dagli ingenti profitti che assicura il mercato del "prestito in nero", un immenso business che attira, oggi più di prima, organizzazioni criminali di tutto il mondo.

In queste conclusioni, vengono proposti al lettore anche i dati, comunicati dalla Banca d'Italia il 29 dicembre scorso, concernenti la rilevazione dei tassi di interesse effettivi globali medi ai sensi della legge sull'usura, per il periodo di applicazione 1 gennaio-31 marzo 2009, contenuti nel decreto ministeriale del 19 dicembre 2008: la speranza è che il confronto di questi tassi con i dati indicati, possa far riflettere maggiormente chi subisce una pressione usuraria a segnalare e denunciare, sicuro di trovare la migliore soluzione nei benefici previsti dalla legge.

TABELLA 5
Tassi di interesse effettivi globali medi ai sensi della legge sull'usura

Anno 2009 (fino al 31 marzo)

Valori assoluti

Categorie di operazioni	Classi di importo (in unità di euro)	Tassi medi(*) (su base annua)
Aperture di credito in conto corrente	fino a 5.000	12,27
	oltre 5.000	9,12
Anticipi, sconti commerciali e altri finanziamenti alle imprese effettuati dalle banche	fino a 5.000	6,89
	oltre 5.000	6,22
Factoring	fino a 50.000	7,01
	oltre 50.000	6,28
Crediti personali e altri finanziamenti alle famiglie effettuati dalle banche		9,93
Anticipi, sconti commerciali, crediti personali e altri finanziamenti effettuati dagli intermediari non bancari	fino a 5.000	14,69
	oltre 5.000	11,10
Prestiti contro cessione del quinto dello stipendio	fino a 5.000	13,33
	oltre 5.000	9,52
Leasing	fino a 5.000	12,34
	oltre 5.000 fino a 25.000	9,07
	oltre 25.000 fino a 50.000	8,01
	oltre 50.000	6,82
Credito finalizzato all'acquisto rateale e credito <i>revolving</i>	fino a 5.000	16,29
	oltre 5.000	10,13
Mutui con garanzia ipotecaria:		
	a tasso fisso	5,39
a tasso variabile		5,45

Avvertenza: ai fini della determinazione degli interessi usurari ai sensi dell'art. 2 della legge n. 108/96, i tassi rilevati devono essere aumentati della metà.

(*)Per i criteri di rilevazione dei dati e di compilazione della tabella si veda la nota metodologica allegata al decreto; per la definizione delle voci riportate nella tabella si veda l'Allegato A al medesimo decreto. – I tassi non comprendono la commissione di massimo scoperto che, nella media delle operazioni rilevate, si ragguaglia a 0,66 punti percentuali.

Fonte: Banca d'Italia.

Scheda 56

Ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro

STORIA E SOCIO-ECONOMIA DELL'ANTIRICICLAGGIO

Nel panorama della legislazione penale italiana, il divieto di far circolare le cose di provenienza criminosa è sancito dagli articoli 648, 648 *bis* e 648 *ter* del vigente Codice penale, i quali puniscono, rispettivamente, il reato di ricettazione¹, riciclaggio² e l'impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita³.

Presupposto comune delle fattispecie è quello costituito dalla provenienza da delitto del denaro e dell'altra utilità di cui l'agente è venuto a disporre.

La differenza tra il 648, il 648 *bis* ed il 648 *ter* C.p., invece, sotto il profilo soggettivo, è che la prima richiede, oltre alla consapevolezza della suindicata provenienza (necessaria anche per le altre) solo una generica finalità di profitto, mentre la seconda e la terza richiedono la specifica finalità di far perdere le tracce dell'origine illecita, con l'ulteriore peculiarità, quanto alla terza, che detta finalità deve essere perseguita mediante l'impiego delle risorse in attività economiche o finanziarie.

Le figure di reato sommariamente descritte costituiscono quindi la pietra angolare su cui poggia l'intero sistema posto a tutela dei circuiti finanziari minacciati dall'afflusso di capitali illeciti. A tale normativa codicistica di carattere repressivo, si affiancano, ovviamente, le disposizioni a carattere preventivo contenute nella Legge Antiriciclaggio.

Fu soprattutto verso la fine degli anni Settanta ed inizio anni Ottanta, che il legislatore si rese conto che la gamma dei reati consumati dalle organizzazioni mafiose era caratterizzata da una particolare produttività economica: le estorsioni applicate sistematicamente al ceto imprenditoriale; l'incremento dei

1 Ricettazione (art. 648 C.p.): la fattispecie criminosa punisce penalmente il soggetto che in qualsiasi modo interviene, anche come semplice intermediario nel negozio di acquisto di cose provenienti dal delitto, od a qualsiasi titolo interviene nel loro occultamento.

2 Riciclaggio (art. 648 *bis* C.p.): il reato si configura mediante il compimento di atti o fatti diretti a conseguire la riutilizzazione di denaro, beni o altre utilità di provenienza illecita.

3 Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (art. 648 *ter* C.p.): la specificità del reato rispetto a quello di riciclaggio risiede nella finalità di far perdere le tracce della provenienza illecita di denaro o altre utilità, perseguita mediante l'impiego di dette risorse in attività economiche o finanziarie.

sequestri di persona, compiuti non solo a fini estorsivi, ma anche per finalità terroristiche; la conversione delle attività contrabbandiere nelle ben più lucrose attività relative alla produzione, al traffico ed alla distribuzione della droga; l'acquisizione di appalti, di pubblici contributi e finanziamenti attraverso l'intimidazione e la corruzione delle istituzioni; la collusione con potentati politici, ecc. consentivano di realizzare notevoli profitti e di accumulare ricchezze tali da costituire, in definitiva, un pericoloso presupposto per l'ulteriore potenziamento ed una più preoccupante efficienza delle organizzazioni stesse.

Sull'onda di feroci contrasti e di una vera e propria mattanza fra cosche rivali, nonché di una serie impressionante di "omicidi eccellenti", consumati indifferentemente in danno di uomini politici, magistrati, funzionari pubblici ed appartenenti alle Forze dell'ordine, il legislatore si rese conto della necessità ormai non più rinviabile di adottare provvedimenti particolarmente radicali.

Ma l'evolversi dei fenomeni malavitosi può essere osservato con occhio critico non solo da un punto di vista giuridico. Ci si chiede infatti in che misura lo sviluppo di tali forme di infiltrazione possa avere effetti negativi sull'andamento del sistema economico legale. È fuori dubbio che questa attività di "impiego" basata su investimenti e reinvestimenti caratterizzati da elevata redditività, con parvenze lecite, sconvolge le regole della società civile, genera insicurezza, impedisce il corretto funzionamento dei liberi mercati e delle regole sulla concorrenza.

Ci si riferisce anzitutto alla sempre maggiore consapevolezza acquisita dal cittadino comune, privo di conoscenze tecnico-giuridiche, circa l'espansione e la pericolosità delle attività di criminalità organizzata; che è andata assumendo le fattezze e la struttura tipiche dell'impresa commerciale. La globalizzazione dei mercati criminali ha determinato un sostanziale mutamento dei sodalizi e degli obiettivi da questi perseguiti. Nati con connotazioni essenzialmente locali, si sono trasformati in megastrutture criminali: operano su scala mondiale secondo logiche imprenditoriali, esercitando sia attività illecite, sia attività almeno formalmente lecite. Proprio queste ultime, prototipo dell'investimento finale nel mercato finanziario, si presentano quale strumento altamente pericoloso per la collettività dei risparmiatori onesti.

Un'impresa o un esercizio commerciale che si reggono sui faticosi guadagni del proprio lavoro non hanno infatti la possibilità di reggere la concorrenza con un'analogia impresa o esercizio finanziato però dal fiume di denaro liquido proveniente dall'economia criminale. In tal senso, il bene aggredito può essere identificato con il concetto di "risparmio-investimento"; il che costituisce una evoluzione del concetto stesso di patrimonio.

Malgrado la rapidità di risposta di contrasto delle Istituzioni al fenomeno, l'individuazione da parte della criminalità di nuove forme e canali per sfuggire a tale azioni di contrasto è altrettanto celere: per questo motivo, sia le politiche internazionali che statuali si muovono incessantemente, "inseguendo" il continuo mutare e la rapida evoluzione del fenomeno.

Fortemente influenzata dalle determinazioni del G.A.F.I.⁴, la strategia adottata dagli Stati dell'Unione europea nella lotta alla ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita e nel contrasto al finanziamento del terrorismo, a livello nazionale ed internazionale, si è sviluppata lungo tre linee direttrici: la repressione penale delle condotte, l'aggressione dei patrimoni illeciti attraverso la predisposizione di misure quali il sequestro e la confisca, ed infine la predisposizione di misure atte a prevenire l'utilizzo del sistema finanziario, a scopo di riciclaggio e finanziamento del terrorismo internazionale.

È opportuno specificare che tali politiche di contrasto hanno contribuito a sviluppare il tema della cooperazione in materia di giustizia ed affari interni dell'Unione europea che trova la propria disciplina nel cosiddetto "terzo pilastro" del Trattato dell'Unione europea. Come noto, tale pilastro ha il compito di assicurare ai cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sviluppando tra gli Stati membri un'azione comune nel campo della cooperazione di polizia e giudiziaria.

I DATI

In relazione alla tipologia dei reati presi in esame, una più attenta analisi del fenomeno richiederebbe non solo la valutazione dei dati a loro inerenti, ma anche di quelli coi quali è configurabile un concorso di reato.

Il riferimento è a quei delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416 *bis* (associazione di tipo mafioso) del Codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti di cui agli articoli 612 (minaccia), 629 (estorsione), 630

4 Il G.A.F.I. è internazionalmente anche conosciuto con l'acronimo inglese di FATF (*Financial Action Task Force*). È considerato il principale organismo internazionale di riferimento per contrastare i gravi fenomeni criminali legati al terrorismo internazionale ed ai reati societari di particolare gravità, derivanti da o comunque connessi al fenomeno del riciclaggio di denaro sporco. È un organismo indipendente istituito in occasione del quindicesimo vertice dei Capi di Stato e Governo dei sette Paesi più industrializzati, tenutosi a Parigi nel 1989, al fine di monitorare l'andamento del fenomeno criminoso e sviluppare le necessarie politiche contro il riciclaggio di denaro sporco, a livello nazionale ed internazionale, vigilando sulla loro attuazione. A tale Gruppo aderiscono 29 paesi. Il GAFI opera mediante l'emanazione delle c.d. "Raccomandazioni" che rappresentano un complesso di misure concepite per combattere il fenomeno su scala mondiale. Queste "Raccomandazioni" o "linee guida di condotta" interessano direttamente il sistema giudiziario, l'applicazione delle leggi, i sistemi finanziari e la cooperazione internazionale.

(sequestro di persona a scopo estorsivo) e 644 (usura) del Codice penale, agli articoli 73 e 74 del Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, e per i delitti in materia di contrabbando.

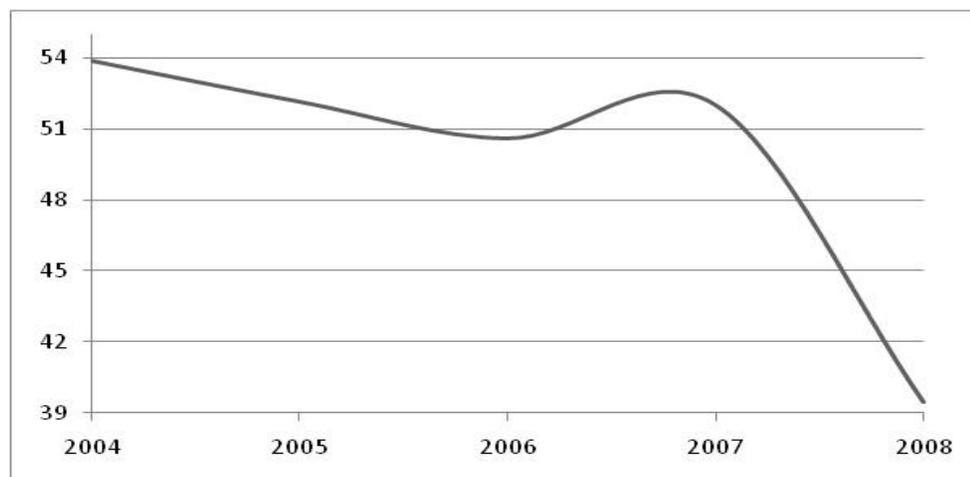
In questa scheda approfondiremo solo il concorso con i delitti in materia di contrabbando e/di stupefacenti e sostanze psicotrope e con quelli in materia di minacce, rimandando il lettore alle apposite schede presenti in questo 21° *Rapporto Italia*, per una più approfondita disamina dei delitti di cui agli articoli 416 *bis*, 629, 630 e 644 e del loro concorso con i qui trattati delitti di ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita.

GRAFICO 1

Ricettazione - Reato commesso per ogni 100.000 abitanti

Anni 2004-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)

Valori percentuali

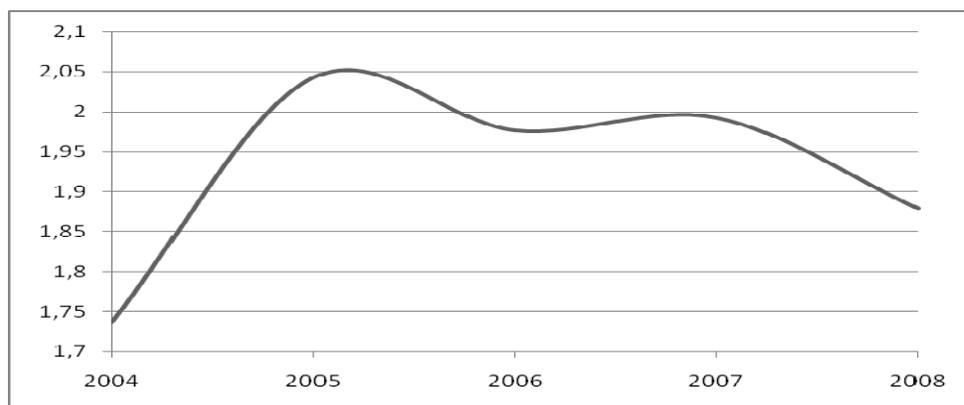


Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

I grafici 1 e 2 mostrano l'andamento dei delitti oggetto di questa scheda. Nell'arco di tempo considerato, il peso di questa tipologia di reato non è stato non costante fino al 2006, per poi registrare un aumento comune fino ai primi mesi del 2007 e, da allora, una netta diminuzione parallela fino ai giorni nostri.

