

***rassegna  
penitenziaria  
e criminologica***

---

**1 - 3**  
**1985**

**rassegna  
penitenziaria  
e criminologica**

---

---

---

Fondata da GIUSEPPE ALTAVISTA

**DIRETTORE**

NICOLO' AMATO - *Direttore generale per gli Istituti di prevenzione e pena.*

**COMITATO SCIENTIFICO**

ACHILLE ARDIGO' - AUGUSTO BALLONI - RENATO BREDI - FRANCO  
BRICOLA - MARCELLO BUONAMANO - LUIGI CANCRINI - GIA-  
COMO CANEPA - GIOVANNI CONSO - VITTORIO FROSINI - VIT-  
TORIO GREVI - ALESSANDRO MARGARA - GUGLIELMO NESPOLI -  
MASSIMO NOBILI - ADRIANO OSSICINI - GIULIANO VASSALLI.

**REDATTORE CAPO**

LUIGI DAGA - *Direttore dell'Ufficio studi, ricerche e documentazione  
della Direzione generale per gli Istituti di prevenzione e pena.*

**COMITATO DI REDAZIONE**

MARCELLO ALBINO - RAFFAELE CICCOTTI - DOMENICO CORTELLESA  
- SAVERIO FORTUNA - IGNAZIO STURNIOLO - GIANCARLO ZAPPA.

**Segreteria di Redazione**

LETIZIA CECCARELLI - VALTER SETINI.

La *Rassegna penitenziaria e criminologica* è pubblicata quadrimestralmente.

La collaborazione è aperta a studiosi ed esperti di ogni indirizzo e di ogni Paese. Sulla pubblicazione di scritti e contributi (che, anche se non pubblicati, non sono restituiti) decide il Comitato di redazione al quale i predetti scritti e contributi dovranno essere inviati.

Agli Autori degli articoli saranno inviati gratuitamente 25 estratti dei loro scritti. Un numero di estratti superiore dovrà essere chiesto all'atto del licenziamento delle bozze e sarà fornito, per la parte eccedente i 25, a prezzo di costo.

I libri inviati per recensione o segnalazione dovranno pervenire in doppio esemplare al Comitato di redazione.

Prezzo di un fascicolo (Italia) L. 13.000

Prezzo di un fascicolo (Estero) L. 14.500

Prezzo di un fascicolo doppio o arretrato prezzo doppio.

Il prezzo di abbonamento annuale alla *Rassegna penitenziaria e criminologica* è di L. 32.000. Il pagamento, in unica rata, va versato all'atto dell'abbonamento.

Per l'estero il prezzo è di L. 35.000

L'importo dell'abbonamento va versato sul c.c. postale n. 387001 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Per gli abbonamenti richiesti dai Paesi esteri, l'ammontare va versato — per coloro che non possono servirsi del conto corrente postale — a mezzo ASSEGNO BANCARIO oppure tramite VAGLIA POSTALE INTERNAZIONALE intestati, in ambedue i casi, al medesimo Istituto.

Gli abbonamenti non disdetti entro il 30 novembre si intendono rinnovati per l'anno successivo.

La direzione e la redazione della *Rassegna penitenziaria e criminologica* hanno sede presso la Direzione generale per gli Istituti di prevenzione e pena — Ministero di Grazia e Giustizia — Via Silvestri, 252 — Roma.

## SOMMARIO

### **DOTTRINA E RICERCHE**

L. DAGA, <i>Ospedali psichiatrici giudiziari, sistema penale e sistema penitenziario</i> .....	Pag.	1
V. GREVI, <i>Riflessioni e suggestioni in margine all'esperienza nordamericana del « plea bargaining »</i> .....	»	53
A. SPATOLA-C. COPPOLINO-A. SOTTILE, <i>Indagine epidemiologica su 306 soggetti ricoverati in O.P.G. Barcellona P.G. nel periodo novembre-dicembre 1984</i> .....	»	79
D. STRIANI, <i>L'importanza del comportamento e riflessi socio-criminologici nella guida degli autoveicoli</i> .....	»	97

### **DIBATTITI**

R. CASTELLANI, <i>Tossicodipendenze in carcere. Quale prevenzione?</i> .....	»	123
G.P. DE MARI, <i>Corsi professionali nell'ordinamento penitenziario italiano</i> .....	»	135

### **RECENSIONI**

MAURO MELLINI, <i>Eminenza la « pentita » ha parlato</i> (Letizia Ceccarelli) .....	»	159
---	---	-----

### **LEGISLAZIONE E DOCUMENTAZIONE**

#### **Legislazione**

Proroga del termine previsto dal primo comma dell'articolo 30 della legge 28 luglio 1984, n. 398 (legge 25 gennaio 1985, n. 7) .....	»	163
--	---	-----