Durante il 2008, sono stati denunciati 23.572 casi di ricettazione e 1.123 di riciclaggio e impiego di denaro, rispettivamente il 31,6% e il 5,8% in meno dell'anno precedente, con una media percentuale per numero di abitanti di 39,45 casi di ricettazione e di 1,88 di riciclaggio e impiego di denaro.

GRAFICO 2
Riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita - Reato commesso per ogni 100.000 abitanti

 Anni 2004-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)
 Valori percentuali


Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Come si può osservare nelle tabelle 1 e 2, la provincia italiana che nel 2008 ha fatto registrare i valori più alti, inerenti il delitto di ricettazione, è stata Napoli (2.813), seguita da Roma (2.143), Milano (1.643), Torino (753) e Genova (707), mentre quella interessata meno dal fenomeno è stata Isernia (15) seguita da Biella (20), Belluno (22), Sondrio e Oristano (27).

È interessante notare che anche nell'intero periodo 2004-2008, Napoli (18.148) è in testa alla graduatoria delle province più colpite, seguita sempre da Roma (12.173), Milano (10.255), Torino (4.802), Genova (3.991); lo stesso, le province meno interessate dal fenomeno sono: Isernia (108), seguita da Oristano (140), Aosta (149), Sondrio (167) e Belluno (189).

TABELLA 1
Province italiane maggiormente interessate dal delitto di ricettazione

 Anno 2008 (primi dieci mesi)
 Valori assoluti

Province	Ricettazione
Napoli	2.813
Roma	2.143
Milano	1.643
Torino	753
Genova	707

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

TABELLA 2**Province italiane meno interessate dal delitto di ricettazione**

Anno 2008 (primi dieci mesi)

Valori assoluti

Province	Ricettazione
Isernia	15
Biella	20
Belluno	22
Sondrio	27
Oristano	27

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

La tabella 3 indica che Napoli (113) è anche la provincia più interessata dal delitto di riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, seguita da Milano (105), Roma (77), Bari e Genova (57). Le province che nei mesi del 2008 non hanno fatto registrare alcun caso sono state Viterbo, Verbania, Trento, Siena e Sassari.

L'analisi del periodo 2004-2008 indica, infine, come è Roma la città (534) con il fenomeno più alto di riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, seguita da Napoli (492), Milano (407), Genova (343) e Bari (210); al contrario, Prato (1) è la provincia meno interessata, insieme a Verbania e Belluno (3), Pordenone (4), Oristano e Grosseto (5).

Le città metropolitane si confermano, quindi, come luoghi dove maggiormente avvengono casi di commercio abusivo di prodotti audiovisivi, fonografici, informatici o multimediali non conformi alle prescrizioni legali, riproduzione abusiva mediante fotocopiatura dei libri, incauti acquisti, detenzione di armi clandestine, introduzione e commercio di prodotti con segni falsi, uso di false bolle di accompagnamento, possesso di banconote provenienti da pagamento di somme versate per ottenere la liberazione di un sequestro, sostituzione delle targhe e manipolazione dei numeri dei telai di autovetture provenienti da delitto, smontaggio di veicoli di provenienza illecita per alienare o altrimenti utilizzare i singoli pezzi, acquisto di carta di credito, di pagamento o prelievo (ovvero qualsiasi altro documento analogo che abiliti al prelievo di denaro contante o all'acquisto di beni o alla prestazione di servizi) di provenienza illecita.

TABELLA 3**Province italiane maggiormente interessate dal delitto di riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita**

Anno 2008 (primi dieci mesi)

Valori assoluti

Province	Riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita
Napoli	113
Milano	105
Roma	77
Bari	57
Genova	57

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

I RAPPORTI CON GLI ALTRI REATI

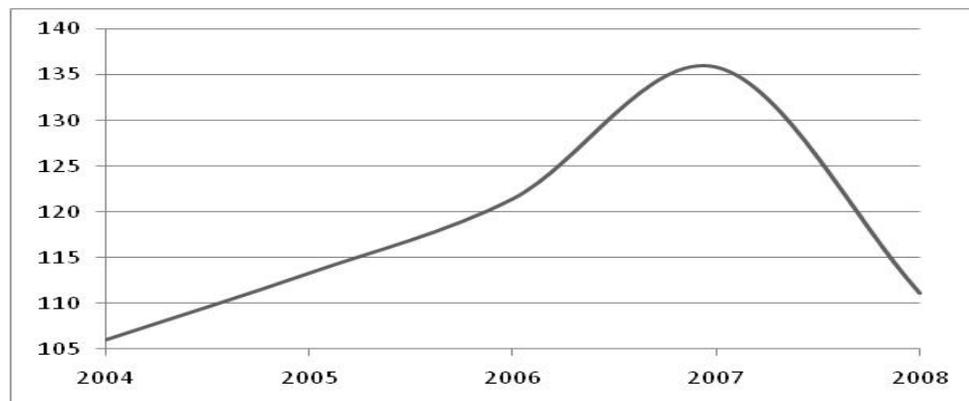
L'elemento psicologico che è alla base delle tre fattispecie criminose rende questi reati a dolo generico, ricomprensivo, oltre la volontà di compiere le attività specifiche, la consapevolezza che i capitali o gli altri beni provengano da un delitto non colposo. Ed è questo elemento comune una delle principali *ratio* espressive della casistica sopra elencata, vero segno connotativo del *modus operandi* delle più grandi organizzazioni malavitose.

La minaccia, la forma di intimidazione per eccellenza, è una delle principali espressioni criminose da analizzare e porre in rapporto con la ricettazione, il riciclaggio e l'impiego del denaro. Il grafico 3 ci mostra come anche queste, nell'ultimo anno, hanno subito una diminuzione sostanziale, passando dagli 81.003 casi denunciati del 2007 a 66.357 del 2008, il 22,1% in meno e una media percentuale per numero di abitanti che varia da 136 a 111 casi.

GRAFICO 3
Minacce - Reato commesso per ogni 100.000 abitanti

Anni 2004-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

La provincia più interessata nel 2008 è stata Milano (3.925), seguita da Torino (2.905), Roma (2.687), Napoli (2.673) e Bari (1.812); il confronto di questi dati con quelli prima indicati riguardo gli altri delitti, conferma non solo la presenza di maglie radicate di organizzazioni mafiose nelle grandi città italiane, ma anche la proliferazione, sulla loro falsariga, di modelli ricattatori finalizzati ad estorsioni di varia natura, non solo economica ma anche sessuale.

TABELLA 4
Province italiane maggiormente interessate dal delitto di minacce

Anno 2008 (primi dieci mesi)

Valori assoluti

Province	Minacce
Milano	3.925
Torino	2.905
Roma	2.687
Napoli	2.673
Bari	1.812

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Conferma non solo del numero oscuro delle denunce, ma dello spostamento dei mercati delle mafie nelle metropoli sono i pochi casi in piccole province come Isernia e Gorizia (138), seguite da Rieti (147) e La Spezia (173).

TABELLA 5**Province italiane meno interessate dal delitto di minacce**

Anno 2008 (primi dieci mesi)

Valori assoluti

Province	Minacce
Isernia	138
Gorizia	138
Rieti	147
La Spezia	173
Massa Carrara	187

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

La volontà e la consapevolezza dell'utilizzo dei capitali trova nel contrabbando in generale, e in quello degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope in particolare, uno dei presupposti per l'esistenza dei delitti oggetto della presente trattazione. L'accaparramento, a tutti i costi, di beni da rimettere in mercati dalla parvenza lecita, facendo leva sulle difficoltà, non solo economiche ma psichiche ed esistenziali dell'acquirente, accresce la forza e l'attrattiva di tale fenomeno, facendogli assumere sempre più sfaccettature diverse, adattate ai modelli anche tecnologici esistenti (per un maggior approfondimento, si legga la scheda sulla "Criminalità informatica" in questo stesso Rapporto).

I dati a disposizione confermano queste linee, indicando province come Napoli, Genova, Roma, Palermo, Milano e Torino tra le prime cinque in cui il fenomeno del contrabbando e della produzione, spaccio e traffico di stupefacenti è più presente, luoghi in cui la malavita riesce ad arricchire le sue casse facendo leva proprio sulle varie problematiche sociali ed economiche.

Nel concludere, si nota comunque che anche questi delitti hanno trovato, nel 2008, una diminuzione sostanziale, indice soprattutto dell'operato delle nostre Forze dell'ordine, sempre attente a contrastare la continua riorganizzazione della criminalità organizzata.

TABELLA 6**Province italiane maggiormente interessate dal reato di contrabbando**

Anno 2008 (primi dieci mesi)

Valori assoluti

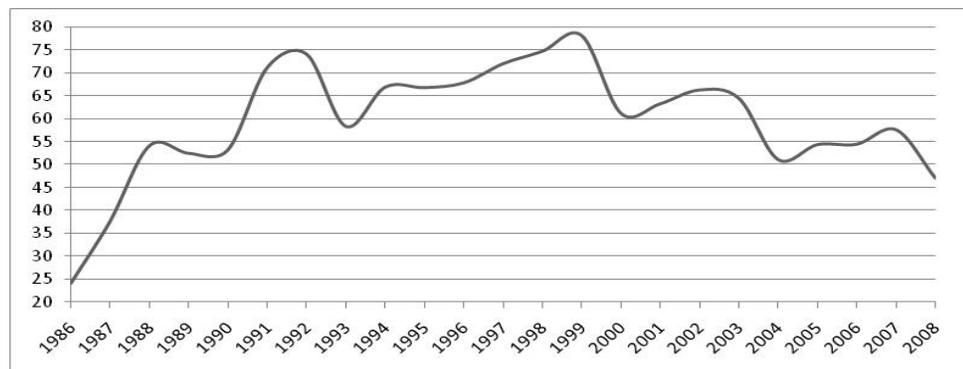
Province	Contrabbando
Napoli	277
Roma	113
Genova	108
Varese	98
Palermo	42

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

GRAFICO 4
Stupefacenti e sostanze psicotrope - Reato commesso per ogni 100.000 abitanti

Anni 1986-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

TABELLA 7
Province italiane maggiormente interessate dal delitto di stupefacenti e sostanze psicotrope

Anno 2008 (primi dieci mesi)

Valori assoluti

Province	Stupefacenti e sostanze psicotrope
Roma	2437
Milano	2283
Napoli	1660
Torino	1453
Genova	850

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

TABELLA 8
Province italiane meno interessate dal delitto di stupefacenti e sostanze psicotrope

Anno 2008 (primi dieci mesi)

Valori assoluti

Province	Stupefacenti e sostanze psicotrope
Vibo Valentia	27
Enna	27
Isernia	32
Nuoro	33
Lodi	35

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Scheda 57

Furti, rapine ed estorsioni

PREMESSA

La minaccia incombente ed indiscriminata delle criminalità diffusa si concretizza in molteplici tipologie di reato; tra questi assumono particolare significato i delitti contro il patrimonio. I furti e le rapine sono i più ricorrenti e la percezione diffusa della possibilità di esserne vittima determina la rilevanza dell'allarme sociale che solitamente si associa a tali reati. Questi, insieme alle estorsioni ed ai sequestri di persona, sono spesso assunti a indici per la misurazione del grado di sicurezza della collettività.

IL FURTO

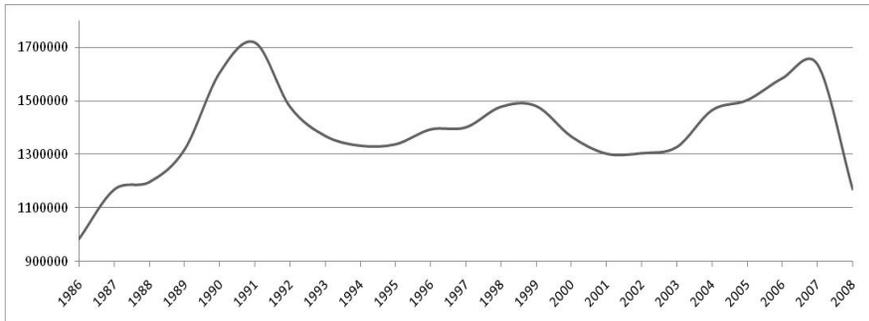
Il furto rappresenta il delitto più frequente contro il patrimonio e, fatta eccezione per le azioni condotte da bande specializzate che sono in grado di rivolgere le proprie attenzioni nei confronti di obiettivi di particolare valore (gallerie d'arte, caveau, gioiellerie, ecc.), costituisce l'espedito al quale ricorrono criminali di minor spessore per esigenze di sostentamento e per accedere a fonti alternative di reddito.

Per quanto riguarda l'andamento del fenomeno, nell'ultimo anno il numero complessivo di furti consumati sul territorio nazionale risulta in netta diminuzione: 1.170.860 casi rispetto al 1.635.916 del 2007, il 39,72% in meno (grafico 1).

Il Codice penale individua il delitto di furto (art. 624 C.p.) nella condotta di chi sottrae o si impossessa della cosa mobile altrui al fine di trarne profitto per sé o per altri: al contrario degli altri reati contro il patrimonio, il delitto di furto è commesso mediante violenza alle cose. Nella pratica criminale il reato viene quasi sempre consumato attraverso condotte caratterizzate dalla ricorrenza di una o più circostanze aggravanti (articoli 61 e 625 C.p.).

GRAFICO 1
Totali furti consumati in Italia

Anni 1986-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)



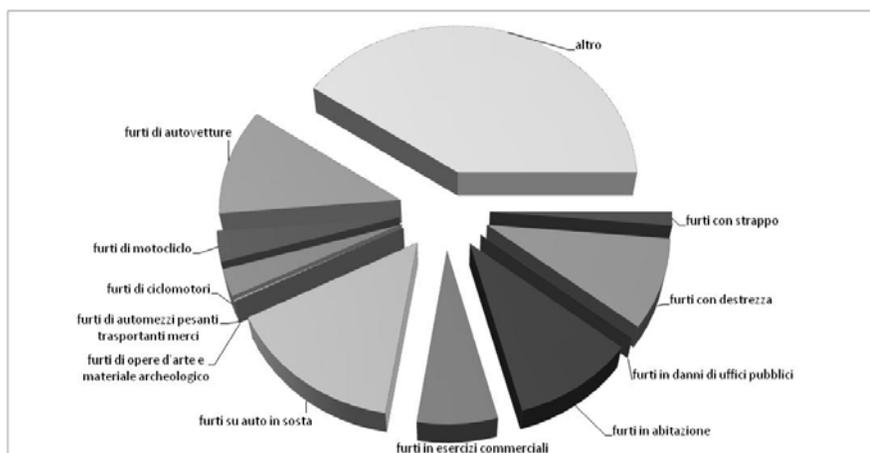
Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Tra queste va annoverato il cosiddetto “borseggio”, che consiste nel furto consumato con l’aggravante della destrezza, normalmente approfittando di situazioni di tempo e di luogo tali da attenuare momentaneamente l’attenzione della vittima. L’incidenza di tale tipologia di furto non è trascurabile atteso che, nell’ultimo anno, rappresenta in media circa il 9% del numero complessivo dei furti consumati. Il borseggio, a causa della particolare abilità richiesta all’autore del reato, si configura come condotta delittuosa tipica di una certa criminalità “professionale” che ha sviluppato specifiche capacità tecniche.

Lo “scippo”, invece, consiste nel furto consumato con un atto violento esercitato su un oggetto che viene improvvisamente strappato di dosso o dalla mano della vittima. Tale comportamento, a differenza del borseggio, implica l’aggressione diretta della vittima (che subisce un indubbio trauma psicologico), ma non comporta l’esercizio della violenza sulla persona in quanto diversamente configurerebbe il più grave delitto di rapina. Anche questa tipologia di furto è statisticamente significativa in quanto, nell’ultimo anno, rappresenta in media l’1% del totale dei furti.

Lo “scippo” non è riconducibile ad un’unica categoria di criminali: tra gli autori di questo reato si annoverano spesso i minori, tossicodipendenti o criminali alla ricerca indiscriminata di opportunità di guadagno.

Di particolare rilevanza sono il furto di autovetture e il furto su auto in sosta, che rappresentano un atto criminale molto diffuso e persistente nonostante le iniziative assunte dalle autorità, dalle case costruttrici e dagli stessi privati per combattere il fenomeno.

GRAFICO 2
Totali furti consumati in Italia, per tipologie di reato
 Anno 2008 (primi dieci mesi)


Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Le dimensioni del fenomeno sono imponenti in quanto, nell'ultimo anno, i furti di autovetture rappresentano il 26% del totale dei furti consumati.

Tale fattispecie criminosa è frequentemente riconducibile all'attività di bande organizzate, anche se non sono pochi i casi in cui l'autovettura viene portata via da delinquenti occasionali indotti a commettere il reato a causa del bisogno di disporre di un mezzo di trasporto. L'illecito in argomento è strettamente correlato con la necessità di riferirsi ad un collaudato sistema di ricettazione dei veicoli rubati. La forma più semplice di ricettazione consiste nella commercializzazione delle parti di ricambio, utilizzata soprattutto per modelli di autovetture introdotte in commercio già da qualche anno ma ancora molto diffuse e per le quali sia elevata la domanda di ricambi. Altro sistema di ricettazione, utilizzato soprattutto per autovetture di particolare valore, consiste nell'esportazione delle stesse verso paesi nei quali l'immatricolazione o anche la sola circolazione non siano soggette a rigorosi controlli da parte delle autorità.

In campo nazionale la ricettazione delle autovetture rubate si realizza mediante l'alterazione del numero di telaio e la predisposizione di documenti di circolazione falsificati (targhe e carta di circolazione) oppure ottenendo, previa presentazione di documenti falsificati (la cosiddetta dichiarazione di conformità che la casa costruttrice redige per ogni esemplare prodotto), l'immatricolazione dell'autovettura rubata presso la Motorizzazione Civile, come se si trattasse di una di nuova produzione. Un certo numero di autovetture rubate viene utilizzato

per “ringiovanire” autoveicoli semi distrutti, sostituendoli con mezzi dello stesso tipo ma in buona efficacia; viene, quindi, alterato il numero di telaio, rendendolo uguale a quello dell’autovettura inefficiente: in tal caso si avrà un veicolo con documenti di circolazione apparentemente regolari ma che si riferiscono ad un’altra autovettura dello stesso tipo e modello che nel frattempo sarà stata fatta sparire. In alcune aree del territorio nazionale, in particolare in Campania, alcune organizzazioni criminali consumano i furti d’auto per poi tentare di estorcere alla vittima del reato una somma dal denaro in cambio della restituzione.

I furti in appartamento rappresentano la più classica e tradizionale delle modalità di aggressione al patrimonio. L’intrusione silenziosa, con o senza preventiva effrazione, negli ambienti privati dove le persone alloggiano e svolgono le loro attività, costituisce una delle più diffuse modalità di consumazione del reato di furto. L’invasività tipica del reato e la violazione dell’intimità e della privacy rendono la collettività particolarmente sensibile alla specifica minaccia.

Le dimensioni del fenomeno per altro indicano che, nell’ultimo anno, i furti in appartamento rappresentano il 10% del numero totale dei furti consumati, il 10,8% in meno rispetto a quelli consumati nel 2007.

I sistemi di protezione e di allarme, che sono sempre più frequentemente predisposti a difesa delle abitazioni private, hanno indotto l’eterogenea gamma di potenziali autori di questo tipo di reato a ricercare elevati livelli di professionalità. Il furto in appartamento è frequentemente praticato da comunità di nomadi, che spesso impiegano minori proprio per la facilità con cui essi si introducono negli appartamenti da accessi ristretti.

A fattor comune è opportuno richiamare l’attenzione sul fatto che le statistiche relative ai reati di questa specie sono solo indicative delle reali dimensioni del fenomeno in quanto si riferiscono soltanto ai casi noti alle autorità e non considerano, invece, l’elevato numero oscuro che consegue alla mancata denuncia del reato. Ciò avviene soprattutto nei casi in cui l’entità del danno subito sia esigua e non sia comunque possibile accedere a risarcimenti assicurativi.

Il numero oscuro è ancora più rilevante per i casi di “taccheggio”. Tale particolare tipologia di furto, commesso in magazzini e negozi *self service* e *cash and carry*, viene generalmente consumata da gruppi, composti spesso da stranieri o appartenenti a minoranze etniche, per esigenze di sostentamento. Non è trascurabile, comunque, il numero degli autori occasionali, incoraggiati dalla facilità con cui il reato può essere commesso, dalle ridotte possibilità di essere scoperti e, sotto il profilo psicologico, dall’impersonalità della vittima che contribuisce a diminuire i sensi di colpa dell’autore. Tra i soggetti attivi di

questo particolare reato si annoverano anche casalinghe, professionisti, pensionati, persone di reddito medio o addirittura benestanti.

Benché con il taccheggio non vengano sottratti oggetti di particolare valore, l'elevato numero di episodi arreca alle aziende commerciali significative perdite economiche.

Tra le province più colpite da questo fenomeno, Milano (145.695) è quella più interessata nei primi dieci mesi del 2008, seguita da Roma (127.502), Torino (65710), Napoli (59.152) e Bologna (33.505).

TABELLA 1**Province italiane maggiormente interessate da furti**

Anni 2008(*), 1992-2008(*)

Valori assoluti

Provincia	2008(*)	Provincia	1992-2008(*)
Milano	145.695	Roma	2.903.970
Roma	127.502	Milano	2.822.466
Torino	65.710	Torino	1.398.527
Napoli	59.152	Napoli	1.290.723
Bologna	33.505	Bologna	681.995

(*)Primi dieci mesi.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

TABELLA 1BIS**Province italiane meno interessate da furti**

Anni 2008(*), 1992-2008(*)

Valori assoluti

Provincia	2008(*)	Provincia	1992-2008(*)
Isernia	618	Isernia	8.868
Oristano	1.140	Crotone	22.542
Matera	1.218	Vibo Valentia	26.260
Enna	1.313	Rieti	27.118
Crotone	1.317	Sondrio	28.385

(*)Primi dieci mesi.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

LA RAPINA

Il reato di rapina è individuato dal Codice penale (art. 628) nella condotta di chi, mediante violenza alla persona o minaccia, si impossessa della cosa mobile altrui. La norma contempla due forme di realizzazione del delitto, a seconda del fatto che la violenza o la minaccia precedano l'impossessamento e siano finalizzate a conseguire un ingiusto profitto (cosiddetta "rapina propria"), ovvero

siano ad esse successive ed indirizzate a conseguire l'impunità (cosiddetta "rapina impropria").

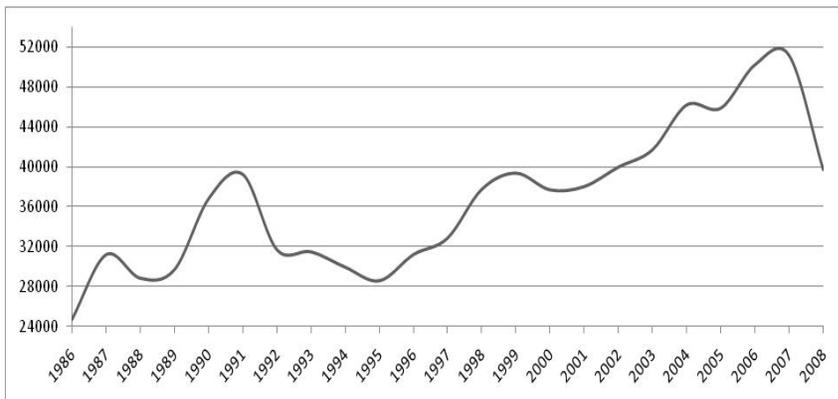
Tale reato presenta caratteristiche peculiari rispetto al reato di furto non solo in relazione alla modalità di consumazione ma anche alle caratteristiche dell'autore.

Infatti la condotta finalizzata al conseguimento dell'illecito profitto è qualificata da un comportamento specifico (ricorso alla violenza o alla minaccia) e pone sempre l'autore del reato in rapporto diretto con la vittima. Anche questa tipologia di reato costituisce tipica manifestazione della criminalità diffusa seppure, nel caso di obiettivi particolarmente redditizi, sia generalmente riconducibile ad agguerrite organizzazioni criminali specializzate nella consumazione dello specifico reato o interessate ad acquisire i capitali necessari per finanziare altre imprese criminose (traffici di sostanze stupefacenti, acquisti di armi, contrabbando, ecc.).

GRAFICO 3

Totali rapine consumate in Italia

Anni 1986-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Per quanto riguarda l'andamento del fenomeno, nell'ultimo anno il numero delle rapine consumate sul territorio nazionale risulta diminuito: 39.750 casi nei primi dieci mesi del 2008, il 28,8% in meno rispetto al 2007 (51.195). Nell'ambito del fenomeno in esame i dati di maggior significato riguardano le rapine commesse in pubblica via (49%), come si evince dal grafico 4.

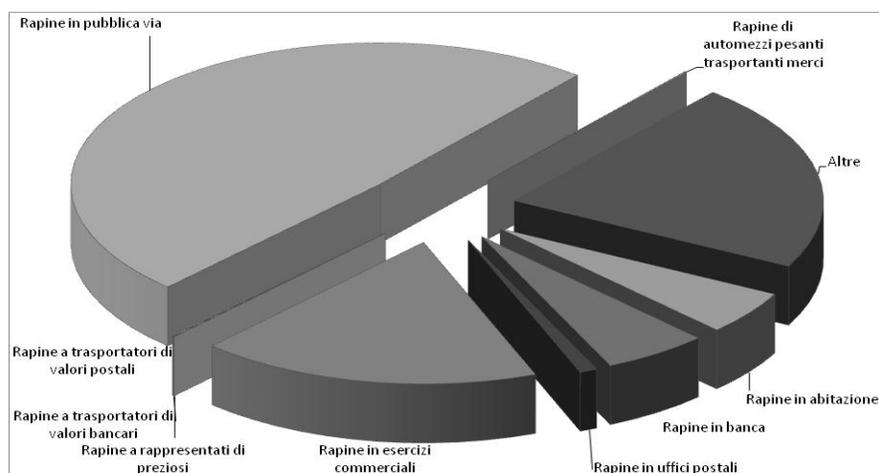
Le rapine consumate in danno di obiettivi sensibili (uffici postali ed istituti di credito) che rappresentano circa il 6% del totale, evidenziano un andamento sostanzialmente stabile.

In particolare, per quanto riguarda le rapine a danno di istituti di credito le dimensioni del fenomeno indicano che, nell'ultimo anno, presso tali obiettivi sono state consumate circa il 5% del numero totale delle rapine. Infine, le rapine agli uffici postali, perpetrate nell'ultimo anno, rappresentano circa l'1% del numero totale di rapine consumate.

GRAFICO 4

Totale rapine consumate in Italia, per tipologia

Anno 2008 (primi dieci mesi)



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Tra le province più colpite da questo fenomeno, Napoli (9.255) è quella più interessata nei primi dieci mesi del 2008, seguita da Milano (5.118), Roma (3.738), Torino (2.322) e Catania (1.922).

TABELLA 2

Province italiane maggiormente interessate da rapine

Anni 2008(*), 1992-2008(**)

Valori assoluti

Provincia	2008(*)	Provincia	1992-2008(**)
Napoli	9.255	Napoli	147.786
Milano	5.118	Milano	67.168
Roma	3.738	Roma	61.428
Torino	2.322	Palermo	40.060
Catania	1.922	Torino	39.417

(*)Primi dieci mesi.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

TABELLA 2BIS
Province italiane meno interessate da rapine

Anni 2008(*), 1992-2008(*)

Valori assoluti

Provincia	2008(*)	Provincia	1992-2008(*)
Belluno	7	Isernia	194
Aosta	10	Sondrio	234
Isernia	13	Belluno	259
Oristano	15	Verbania	305
Rieti	15	Aosta	333

(*)Primi dieci mesi.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

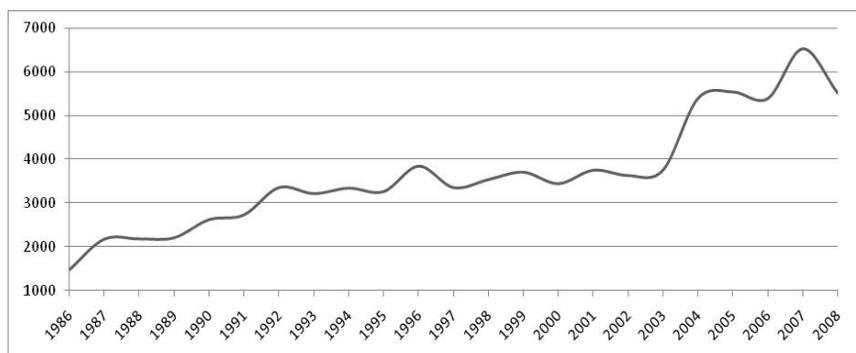
L'ESTORSIONE

L'estorsione è commessa da chi, mediante violenza o minaccia, costringendo taluno a fare o ad omettere qualche cosa, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno. Questa fattispecie, dunque, da una parte presenta elementi simili alla rapina ("violenza o minaccia" ed il fine dell'"ingiusto profitto"), dall'altra richiede la condotta specifica del costringere taluno a fare o ad omettere qualche cosa (mediante la minaccia o la violenza) con, in più, l'effetto ulteriore dell'"altrui danno".

Le cosche siciliane appaiono particolarmente attive nel proficuo racket delle estorsioni. Considerata la particolare natura del reato in questione, cui solitamente fa riscontro il silenzio delle vittime, l'elevato numero di denunce dimostra anche una rinnovata fiducia nelle Istituzioni ed un diverso atteggiamento della popolazione nei confronti di un fenomeno latente e sommerso, che necessita dell'indispensabile collaborazione delle vittime per essere adeguatamente contrastato.

GRAFICO 5
Totale estorsioni consumate in Italia

Anni 1986-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Dal grafico 5, infatti, è possibile notare la crescita costante nel lungo periodo considerato (1986-2008), con una battuta d'arresto ed un calo per quest'ultimo anno, grazie all'impegno delle nostre Forze dell'ordine sul territorio.

Organizzazioni criminali come la Camorra e la Sacra Corona Unita esprimono il loro controllo (tramite questo reato) in maniera diversa: la prima mette in atto attentati dinamitardi ed incendiari, la seconda accompagna spesso le estorsioni con il credito usurario.

E poi c'è la Calabria, feudo incontrastato della 'Ndrangheta, dove la scarsa propensione alla denuncia ha dimostrato l'efficacia delle estorsioni come mezzo di controllo del territorio nonché come proficua fonte di guadagno.

Tra le province più colpite da questo fenomeno, Napoli (610) è ancora quella più interessata nei primi dieci mesi del 2008, seguita da Milano (330), Roma (318), Bari (203) e Torino (188). Catania (3.142) compare tra le prime province italiane maggiormente colpite solo considerando il lungo periodo 1992-2008, segno questo dell'alto indice di omertà dovuto alla forte pressione intimidatoria che è presente in quelle zone d'Italia.

Si tenga presente che la vittima dell'estorsione finisce sempre per considerarla un "costo di impresa", una spesa necessaria (quasi fisiologica, in certe aree del territorio) per gestire l'azienda in condizioni di serenità, peraltro "sostitutiva" di quella generalmente destinata agli istituti di vigilanza e, in certi sensi, paradossalmente ritenuta "conveniente" perché di minore entità.

TABELLA 3
Province italiane maggiormente interessate da estorsioni

Anni 2008(*), 1992-2008(*)

Valori assoluti

Provincia	2008(*)	Provincia	1992-2008(*)
Napoli	610	Napoli	6446
Milano	330	Roma	3559
Roma	318	Catania	3142
Bari	203	Milano	3103
Torino	188	Bari	2761

(*)Primi dieci mesi.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

TABELLA 3BIS
Province italiane meno interessate da estorsioni

Anni 2008(*), 1992-2008(*)

Valori assoluti

Provincia	2008(*)	Provincia	1992-2008(*)
Isernia	5	Oristano	93
Aosta	7	Lodi	93
Grosseto	7	Aosta	94
Udine	8	Sondrio	101
Pordenone	8	Rieti	103

(*)Primi dieci mesi.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Chi accetta il pagamento non sa che piegarsi al ricatto significa spianare la strada ad ulteriori e sempre più pressanti richieste, che possono finire per coinvolgerlo addirittura nelle responsabilità dell'organizzazione criminale da cui è vessato.

L'associazionismo è, in questo caso, attacco e difesa nel gioco degli onesti contro il racket. È "attacco", perché è denuncia massiccia, è spunto di indagine; è "difesa", perché è lo scudo comune dietro il quale trovano riparo le vittime delle vessazioni estorsive. Dove i commercianti, gli imprenditori, i soggetti sottoposti ad estorsioni in genere, si sono uniti, le indagini hanno avuto ampio successo e la pressione estorsiva si è sensibilmente ridotta. Ma il rifiuto di cedere all'estorsione potrebbe aver provocato danni a beni mobili o immobili ad opera dell'estorsore, che ha agito per piegare la resistenza della sua vittima o solo per punirne il diniego. Per questo è stato previsto un Fondo di solidarietà, per un adeguato sostegno economico alle vittime dell'estorsione, attraverso un'elargizione a fondo perduto per il riavvio di attività imprenditoriali.

La criminalità informatica

PREMESSA

Un gran numero di attività quotidiane sono state trasformate dall'impatto dell'informatica sulla vita moderna sia nel contenuto che nella forma, nel tempo e nello spazio. L'introduzione delle nuove tecnologie deve essere vista in maniera positiva, tuttavia questo progresso pone, allo stesso tempo, una serie di problemi di ordine sociale, economico e giuridico, nonché importanti interrogativi sulla sicurezza garantita nel trasferimento di informazioni e negli scambi relazionali mediati da strumenti tecnologici sempre più sofisticati.

La diffusione e l'impatto dell'informatica sulla società moderna hanno avuto una rilevanza tale da creare una dipendenza da computer in quasi tutti i settori della vita economica e sociale. Il problema della criminalità elettronica, quindi, interessa in maniera generalizzata tutti gli enti.

Il nuovo mezzo non ha solo potenziato le capacità offensive del singolo criminale, ma ha anche modificato qualitativamente la determinazione ed i confini attribuiti alla condotta antisociale, con un enorme aumento della ripetizione e della molteplicità dei cosiddetti nuovi reati.

Tra tutte le nuove tecnologie, Internet è quella che più facilmente può generare una dipendenza: la facilità d'accesso, la possibilità di comunicare in modo nuovo azzerando i limiti spazio-temporali e la possibilità di sperimentare sensazioni di onnipotenza e di controllo sono solo alcune delle peculiarità che incantano e seducono il navigatore. Il mezzo tecnologico sembra offrire l'illusione di essere impuniti, aumentando così i potenziali autori e accostando alle nuove tecnologie dell'informazione anche il crimine professionale e terroristico, come confermano recenti fatti di cronaca.

L'attività di contrasto alle diverse forme di crimini informatici prevede che le Amministrazioni pubbliche e le associazioni che studiano tali reati possano dotarsi di strumenti tecnologici idonei e che gli investigatori impegnanti su questo delicato fronte abbiano una formazione specifica: le caratteristiche del cyberspazio richiedono una certa dimestichezza con una nuova filosofia dell'investigazione e dell'analisi dei dati, che, nei casi di *high tech crime*, è

costituito da un ambiente elettronico e le prove sono quindi dati elettronici e non solo elementi fisici.

L'ATTIVITÀ DELLA POLIZIA POSTALE E DELLE COMUNICAZIONI

Quello informatico è un crimine che coinvolge un computer o è favorito dal suo utilizzo. Anche se questa definizione è piuttosto ampia, consente di considerare i modi per proteggere le persone, le imprese e le comunità da chi utilizza i computer con intenti criminali.

Dal 1998, anno in cui è stato istituito, il pool di professionisti della Polizia Postale e delle Comunicazioni – diretta egregiamente dal 2001 dal dottor Domenico Vulpiani – comunica regolarmente le statistiche sul crimine, ma i dati non separano i crimini informatici da quelli di altro genere. Inoltre, molti non denunciano affatto i crimini informatici, perché temono danni alla propria reputazione, si vergognano del fatto che i sistemi siano stati compromessi, o hanno proposto al criminale di evitare la denuncia se semplicemente si fosse allontanato. Queste condizioni rendono difficile una stima delle perdite economiche e morali derivanti da un crimine, ma comunque affermano l'importanza di prestare attenzione a questi fatti criminosi e di cercare di prevenire o almeno di ridurre gli effetti.

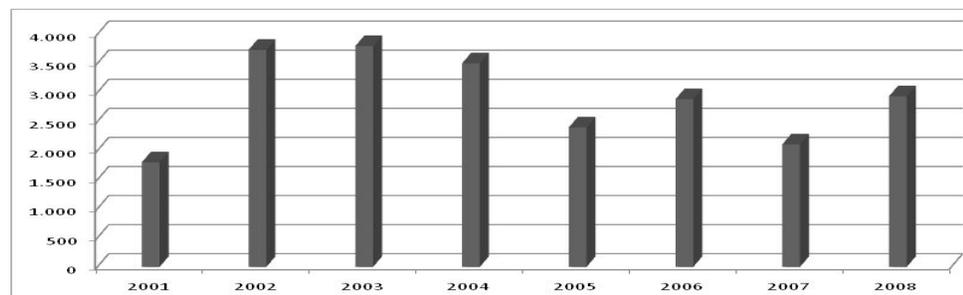
Come è evidente dai grafici 1 e 2, nei primi dieci mesi del 2008 sono stati monitorati 2.935 siti, denunciate 3.307 persone di cui 104 sono state arrestate, segno questo di una comunque crescente e meritata fiducia nell'operato delle Forze dell'ordine, determinando così maggiore propensione alla denuncia degli attacchi informatici subiti.

GRAFICO 1

Siti monitorati dalla Polizia Postale e delle Comunicazioni

Anni 2001-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)

Valori assoluti

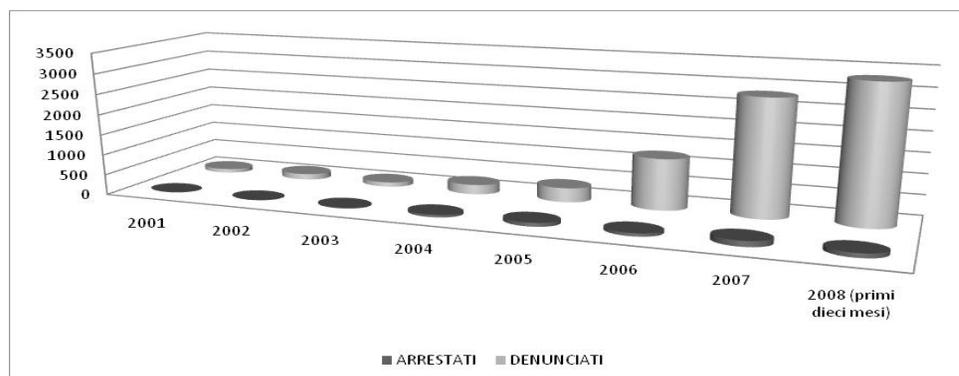


Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Polizia Postale e delle Comunicazioni.

GRAFICO 2
Persone arrestate e denunciate

Anni 2001-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)

Valori assoluti



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Polizia Postale e delle Comunicazioni.

In particolare, la sempre crescente specializzazione del Servizio della Polizia di Stato, accompagnata sia da un'inarrestabile evoluzione tecnologica sia da un continuo confronto con le polizie di tutto il mondo, permette investigazioni sempre più accurate, evitando quindi di cercare e monitorare senza punti di riferimento (grafico 1) e di raggiungere più facilmente gli autori dei reati, facendo crescere il loro numero in maniera esponenziale (grafico 2).

PROFILO DEL CYBER CRIMINALE

Per ridurre o evitare gli effetti di un attacco è quindi importante conoscere chi commette questi crimini e le sue motivazioni.

I dilettanti hanno commesso la maggior parte dei crimini conosciuti finora. Molti criminali non sono professionisti, ma persone normali che approfittano di una certa "debolezza" in un sistema di protezione che consente loro di accedere a denaro o altri beni. Alcuni di essi sono esperti del computer o utenti che svolgono il proprio lavoro normalmente, fino a quando scoprono di avere accesso a qualcosa di prezioso.

I *cracker* dei sistemi, spesso studenti universitari o delle scuole superiori, tentano di accedere alle infrastrutture informatiche che non sono autorizzati a utilizzare; essi apprezzano la semplice sfida di ottenere l'accesso, per il semplice fatto di vedere se sono in grado di farlo. La maggior parte dei cracker può compiere il suo danno senza confrontarsi con nessuno e senza farsi notare. Una rete sotterranea di *hacker* si trasmette i segreti del successo: come in un grande

puzzle, alcuni pezzi isolati messi insieme possono produrre un grande effetto. Altri attaccano per curiosità, guadagno o soddisfazione personale; altri ancora si divertono a provocare confusione, perdite o danni. In ogni caso, non esiste un profilo o una motivazione comune per questi aggressori.

I criminali informatici professionisti, al contrario dei precedenti, comprendono perfettamente gli obiettivi del crimine informatico; più spesso, iniziano come professionisti dell'informatica che si occupano proprio di crimini informatici, individuando prospettive e guadagni. È chiaro che il crimine organizzato e i gruppi internazionali si stanno interessando al crimine informatico: di recente, le spie elettroniche e i mediatori di informazioni hanno iniziato a riconoscere che il commercio dei segreti di società e individui può essere remunerativo.

I REATI DELL'E-COMMERCE

La diffusione di modelli imprenditoriali, orientati verso piattaforme di *e-commerce*, ha contribuito ad un aumento dell'indotto e ad una diminuzione dei costi di gestione per le aziende. Ma la linea di sviluppo non si è arrestata, innalzandosi fino a coinvolgere la Pubblica amministrazione attraverso l'*e-government*, al fine di ridurre le distanze tra governo e cittadini, in virtù di una logica che vede i destinatari dei servizi pubblici quali clienti e non più meri utenti.

In questo scenario, una concreta ed efficace logica di *governance* non può prescindere dal tenere in debita considerazione le possibili minacce ed aggressioni alla sicurezza del sistema costituito, degli interessi e dei valori sottostanti, che possono derivare da fenomeni di criminalità comune, organizzata o con finalità eversive e terroristiche. La minaccia, la compromissione, la distruzione di un siffatto sistema tecnologico, così come la sottrazione illecita dei dati e delle informazioni dallo stesso gestiti al fine di ricavarne un immediato profitto (per quello che può essere il loro valore intrinseco) o, comunque, di utilizzarli indebitamente per altro scopo, rappresentano oggi le condotte criminali che espongono al maggior pericolo la sicurezza e la prosperità del sistema sociale nel suo complesso.

Un attacco informatico, di matrice criminale o terroristica, diretto a colpire un singolo nodo della rete infrastrutturale, potenzialmente è in grado di azzerare l'intero sistema. Tale problematica è da alcuni anni al centro dell'attenzione della comunità mondiale: in differenti contesti istituzionali di collaborazione internazionale, sono state adottate e vengono portate avanti iniziative di analisi ed approfondimento e si lavora per la definizione di modelli operativi condivisi.

Allo scopo di fronteggiare l'emergenza terroristica e di sostenere in termini esecutivi l'obiettivo strategico della protezione delle Infrastrutture critiche nazionali, in Italia è stato costituito, presso il Servizio Polizia Postale e delle Comunicazioni, il Cnaipic (Centro Nazionale Anticrimine Informatico per la Protezione delle Infrastrutture Critiche), che si pone quale punto di riferimento, anche a livello internazionale, per quanto attiene la prevenzione e la repressione dei crimini informatici in danno dei sistemi delle aziende, degli enti e delle Pubbliche amministrazioni che erogano o gestiscono servizi essenziali nell'ottica della sicurezza e della prosperità del Paese.

Analizzando i dati del biennio 2006-2008 (tabelle 1, 2 e 3), si nota proprio come è l'*e-commerce* il settore più interessato dai fenomeni di *cyber crime*: al "Commissariato di P.S. Virtuale", punto di riferimento dei cittadini per effettuare, via Internet, segnalazioni e denunce relative a reati di vario genere, tra cui ovviamente quelli informatici, dal 15 febbraio 2006 al 31 ottobre 2008 sono giunte 32.504 richieste d'informazioni (tabella 1), 29.441 segnalazioni (tabella 2) e 13.230 denunce (tabella 3) nelle diverse materie di competenza della Polizia Postale e delle Comunicazioni.

TABELLA 1
Richiesta informazioni

Anni 2001-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)
Valori assoluti

Argomento	N°
Bancomat	849
Dialer	3.050
Diritto d'autore	1.578
E-commerce	5.193
Hacking	2.969
Pedopornografia	2.087
Phishing	7.031
Spamming	1.805
Altro	7.942
Totale	32.504

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Polizia Postale e delle Comunicazioni.

Sono di evidente attualità gli innumerevoli casi di *phishing*, tecnica truffaldina, che conta molto sulle informazioni fornite volontariamente ed ingenuamente dagli utenti e dagli operatori di servizi *on-line*, sfruttandone la buona fede o l'inesperienza a fronte di richieste apparentemente legittime: 7.031 richieste d'informazioni (tabella 1), 19.482 segnalazioni (tabella 2) e 1.871 denunce (tabella 3); oltre a provocare enormi danni agli Istituti bancari e soprattutto ai loro clienti, questa tecnica truffaldina mette in serio pericolo la sicurezza delle transazioni *on line*, con conseguenze sullo stesso decollo del

metodo alternativo di trattamento del denaro, quello basato sul commercio elettronico, pratico, comodo, veloce e sicuro. In Italia, i primi casi di *phishing* si sono manifestati attraverso l'invio di *e-mail* (provenienti apparentemente da istituti di credito) in cui è stato richiesto di digitare i codici di accesso ai propri conti per esigenze di fattore amministrativo.

In tale dimensione lo *spamming*, l'invio di posta indesiderata verso una moltitudine di utenti della rete Internet, costituisce la fase preparatoria per il vero e proprio attacco: una volta carpiti i codici di disposizione del conto, vengono effettuate transazioni verso cittadini italiani conniventi, reclutati attraverso la Rete con promesse di facili lavori *on line*, i quali a loro volta dopo averne trattenuta una parte, trasferiscono il denaro, mediante sistemi di *money transfer*, ai destinatari indicati dai truffatori. Solo nel periodo considerato, si sono avute 1.805 richieste d'informazione su siti sospetti (tabella 1).

TABELLA 2

Segnalazioni

Anni 2001-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)

Valori assoluti

Argomento	N°
E-commerce	1.641
Hacking	2.361
Pedopornografia	4.629
Phishing	19.482
Altro	1.328
Totale	29.441

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Polizia Postale e delle Comunicazioni.

L'*home banking*, il *trading on line*, l'*e-payment* e l'*e-shopping* sono servizi di largo uso nella società dell'informazione. Non è più necessario accedere fisicamente al bene desiderato oppure al servizio finanziario ricercato, è sufficiente un semplice *click* sul *mouse* per comprare un libro, fare la spesa, prenotare un biglietto aereo, pagare una stanza d'albergo e spostare capitali o fondi finanziari.

Lo strumento di pagamento elettronico per eccellenza è la carta di credito che rappresenta non solo un *token* su cui sono registrati dati univoci ma anche un segno di riconoscibilità. Per questo è aumentato il numero delle banche dati contenenti milioni di informazioni perché necessarie sia per la bontà delle transazioni sia per il *web marketing*.

Il *target* criminale sono le informazioni contenute nei database disseminati nella Rete e contenenti le identità elettroniche degli utenti dei servizi *on-line*, informazioni che sono basilari per compiere le frodi *on-line* e che si

concretizzano nel cosiddetto furto di identità, che costituisce il primo *step* della frode *on line*.

La tipologia di attacco può essere *hardware* o *software* a seconda se si comprometta il *token* o si punti ai dati dell'utente. Nel caso dell'attacco condotto all'hardware si registra la manomissione dell'apparecchio POS (*Point Of Sale*) o ATM (*Automated Teller Machine*), utilizzato per leggere gli strumenti di pagamento elettronico dell'utente (carte di credito, Bancomat, *money card*), attacco condotto perlopiù durante la fase di identificazione. Nel secondo caso si fa riferimento agli attacchi condotti da *insider* o da *hacker* ai database delle banche dati dei fornitori di connessione o di servizi *on line*, al fine di carpire, attraverso virus o *Trojan Horse* o semplicemente copiandoli, i dati contenenti le identità elettroniche degli utenti registrati durante le fasi di identificazione, autenticazione o di autorizzazione.

In Italia si sono verificati furti di identità con tutte le modalità testé accennate: 703 denunce tra clonazioni e disposizioni bancarie eseguite con dati di carte di credito (tabella 3), 1.337 intrusioni informatiche (tabella 3) e 2.361 segnalazioni (tabella 2) per casi di hackeraggio; l'area baltica è stata ed è il maggior destinatario di questi fondi, mettendo in evidenza una direttrice di movimento dei capitali illecitamente sottratti che da Ovest si sposta verso Est.

Vi è quindi un *trend* crescente della minaccia criminale verso l'*e-commerce* che contribuisce inevitabilmente ad alimentare il senso di sfiducia degli utenti italiani di Internet nei mezzi di *e-payment* e di *e-banking*: due potenziali *e-shopper* su tre rinunciano all'acquisto *on-line* perché non hanno fiducia nel comunicare il numero della propria carta di credito nella rete Internet.

TABELLA 3

Denunce

Anni 2001-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)

Valori assoluti

Argomento	N°
Carte di credito	703
Dialer	2.070
E-commerce	7.249
Intrusioni informatiche	1.337
Phishing	1.871
Totale	13.230

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Polizia Postale e delle Comunicazioni.

Truffe via Internet, azioni di hacking, diffusione di codici malevoli, clonazioni di carte di pagamento, diffusione di opere dell'ingegno in violazione del diritto d'autore, *spamming* e *phishing* non sono i soli nuovi fenomeni criminali che minacciano la collettività nel suo rapporto con la Rete: la

pedopornografia on line, di cui il lettore può trovare un'ampia e aggiornata analisi nell'apposita scheda, proprio per le caratteristiche intrinseche del mondo via etere (extraterritorialità, anonimato, velocità di trasferimento dati, etc.), trova in questo omologo e formidabile strumento un canale favorevole di utilizzo che, in Italia, negli ultimi due anni, ha portato a 4.629 segnalazioni di siti (tabella 2).

IL REATO INFORMATICO

Le uniche due norme presenti nel nostro ordinamento per punire il reato informatico si presentano non solo incomplete ma, ormai, a quasi quindici anni dalla loro introduzione avvenuta con la legge n.547 del 1993, formulate in modo decisamente inadeguato. Se si guarda ai rapporti telematici sul *computer crime* o sulla *computer fraud* si ha la sensazione che molti fatti che dovrebbero assumere rilevanza penale sfuggano all'inquadramento nell'ambito delle fattispecie di frode informatica, di cui all'art. 640 *ter* C.p. e di danneggiamento informatico, di cui all'art. 635 *bis* C.p. L'analisi della giurisprudenza rivela, peraltro, che alcuni fatti lesivi del patrimonio individuale sono talora puniti attraverso norme che non sono formulate per reprimere offese a questo bene giuridico, come l'accesso abusivo al sistema informatico o telematico di cui all'art. 615 *ter* C.p. oppure la detenzione o diffusione abusiva di codici di accesso a sistemi informatici o telematici di cui all'art. 615 *quater* C.p., oppure attraverso norme che non sono formulate per reprimere reati realizzati attraverso comportamenti digitali, come la fattispecie di uso indebito di carta di credito, di cui all'art. 12 della legge n. 197 del 1991.

Non si può ritenere che l'informatica costituisca un nuovo bene giuridico: essa, infatti, in quanto mezzo creato dall'uomo per assolvere a bisogni umani, non ha un valore in sé ma un valore strettamente interdipendente con le necessità umane che di volta in volta essa soddisfa.

Due prospettive possono essere indicate nelle quali l'informatica assume le fattezze di un interesse collettivo: la riservatezza collettiva o *privacy* e la libera circolazione delle informazioni.

Se si attribuisce rilievo soltanto alla prima, il reato informatico è definito come ogni condotta che viola una misura di sicurezza informatica. La misura di sicurezza costituisce, infatti, un accorgimento, predisposto per via digitale e basato su un processo di certificazione, il quale garantisce che unicamente le persone autorizzate possano accedere al compimento di indicate operazioni o alla visione di determinati contenuti. Se si prendesse questa prospettiva come unico criterio si otterrebbe una definizione di reato informatico troppo ampia:

poiché il reato informatico risulterebbe nella violazione di qualunque interesse di chi abbia posto la misura di sicurezza.

Parimenti non si può dar tutela in assoluto all'informatica in quanto strumento per la libera circolazione delle informazioni e per la promozione del progresso scientifico e della collaborazione interindividuale: taluni aspetti di essa possono essere tutelati in quanto espressione di diritti come la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), la libertà di scienza o dell'arte, il diritto all'istruzione ed all'accrescimento culturale (artt. 33 e 34 Cost.).

Il reato informatico si differenzia dal reato tradizionale perché è attuato in ambiente informatico, cioè in assenza di materialità. Ma non tutto ciò che è informatico è assenza di materialità: ciò che identifica il nuovo fatto è, quindi, il *software*, cioè il complesso degli elementi che sono rappresentati attraverso sequenze di valori binari: gli elementi digitali.

Tali elementi sono entità dotate di una propria fisicità: essi occupano una porzione di memoria calcolabile, la dimensione della quale dipende dalla quantità di dati che possono essere in essa contenuti, e possono subire operazioni tecnicamente registrate o registrabili dal sistema operativo, l'unità operativa e gestionale di tutti i sottoprogrammi e dati memorizzati (e tutti i dispositivi fisici e tangibili eventualmente collegati alla macchina).

Quindi, per descrivere le caratteristiche con le quali il comportamento informatico si svolge, sarà utile fare ricorso al concetto di dato per intendere la minima unità di memoria, l'unità elementare del fatto.

L'elemento che individua il reato informatico è, quindi, la componente strumentale, cioè il fattore causale tipico che conduce al compimento del reato: la condotta digitale, consistente nell'interazione con un sistema operativo.

CONCLUSIONI

Lo scenario che si propone ha dimensioni mondiali ed altrettanto globale deve essere la strategia di contrasto. È necessario lavorare su due livelli.

Il primo di ordine giudiziario, auspicando sia un rafforzamento del potere di coordinamento nelle indagini di Interpol ed Europol sia la predisposizione in sede europea di efficaci strumenti tecnico-giuridici tali da garantire l'effettiva perseguibilità della condotta criminosa, nella consapevolezza che il campo di battaglia è la rete Internet: un territorio privo di confini. Tale peculiarità inficia l'azione inquirente perché pone delle problematiche a livello di giurisdizione.

Un passo avanti è stato fatto con la sottoscrizione da parte di tutti gli Stati che vi hanno aderito della Convenzione sul *cybercrime*, adottata dal Consiglio d'Europa a Budapest nel novembre 2001. È necessario però renderla operativa

soprattutto per gli aspetti procedurali. È noto infatti che tutta l'attività investigativa sulla Rete si basa sul cosiddetto "tracciamento telematico" attraverso il quale l'investigatore specializzato può ricostruire a ritroso il percorso della connessione telematica tra la vittima e l'autore del reato.

Allo stato attuale, soprattutto nelle indagini su casi di frodi *on line* in cui sono coinvolti più Stati, raramente la cooperazione internazionale, amministrativa, giudiziaria o di polizia ha funzionato, nonostante, già da qualche anno, sul piano della collaborazione di polizia sia operativo un *network h/24 seven days* di punti di contatto, al quale hanno aderito uffici investigativi di 45 paesi per lo scambio immediato di informazioni sul *cybercrime*.

Infatti per svariate ragioni spesso le "tracce informatiche" non sono fornite dagli operatori telefonici e dai *provider* agli investigatori o sono date in ritardo, vanificandone così l'azione con conseguente impunità degli agenti criminali.

Al secondo livello è fondamentale che i governi nazionali siano promotori, di concerto con gli attori della *new economy*, di politiche di sensibilizzazione sia verso il trattamento dei dati personali con strumenti elettronici nel rispetto degli standard di sicurezza informatica imposti dalle leggi, sia verso la necessità di denuncia delle aggressioni criminale subite.

A tal proposito occorre rilevare la diffusa ritrosia da parte dei fornitori di servizi *e-banking* o di *e-payment* di denuncia agli organi inquirenti della frode subita, ritrosia dovuta al timore di una inevitabile pubblicità negativa sulla affidabilità dei servizi offerti che si rifletterebbe in modo altrettanto negativo sui profitti dell'impresa stessa. Si preferisce quindi il ricorso a costosi sistemi assicurativi che garantiscono, dai danni subiti, il cliente e il fornitore di servizio, piuttosto che adire la polizia o la magistratura, con evidente vantaggio per i malviventi che diventano più ricchi e restano impuniti.

Per vincere questa naturale ritrosia occorre rivedere quindi anche le modalità procedurali di polizia e magistratura garantendo alle vittime di questo particolare crimine, sia durante le indagini che durante la fasi processuali, la maggiore riservatezza possibile, analogamente a quanto avviene per alcuni reati a forte impatto sociale, salvaguardando così anche l'interesse economico delle parti in gioco.

In questa direzione si stanno muovendo gli uffici investigativi della Polizia Postale nelle indagini riguardanti il *phishing*, ottenendo una sorprendente collaborazione da parte degli istituti di credito colpiti, che ha permesso una efficace azione investigativa svolta con il convinto ausilio degli omologhi uffici di polizia degli altri Stati.

Scheda 59

Contraffazione di marchi e violazione alla proprietà intellettuale

INTRODUZIONE

La contraffazione e la pirateria costituiscono un fenomeno in costante crescita, che produce gravi ripercussioni in ambito economico e sociale; si stima che la crescita del fenomeno nel periodo 1991/2008 sia stata pari al 2.800%.

Secondo la World Trade Organization la contraffazione pesa per circa 1/12 del commercio mondiale, la Commissione Europea è invece orientata a valutare un ammontare di contraffazione pari al 9% per un valore tra i 400 e i 500 miliardi di euro.

I danni causati dal mancato rispetto dei diritti di proprietà intellettuale non colpiscono soltanto imprese, artisti ed inventori ma hanno forti ripercussioni anche sul tessuto sociale.

Le conseguenze per le imprese sono più immediatamente percepibili dai consumatori che scontano, oltre a perdite economiche ingenti (calo del fatturato e perdita di quote di mercato), anche una perdita di fiducia negli investimenti in nuovi prodotti e tecnologie, in marketing e pubblicità, perdita di fiducia sul funzionamento del mercato, una seria minaccia per il settore culturale che appare attualmente tra i più colpiti (audiovisivi, musica, libri).

L'utilizzo degli strumenti telematici ha accentuato il fenomeno moltiplicando il numero delle transazioni, rendendo più rapide quelle illecite e riducendo i rischi per gli autori delle violazioni per la difficoltà nel risalire alle origini delle operazioni illecite.

A livello sociale i danni che le imprese subiscono a causa della contraffazione si riflettono sul numero dei posti di lavoro: si stima una perdita globale di circa 300.000 posti di lavoro all'anno.

La ripercussione sulle economie nazionali comporta perdite fiscali ingenti (dazi doganali, Iva); per quanto concerne l'Imposta sul Valore Aggiunto si calcola, nel solo settore fonografico, un mancato introito per le casse degli Stati dell'Unione europea di 200 milioni di euro.

Spesso tali fenomeni producono conseguenze pregiudizievoli soprattutto per i consumatori, specialmente per quanto concerne la salute e la sicurezza: si pensi alla contraffazione di alimenti, medicinali o di alcolici, di giocattoli o di parti di automobili.

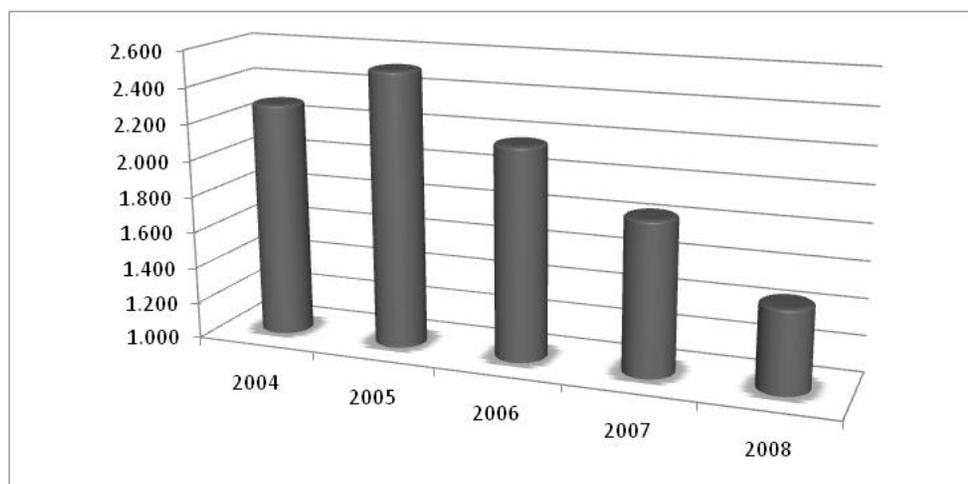
LA SITUAZIONE ITALIANA

L'Italia è uno dei paesi più colpiti in Europa dopo la Francia dal reato di contraffazione: nei primi dieci mesi del 2008 si sono verificati 1.457 casi, numero decisamente diminuito del 26,5% rispetto all'anno precedente in cui si sono avuti 1.842 casi (grafico 1).

GRAFICO 1

Contraffazione di marchi e violazione alla proprietà intellettuale

Anni 2004-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)
Valori assoluti



Osservando i dati relativi alle province italiane colpite dal fenomeno e presentati in tabella 1, si può osservare che la città decisamente più interessata è Roma (457), seguita da Napoli (158), Milano (60), Bari (52) e Firenze (50). Al contrario, i piccoli centri come, per esempio, Asti, Belluno, Rieti e Terni non sono interessati da questo tipo di reati.

Questo dimostra come le attività criminali trovano fertili mercati in luoghi non solo più popolosi ma anche turisticamente più attraenti, dove la domanda di prodotti locali e nazionali è più alta e l'alta concentrazione di immigrazione

clandestina, dedita a mille espedienti per sopravvivere, trova nella rivendita di prodotti “taroccati” uno dei mezzi di sussistenza, divenendo consapevolmente e/o inconsapevolmente manovalanza per le grandi organizzazioni criminali transnazionali.

TABELLA 1

Province italiane maggiormente interessate dal delitto di contraffazione di marchi e violazione alla proprietà intellettuale

Anno 2008 (primi dieci mesi)
Valori assoluti

Province	Contraffazione di marchi e violazione alla proprietà intellettuale
Roma	457
Napoli	158
Milano	60
Bari	52
Firenze	50

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

È altresì interessante notare come il trend negli ultimi quattro anni conferma, in linea di massima, l'andamento dei primi dieci mesi del 2008, con Roma che distacca in maniera netta città come Napoli e Milano (tabella 2).

TABELLA 2

Province italiane maggiormente interessate dal delitto di contraffazione di marchi e violazione alla proprietà intellettuale

Anni 2004-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)
Valori assoluti

Province	Contraffazione di marchi e violazione alla proprietà intellettuale
Roma	3.359
Napoli	1.161
Milano	353
Firenze	347
Bari	315

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Aosta (457), seguita da Enna (158), Rieti (60), Lodi (52) e Asti (50) sono invece le province che negli ultimi anni del periodo di tempo considerato sono state interessate meno da interventi delle Forze dell'ordine (tabella 3).

A tal proposito, però, è necessario precisare come le interpretazioni dell'andamento del crimine (dai dati ufficiali disponibili) possono essere dubbie in quanto, questi ultimi, in realtà imponderabili per numerosi motivi: non tutti i casi vengono segnalati e denunciati per timore, limitata portata del danno,

fastidiosa pubblicità, lungaggine burocratica nella presentazione della denuncia e per l'accertamento giudiziario, ecc.

TABELLA 3
Province italiane meno interessate dal delitto di contraffazione di marchi e violazione alla proprietà intellettuale

Anno 2008 (primi dieci mesi)

Valori assoluti

Province	Contraffazione di marchi e violazione alla proprietà intellettuale
Aosta	457
Enna	158
Rieti	60
Lodi	52
Asti	50

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

L'ATTIVITÀ DI CONTRASTO DELLA GUARDIA DI FINANZA: IL NUCLEO SPECIALE TUTELA MARCHI

La contraffazione e la pirateria sfruttano in particolare le divergenze nazionali per quanto riguarda i mezzi per far rispettare i diritti di proprietà intellettuale.

In sostanza, i prodotti contraffatti tendono ad essere fabbricati e venduti in paesi che reprimono con minore efficacia degli altri la contraffazione e la pirateria.

La situazione giudiziaria comunitaria ed internazionale è caratterizzata da notevoli disparità che non consentono ai titolari di proprietà intellettuale di beneficiare di un livello di protezione equivalente.

Le procedure per ottenere la cessazione dell'attività di contraffazione o pirateria (inibitorie), le misure provvisorie utilizzate per salvaguardare gli elementi di prova, il calcolo del risarcimento dei danni e la gravità delle sanzioni civili e penali variano considerevolmente da uno Stato all'altro.

Il fenomeno contribuisce quindi a sostenere altre forme di criminalità: per contrastare efficacemente l'attività criminale realizzata non più a livello individuale, come poteva avvenire negli anni passati, ma in forma localmente ed internazionalmente organizzata e specificamente dedita alla contraffazione e alla commercializzazione dei prodotti con marchi falsi (da cui derivano ingenti capitali con i quali vengono sviluppate altre forme di criminalità molto gravi) è fondamentale il contributo di tutti gli operatori della giustizia (giudici, pubblici ministeri, polizia giudiziaria, Guardia di Finanza, funzionari delle dogane).

Un ruolo importante nella lotta alla contraffazione spetta sicuramente alla Guardia di Finanza che ha, tra gli altri, il compito di prevenzione e repressione delle violazioni della proprietà intellettuale e dello sfruttamento dei marchi.

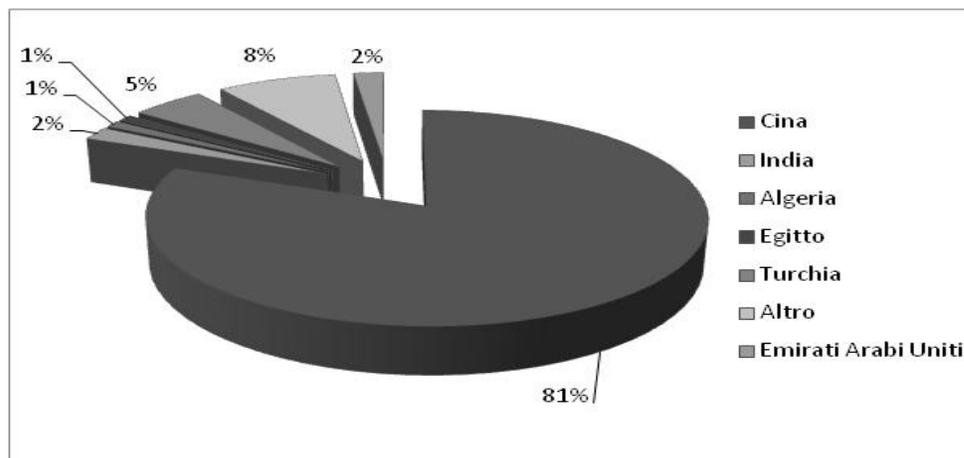
A tal fine, in ambito nazionale, è stato recentemente costituito (estate 2004) un Nucleo Speciale Tutela Mercati, nel cui ambito opera un Gruppo Marchi, Brevetti e Proprietà Intellettuale. La Guardia di Finanza lavora in stretto contatto con l'Agenzia delle Dogane per realizzare efficaci controlli delle merci importate.

Per ampliare gli orizzonti di conoscenza informativa e l'attività operativa in ambito internazionale, la Guardia di Finanza ha distaccato un proprio Ufficiale in veste di "esperto" presso l'Ambasciata d'Italia a Pechino, con accredito anche presso le altre Ambasciate d'Italia nell'area dell'Estremo Oriente e nel Sud-Est Asiatico, considerato che la Cina e gli altri paesi di quest'area costituiscono l'origine di importanti flussi di merci contraffatte.

GRAFICO 2

Paesi di provenienza degli articoli contraffatti

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Guardia di Finanza.

I dati che ci vengono forniti, frutto di questa collaborazione all'estero, parlano di 21.045 casi trattati nella prima metà del 2008, registrando così un incremento del 10,92% rispetto all'anno precedente. Anche i casi in cui è coinvolto un marchio straniero sono aumentati sensibilmente rispetto al 2007: nello stesso periodo di tempo, sono stati trattati 4.415 casi in cui era coinvolta una griffe straniera.

La collocazione geografica dei casi trattati indica che lo Zhejiang (3.309) è la provincia cinese in cui si trova il più alto numero di fabbriche clandestine, seguita dal Guandong (1.893), Fujian (1.647), Henan (1.500), Shandong (1.411), Hebei (1.116) e Shanghai (1.111) (tabella 4). Tra le città maggiormente coinvolte nell'investigazione e trattazione del fenomeno ci sono: Zhejiang (1.250) seguita da Guangdong (1.166), Shanghai (784), Fujian (504) e Beijing (229) per un totale di 3.933 casi trattati che costituiscono l'89,08% del totale dei casi che coinvolgono un marchio straniero in Cina.

TABELLA 4

Province cinesi maggiormente interessate dal delitto di contraffazione di marchi con il più alto numero di fabbriche clandestine

Anno 2008 (primi dieci mesi)

Valori assoluti

Province	Contraffazione di marchi e violazione alla proprietà intellettuale
Zhejiang	3.309
Guandong	1.893
Fujian	1.647
Henan	1.500
Shandong	1.411
Hebei	1.116
Shanghai	1.111

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Guardia di Finanza.

Recentemente le indagini hanno portato all'identificazione di un'organizzazione dedita alla contraffazione di importanti griffe italiane sorta in Romania e gestita tramite una alleanza di soggetti italiani, rumeni e cinesi.

L'operazione "Capitone pulito", chiusa il 30 dicembre scorso dai duemila uomini della Guardia Costiera e dalla Guardia di Finanza su tutto il territorio nazionale, ha portato ad uno dei più grandi sequestri mai eseguiti nell'ambito dei prodotti alimentari: centosessanta tonnellate di pesce sono state bloccate nell'arco di oltre 6.500 controlli svolti tra la grande distribuzione, mercati rionali e negozi di 14 regioni italiane che affacciano sul mare.

Le frodi riguardavano pesce proveniente da mari asiatici e spacciato per nostrano, pesce decongelato e rivenduto per fresco, molluschi allevati in zone proibite, oppure prodotti di cui è vietata la pesca come nel caso dei datteri di mare, eppure posti in commercio. Il pesce arrivava nei porti italiani e veniva stivato in grossi depositi, per poi finire anche nelle celle frigorifere di alcuni ristoranti. Evidente il pericolo per la salute degli ignari consumatori nel caso di prodotti scaduti o in cattivo stato di conservazione.

Come già previsto per l'associazione mafiosa, il traffico di stupefacenti e il sequestro di persona, anche per il reato di contraffazione sarebbe auspicabile prevedere l'infiltrazione di agenti nelle organizzazioni criminali, in modo da

realizzare operazioni sotto copertura. Infine, sembra opportuno prevedere il sequestro dei beni che possono essere ricondotti in modo diretto o indiretto ai contraffattori.

TABELLA 5**Sequestri e interventi repressivi della Guardia di Finanza**

Anno 2007

Valori assoluti

Contraffazione, sicurezza prodotti e tutela del "Made e in Italy"	Merci individuate
Interventi	18.233
Persone segnalate all'Autorità giudiziaria	17.942
Persone arrestate	499
Prodotti sequestrati per contraffazione	(*)44.584.425
Prodotti sequestrati per diritti d'autore	4.682.440
Prodotti sequestrati per tutela del made in Italy	16.599.404
Prodotti sequestrati per sicurezza prodotti	39.143.239
Totale merci sequestrate	105.009.508
Totale merci sequestrate di cui settore moda	31.702.330
Totale merci sequestrate di cui settore elettronica	7.236.983
Totale merci sequestrate di cui beni di consumo	(**)32.440.125
Totale merci sequestrate di cui giocattoli	33.630.070
Merci sequestrate negli spazi doganali	59.174.154

(*)A questo dato va aggiunto quello relativo ai tabacchi lavorati esteri contraffatti che, nel 2007, ammonta a 49.241.300.

(**)Utensili, auto-moto ricambi, cartoleria, prodotti per l'igiene.

Fonte: Guardia di Finanza.

Particolarmente importante per gli inquirenti è comunque il contributo dei titolari dei marchi che possono fornire informazioni utili sul circuito commerciale ufficiale, sulle tecniche anticontraffazione adottate, sulle specifiche caratteristiche del marchio e del prodotto, fornendo anche personale esperto nel riconoscimento delle diverse forme di contraffazione del marchio.

Interessanti azioni di contrasto sono sviluppate anche dalla Agenzia delle Dogane: al fine di coordinare i controlli nei diversi punti di valico di frontiera, posti in essere in collaborazione con le Forze di Polizia e la Guardia di Finanza e tra questi ultimi e la magistratura, è stata proposta, già nel 2004, la costituzione di un Ufficio unico doganale.

Nei primi dieci mesi del 2008 le dogane comunitarie hanno sequestrato più di 100 milioni di articoli contraffatti nel corso di oltre 58.000 operazioni, il 24% in più rispetto all'anno precedente. Più in particolare, l'incremento è stato del 264% per cosmetici e prodotti per l'igiene personale, del 98% per i giocattoli, del 62% per alimenti e computer e del 51% per i farmaci. Queste tipologie di articoli, da sole, rappresentavano il 23% dei prodotti requisiti.

IL REATO E IL SUO CONCORSO

In passato il fenomeno della contraffazione di marchio riguardava l'uso di segni simili al marchio da tutelare per prodotti dello stesso genere o di generi affini ed era pertanto un problema di confondibilità sull'origine. I nuovi fenomeni di contraffazione, accentuati dall'importazione di prodotti realizzati a basso costo nei paesi dell'Estremo Oriente, sono molto diversi. Si pensi, ad esempio, all'uso di marchi identici, o apparentemente identici, per prodotti dello stesso genere che però vengono venduti attraverso canali distributivi che escludono l'esistenza di un pericolo di confusione, oppure l'uso di marchi identici a quello originale ma per generi merceologici diversissimi, o ancora l'imitazione non tanto del segno distintivo ma dei suoi elementi di contorno (come la confezione) o infine la copiatura pedissequa della forma dei prodotti.

In tal senso sembra orientarsi il nuovo Codice della proprietà industriale, in cui si precisa che il titolare del marchio ha diritto di vietare tutti gli usi effettuati nell'attività economica di segni uguali o simili al suo marchio che diano luogo a confusione o agganciamento parassitario (artt. 20 e 21).

La situazione sembra più complessa nel settore penale, poiché le norme incriminative della contraffazione (in particolare gli artt. 473, 474, 517 C.p.) sono rimaste immutate dal 1930. È tuttavia possibile procedere ad una interpretazione evolutiva di tali disposizioni in modo da adeguarle al mutamento del fenomeno. In questa prospettiva, appare opportuno valorizzare la circostanza che questi delitti non richiedono l'attualità, ma soltanto la potenzialità dell'inganno e che l'inganno può assumere rilievo non soltanto quando riguarda l'acquirente, ma anche quando ad esserne vittima è la generalità dei soggetti che vedranno successivamente il prodotto recante il falso marchio. Tale ultimo aspetto è stato preso in considerazione dalla Cassazione (sent. 12-17 marzo 2004, n. 12926) che ha attribuito rilevanza alla circostanza che i prodotti contraffatti «avrebbero potuto, dopo la vendita, essere confusi con quelli originali», realizzandosi così la violazione delle norme penali poste a tutela della pubblica fede, intesa in senso generale e non soltanto riferita al compratore, che potrebbe essere anche consapevole della falsità del segno distintivo.

La Suprema Corte ha finalmente interpretato in modo corretto il concetto di fede pubblica, quale bene tutelato dalle norme penali contenute negli artt. 473 e 474 C.p. In questo quadro di pronunce incoraggianti della giurisprudenza di legittimità si è poi inserita la sentenza delle Sezioni Unite del giugno 2001 che ha definitivamente risolto il precedente contrasto giurisprudenziale sulla possibilità di configurare un concorso di reati tra la fattispecie di cui all'art. 474 (commercio di prodotti con segni falsi) e quella di ricettazione (art. 648 C.p.). Ne deriva che a carico di colui che, consapevole della provenienza delittuosa,

acquista o riceve un quantitativo di prodotti con marchio contraffatto e li detiene per porli in vendita, sono configurabili entrambe le ipotesi penali previste dagli artt. 474 e 648 C.p.

Sulla base di tale pronuncia si potrebbe pensare alla possibilità di far rispondere del reato di ricettazione anche l'acquirente finale di prodotti recanti marchi contraffatti, ogni volta che l'acquisto dei medesimi avvenga con la consapevolezza della falsità del marchio.

In tal modo si potrebbe sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica al fenomeno della contraffazione, posto che la minaccia di una pena, oltre ad un effetto deterrente, esercita anche una importante funzione di orientamento culturale del pubblico.

CONCLUSIONI

L'importanza dell'attività di contrasto alle diverse e sempre più diffuse forme di riproduzione illegale dei marchi e dei segni distintivi registrati dalle ditte produttrici diviene, specialmente in questi periodi di instabilità economica, sempre più necessaria: è fondamentale rafforzare gli interventi a livello sovranazionale, in quanto la diffusione della contraffazione varca ampiamente i confini nazionali e richiede un intervento comune da parte di tutti i paesi dell'Unione europea.

In un'economia sempre più globalizzata è necessaria la creazione di un sistema di norme di diritto sostanziale (penale, civile ed amministrativo) e di diritto processuale condiviso, quanto più possibile, dagli Stati della Comunità internazionale, superando l'attuale disomogeneità normativa per giungere ad un Codice comunitario doganale.

Proprio per rendere più incisiva l'attività delle dogane, si auspica una maggiore armonizzazione della normativa doganale nell'ambito dell'Unione europea, anche con riferimento alle sanzioni amministrative da applicare in caso di violazione delle disposizioni a livello europeo.

All'attività di contrasto deve essere affiancata un'opera di sensibilizzazione del consumatore, come già è stato fatto in materia di lotta al contrabbando di sigarette, informando maggiormente sugli interessi finanziari che si celano dietro la contraffazione e sulla appetibilità di tali interessi da parte della criminalità organizzata.

Scheda 60

Incendi e ordine pubblico

PREMESSA

Gli incendi nel nostro Meridione sono opera della criminalità organizzata. Ci sono delle eccezioni, ma del tutto marginali. Gli incendi sono quindi un problema di ordine pubblico, prima ancora che di investimenti nella prevenzione.

In effetti dalle statistiche acquisite dalle Forze di Polizia, come si è avuto modo di analizzare nelle schede precedenti, risulta che i reati di particolare impatto emozionale quali il furto, lo scippo e la rapina risultano in questo ultimo quinquennio senza variazioni apprezzabili.

Questi dati, tuttavia, nella loro aridità ed asetticità, non possono essere di qualche conforto, soprattutto in rapporto ai fatti delittuosi accaduti negli ultimi tempi nelle nostre città ove, come è noto, si sono manifestate e si manifestano nuove realtà criminali che devono essere incisivamente contrastate dall'attività congiunta delle Forze di Polizia.

Il riferimento è agli attentati dinamitardi ed incendiari che coinvolgono alcuni esercizi commerciali cittadini, ai numerosi incendi di auto, agli atti intimidatori contro rappresentanti delle istituzioni, banche, organizzazioni sindacali. Tali eventi delittuosi, riportati diffusamente dalla stampa locale e dai mass media, destano legittima preoccupazione nei cittadini e nelle categorie professionali, produttive e sociali e spingono l'attività info-investigativa e l'azione della Magistratura a proseguire senza sosta, con l'obiettivo di scoprire le cause di tali fatti malavitosi e ad individuarne gli autori.

Nel frattempo, però, molto altro c'è da fare, soprattutto occorre potenziare l'attività di prevenzione delle Forze dell'ordine mediante piani programmati di controllo del territorio soprattutto nelle ore notturne, notoriamente quelle più adatte per la preparazione di questi particolari reati; se questa azione di prevenzione non farà rilevare nel breve tempo una sensibile diminuzione del numero degli atti criminosi, avrà un sicuro effetto positivo nel fornire un sensibile contributo alla scoperta di diversi reati.

GLI INCENDI IN ITALIA

La problematica quindi v'è interpretata non solo analizzando i dati sugli incendi ma soprattutto confrontando questi con altre fattispecie criminose, legate al concetto di "fuoco della malavita".

Come è evidente dal grafico 1, il nostro Paese vede nel 2007 il valore massimo del numero degli eventi incendiari (16.715), per poi ritornare, con andamento costante per tutto il 2008, a valori simili a quelli registrati alla fine degli anni Ottanta (7.694), ma con una variabilità percentuale nettamente maggiore (-117,25%), come si evince dalla tabella 1: per ritrovare un alto valore percentuale bisogna andare indietro di vent'anni, al biennio 1987-1988, quando si è registrato un -6,89%.

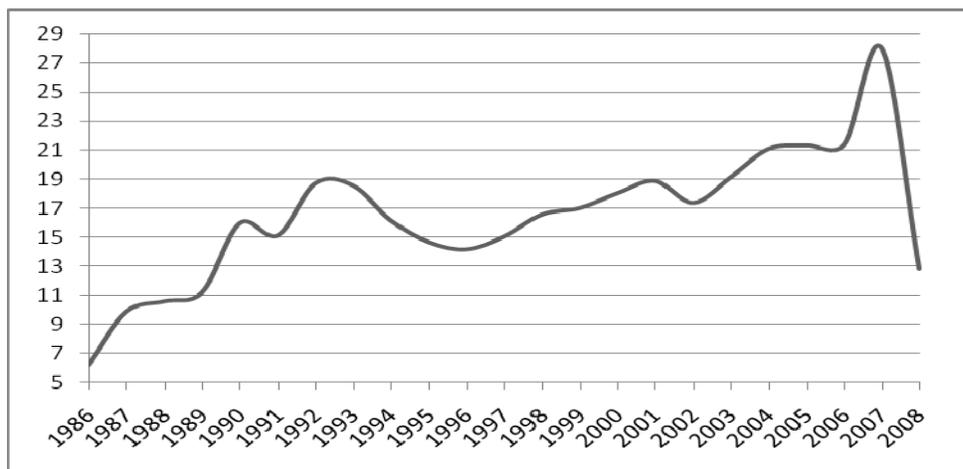
Si evince dai dati una difficoltà ad affermare che la situazione sia generalmente migliorata o peggiorata.

GRAFICO 1

Incendi - Reato commesso per ogni 100.000 abitanti

Anni 1986-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

La provincia italiana maggiormente interessata dal fenomeno, nel periodo di tempo considerato (1986-2008), è stata Milano (6.974), seguita da Reggio Calabria (6.936), Bari (6.612), Cosenza (6.355) e Napoli (6.295); di contro, la provincia meno colpita è stata Aosta (127), seguita da Lodi (161), Gorizia (310), Verbania (344) e Cremona (356).

TABELLA 1**Tassi di variazione assoluta e percentuale degli incendi denunciati in Italia**

Anni 1986-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)

Valori assoluti e percentuali

Biennio	Variazione assoluta	Variazione percentuale
1986-1987	+2.086	+37,31
1987-1988	+414	+6,89
1988-1989	+350	+5,51
1989-1990	+2.712	+29,91
1990-1991	-479	-5,58
1991-1992	+2.085	+19,54
1992-1993	-57	-0,54
1993-1994	-1.357	-14,66
1994-1995	-857	-10,20
1995-1996	-264	-3,24
1996-1997	+523	+6,04
1997-1998	+891	+9,33
1998-1999	+267	+2,72
1999-2000	+453	+4,41
2000-2001	+492	+4,57
2001-2002	-807	-8,10
2002-2003	+1.129	+10,18
2003-2004	+1.236	+10,03
2004-2005	+222	+1,80
2005-2006	+113	+0,90
2006-2007	+4058	+32,06
2007-2008	-9021	-117,25

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Analizzando i dati dei primi dieci mesi del 2008 (tabelle 2 e 3), si nota come le province che hanno registrato il maggior numero di incendi sono Bari (510) e Milano (447). Seguono Napoli (413), Palermo (365) e Roma (330).

Le province meno colpite invece dal fenomeno sono state Massa Carrara (3) e Prato (5), seguite da Aosta (8), Gorizia e Matera (10).

Per comprendere meglio il fenomeno degli incendi "cittadini", collegati per lo più ad espressioni di violenza da parte della malavita organizzata, è necessario considerare anche i dati inerenti agli attentati dinamitardi e ai danneggiamenti seguiti dagli incendi.

TABELLA 2**Province italiane maggiormente interessate da incendi dolosi**

Anno 2008 (primi dieci mesi)

Valori assoluti

	Provincia	Incendi
1	Bari	510
2	Milano	447
3	Napoli	413
4	Palermo	365
5	Roma	300

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

TABELLA 3**Province italiane meno interessate da incendi dolosi**

Anni 2008 (primi dieci mesi)

Valori assoluti

	Provincia	Incendi
1	Massa Carrara	3
2	Prato	5
3	Aosta	8
4	Gorizia	10
5	Matera	10

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Dalla comparazione dei dati del periodo 1986-2008 (grafico 2), si nota come i primi (attentati dinamitardi), dopo l'allarme degli anni 1990-1992, siano stati egregiamente contenuti dalle Forze dell'ordine sino a registrare, proprio dagli anni 2003-2004, una decisiva e sostanziale versione di tendenza.

Le variazioni assoluta e percentuale, infatti, in quel biennio sono delle più basse della storia d'Italia, rispettivamente -1.000 e -223,21% (tabella 4).

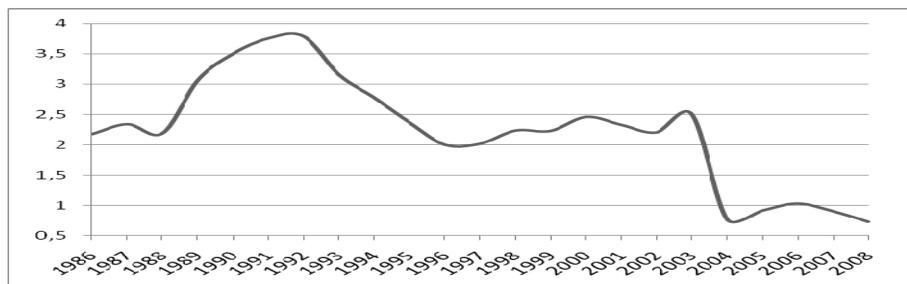
Dalla seconda metà del 2006, invece, si riscontrano alcuni dei valori migliori degli ultimi cinque anni, con una variazione assoluta di -103 punti e una variazione percentuale di -23,68% per il biennio 2007-2008.

Nei primi mesi del 2008 si segnalano 435 casi di attentati dinamitardi, che vedono, tra le città più colpite (tabella 5), Milano (37), Napoli e Torino (32), seguite da Bari (30) e Roma (27). Le città meno interessate da questo fenomeno criminoso (tabella 6) sono Prato (6) e Piacenza (7), seguite dalla Spezia (8), Aosta e Cremona (9).

GRAFICO 2
Attentati dinamitardi - Reato commesso per ogni 100.000 abitanti

Anni 1986-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

TABELLA 4
Tassi di variazione assoluta e percentuale degli attentati dinamitardi

Anni 1986-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)

Valori assoluti e percentuali

Biennio	Variazione assoluta	Variazione percentuale
1986-1987	+93	+7,03
1987-1988	-84	-6,78
1988-1989	+497	+28,63
1989-1990	+244	+12,32
1990-1991	+150	+7,04
1991-1992	+25	+1,16
1992-1993	-355	-19,72
1993-1994	-212	-13,35
1994-1995	-233	-17,20
1995-1996	-208	-18,13
1996-1997	+12	+1,04
1997-1998	+127	+9,88
1998-1999	-2	-0,16
1999-2000	+114	+8,15
2000-2001	-72	-5,43
2001-2002	-64	-5,07
2002-2003	+186	+12,85
2003-2004	-1.000	-223,21
2004-2005	+88	+16,42
2005-2006	+73	+11,99
2006-2007	-71	-13,20
2007-2008	-103	-23,68

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

TABELLA 5**Province italiane maggiormente interessate da attentati dinamitardi**

Anno 2008 (primi dieci mesi)

Valori assoluti

	Provincia	Incendi
1	Milano	37
2	Napoli	32
3	Torino	32
4	Bari	30
5	Roma	27

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

TABELLA 6**Province italiane meno interessate da attentati dinamitardi**

Anno 2008 (primi dieci mesi)

Valori assoluti

	Provincia	Incendi
1	Prato	6
2	Piacenza	7
3	La Spezia	8
4	Aosta	9
5	Cremona	9

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Per quanto riguarda i danneggiamenti seguiti da incendi, i dati a nostra disposizione ci indicano la stessa inversione di tendenza che si è registrata con gli attentati dinamitardi (grafico 3), ovvero una variazione assoluta e percentuale più bassa degli ultimi cinque anni, rispettivamente di -2.918 e di -33% rispetto al biennio 2006-2007 (tabella 7).

Dei 8.842 casi di danneggiamento, Reggio Calabria (405) è la provincia che nel 2008 si colloca in prima posizione (tabella 8), seguita da Foggia (402), Messina (368), Roma (365) e Palermo (348).

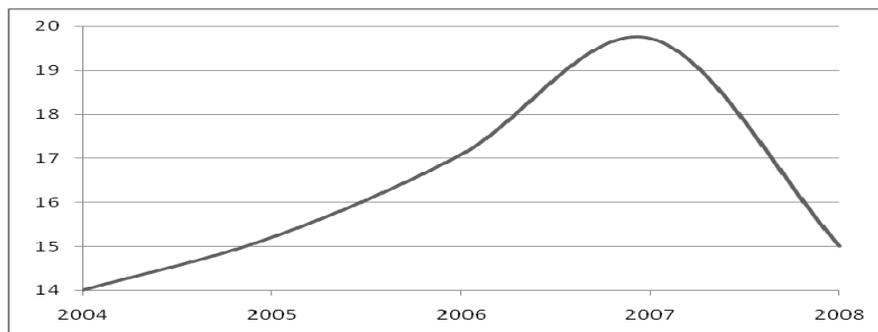
Tra le province meno interessate (tabella 9), sono da citare Campobasso che non presenta alcun attentato dinamitardo, seguita da Isernia (3), Belluno e Rieti (5), Biella (7).

Come è facilmente desumibile da un'analisi incrociata dei dati relativi alle tre fattispecie criminose, il fenomeno degli incendi di natura diversa da quella boschiva, di cui il lettore può trovare un'ampia disamina nella scheda apposita in questo stesso Rapporto, interessa soprattutto i grandi agglomerati urbani italiani, che vedono la presenza più o meno importante di associazioni criminose, locali o provenienti da altre città, che usano il mezzo del fuoco a scopo intimidatorio ovvero per rivendicare un mancato riconoscimento del loro controllo.

GRAFICO 3
Danneggiamenti seguiti da incendi - Reato commesso per ogni 100.000 abitanti

Anni 2004-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

TABELLA 7
Tassi di variazione assoluta e percentuale dei danneggiamenti seguiti da incendi denunciati in Italia

Anni 2004-2008 (primi dieci mesi per quest'ultimo anno)

Valori assoluti e percentuali

Biennio	Variazione assoluta	Variazione percentuale
2004-2005	+852	+9,55
2005-2006	+1.184	+11,72
2006-2007	+1.658	+14,10
2007-2008	-2.918	-33,00

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

TABELLA 8
Province italiane maggiormente interessate a danneggiamenti seguiti da incendi denunciati

Anno 2008 (primi dieci mesi)

Valori assoluti

	Provincia	Incendi
1	Reggio Calabria	405
2	Foggia	402
3	Messina	368
4	Roma	365
5	Palermo	348

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

TABELLA 9**Province italiane meno interessate a danneggiamenti seguiti da incendi denunciati**

Anno 2008 (primi dieci mesi)

Valori assoluti

	Provincia	Incendi
1	Campobasso	0
2	Isernia	3
3	Belluno	5
4	Rieti	5
5	Biella	7

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Regioni come la Calabria, la Campania, la Sicilia e la Puglia, in cui dilaga l'annoso problema delle mafie locali – rispettivamente della 'Ndrangheta, della Camorra, della Mafia e della Sacra Corona Unita – e in cui il pagamento del pizzo da parte di piccoli, medi e grandi imprenditori, è “conditio sine qua non” per una vita tranquilla, registrano dati ancora preoccupanti per il fenomeno in sé ma nettamente migliori se paragonati a quelli rilevati negli anni passati.

Tutto questo sta a significare non solo un risveglio sociale da parte dei tanti che si sono ribellati a queste imposizioni, ma soprattutto che l'impegno dello Stato, tramite i suoi uomini impiegati nelle varie Forze dell'ordine, ha saputo raccogliere, e sta continuando a farlo, consensi specialmente nelle nuove generazioni, non più disposte a sentirsi “prigionieri in casa propria”.

GLI SPECIALISTI DEL FUOCO: IL NUCLEO INVESTIGATIVO ANTINCENDI

Il Corpo dei Vigili del Fuoco è chiamato quotidianamente ad esercitare le sue funzioni e il proprio compito, al fine di salvaguardare l'incolumità delle persone e l'integrità dei beni messi in pericolo dai crimini sopra esposti, assicurando tempestivamente e coraggiosamente gli interventi tecnici necessari, per i quali sono richieste professionalità ad alto contenuto specialistico ed idonee risorse strumentali. Nel corso degli anni sono diventati un punto di riferimento per tutti i cittadini, in Italia e nel mondo intero: tutti hanno, ancora, negli occhi e nei cuori, la solidarietà, la generosità, la professionalità, l'abnegazione e lo spirito di sacrificio dei “firemen” newyorkesi durante le operazioni di soccorso per l'attentato alle Twin Tower.

Fiore all'occhiello del nostro Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, esempio al mondo di alta specializzazione tecnica ed analitica, è il Nucleo

Investigativo Antincendi, una delle aree della Direzione Centrale per la Prevenzione e la Sicurezza Tecnica del Dipartimento.

Le principali funzioni del Nucleo sono quelle dello studio, della ricerca e dell'analisi per la valutazione delle cause d'incendio, fornendo supporto e formazione ai competenti organi di Polizia giudiziaria per le attività investigative connesse al verificarsi di sinistri caratterizzati da incendio.

Nello specifico, le attività del Nucleo sono:

- esecuzione, in caso di sinistri caratterizzati da incendio e/o esplosione, di accertamenti urgenti e rilievi tecnici, eventuale sequestro di prodotti, materiali e quant'altro possa essere necessario ai fini della determinazione della causa dell'evento;
- assunzione di sommarie informazioni utili per le investigazioni da parte di persone coinvolte direttamente e/o indirettamente nell'evento;
- coordinamento degli accertamenti tecnici da eseguirsi presso i laboratori (prove e verifiche) sui reperti sequestrati;
- simulazione ed analisi mediante modelli di calcolo degli eventi verificatisi;
- sperimentazioni di validazione a supporto delle simulazioni effettuate;
- determinazione delle cause dell'incendio e/o esplosione;
- trasmissione alle competenti Autorità degli atti relativi alle investigazioni espletate;
- cooperazione con enti nazionali ed internazionali che operano nel campo delle scienze forensi e nel settore delle indagini tecnico-scientifiche;
- formazione ed addestramento del personale del Nucleo relativamente alle tecniche di repertazione d'indagine nel settore di competenza e nelle discipline giuridiche afferenti l'attività;
- formazione di funzionari referenti per l'attività del Nucleo nell'ambito delle Direzioni regionali ovvero dei Comandi provinciali.

Proprio queste specialità, insieme a tante altre – come ad esempio quella di controllo del rischio biologico e chimico – ne fanno uno dei Corpi più efficienti al mondo, in cui sempre più cittadini richiedono di prestare servizio di volontariato.

ALCUNE BREVI CONCLUSIONI

Per realizzare una inversione di tendenza è, quindi, necessario dimettere certe forme di “buonismo” che tendono a sottovalutare o minimizzare la gravità del fenomeno e lavorare tutti, di più ed insieme: istituzioni, famiglie, scuola,

associazioni di volontariato per evitare che episodi dolorosi, dovuti soprattutto alla pressione intimidatoria della malavita organizzata, trovino accoglienza e seguito presso le nuove generazioni, veri e propri passaggi di consegna di potere da padre in figlio.

La necessità di coinvolgere sempre di più le nuove generazioni negli entusiasmi per atti di vero e proprio eroismo, quali quelli compiuti dagli uomini del Corpo dei Vigili del Fuoco, possono essere la chiave di volta per far “innamorare” anche quelli che crescono nel mito del capo-clan.