Ulteriore proroga della legge 21 dicembre 1977, n. 967, concernente procedure eccezionali per lavori urgenti ed indifferibili negli istituti penitenziari ( <i>legge 2 marzo 1985, n. 55</i> ) .....	Pag. 165
Misure urgenti in materia di limite di età per il collocamento in congedo dei sottufficiali e dei militari di truppa del Corpo degli agenti di custodia ( <i>D.L. 13 maggio 1985, n. 176</i> ) .....	» 166
Norme per la erogazione di contributi finalizzati al sostegno delle attività di prevenzione e reinserimento dei tossicodipendenti nonché per la distruzione di sostanze stupefacenti psicotrope sequestrate e confiscate ( <i>D.L. 22 aprile 1985, n. 144 coordinato con la legge di conversione 21 giugno 1985, n. 297</i> ).....	» 167
Modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, concernente regolamento di esecuzione della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà ( <i>D.P.R. 10 luglio 1985, n. 421</i> ) .....	» 172
Deroghe al divieto di assunzione di pubblici dipendenti di cui all'art. 7 della legge 22 dicembre 1984, n. 887 ( <i>Presidente del decreto del Consiglio dei Ministri 17 giugno 1985</i> ) .....	» 173
 <b>Documentazione</b>	
Invio degli estratti, in lingua inglese, francese, tedesca, araba, croata e spagnola, delle principali norme della legge 26 luglio 1975, n. 354 e del relativo regolamento di esecuzione, approvato con D.P.R. 29 aprile 1976, 1976, n. 431 ( <i>Circ. n. 3110/5560 del 21 marzo 1985</i> ) .....	» 174
Ammontare delle somme che possono essere spese dalle detenute madri per gli acquisti e la corrispondenza ( <i>Circ. n. 3111/5561 del 2 aprile 1985</i> ) .....	» 175

Servizi fuori sede del personale militare ( <i>Circ. n. 3119/5569 del 7 maggio 1985</i> ) .....	Pag. 176
Estratto, in lingua italiana, delle principali norme della legge 26 luglio 1975, n. 354 e del relativo regolamento di esecuzione approvato con il D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431 ( <i>Circ. n. 3125/5575 del 28 maggio 1985</i> )....	» 178
Assistenza sanitaria ai detenuti ( <i>Circ. n. 3132/5582 del 12 settembre 1985</i> ) .....	» 179
Istruzioni per i servizi delle riscossioni e dei pagamenti della Cassa delle Ammende ( <i>Circ. n. 3134/5584 del 18 ottobre 1985</i> ) .....	» 180
I.R.P.E.F. Interessi legali corrisposti a detenuti e internati sulle somme in deposito presso gli istituti penitenziari. Art. 25, 2° comma della legge 26 luglio 1975, n. 354 ( <i>Circ. n. 3135/5585 del 21 ottobre 1985</i> ) ....	» 187
<i>Circ. n. 3136/5586 del 24 ottobre 1985</i> .....	» 187
Programmazione delle spese e delle richieste di fondi. Applicazione della legge 2 marzo 1985, n. 55 e regolamentazione delle procedure in economia relative all'esecuzione di lavori edilizi e all'acquisto di beni e servizi ( <i>Circ. n. 3138/5588 del 4 novembre 1985</i> ) ...	» 193
Relazioni annuali ( <i>Circ. n. 3143/5593 del 28 novembre 1985</i> ) .....	» 207
<i>Circ. n. 3145/5595 del 2 dicembre 1985</i> .....	» 208
Valori che pervengono ai detenuti a mezzo corrispondenza o depositati per loro conto in portineria ( <i>Circ. n. 3149/5599 del 23 dicembre 1985</i> ) .....	» 209
Art. 4 del D.P.R. 20 giugno 1981 ( <i>Circ. n. 3057/5507 del 24 dicembre 1985</i> ) .....	» 210
Assistenti volontari. Procedure per il conferimento e il rinnovo degli incarichi ( <i>Circ. n. 3150/5600 del 30 dicembre 1985</i> ) .....	» 210
Statistiche ( <i>Lett. circ. del 22 aprile 1985</i> ) .....	» 212

---

Proroga del limite di età per il collocamento in congedo del personale militare di custodia. Applicazione decreto-legge 13 maggio 1985, n. 176 ( <i>Lett. circ. n. 3121/5571 del 17 maggio 1985</i> ) .....	Pag.	216
Attribuzioni agli Ispettori Distrettuali per il rilascio di autorizzazioni e ratifiche di spesa. Capitoli 2087 e 2089 ( <i>Lett. circ. del 12 luglio 1985</i> ) .....	»	216
Adeguamento mercedi detenuti lavoranti ( <i>Lett. circ. n. 591993/7 del 16 settembre 1985</i> ) .....	»	217

#### NOTIZIARIO INTERNAZIONALE

Rapporto italiano sul Quinto Tema (formulazione e applicazione delle norme dell'ONU in materia di giustizia penale) al VII Congresso delle Nazioni Unite .....	»	223
--	---	-----

OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI,  
SISTEMA PENALE E SISTEMA PENITENZIARIO

APPUNTI SULLA FUNZIONE DELL'O.P.G.

LUIGI DAGA (\*)

SOMMARIO: 1. - Premessa. - 2. - La nascita del manicomio criminale. - 3. - Il manicomio giudiziario - misura di sicurezza. - 4. - La riforma penitenziaria. - 5. - Gli interventi della Corte Costituzionale. - 6. - L'abolizione del manicomio civile. - 7. - La psichiatria e l'O.P.G. - 8. - Composizione e caratteri della popolazione degli O.P.G. (1960-1985). - 9. - Le prospettive.

1. - L'ambito riservato al presente contributo (1) è quello dell'esame della funzione dell'O.P.G. nel sistema penitenziario, dello sviluppo storico dell'istituto e delle sue prospettive future. Si tenterà quindi di delineare le problematiche connesse alla istituzione manicomiale giudiziaria sotto il profilo del suo « ruolo » nel sistema di difesa sociale ed in particolare nel sottosistema « della esecuzione delle pene » costituito dal penitenziario.

Non potrà non affrontarsi, sia pure con riferimenti som-  
mari, la problematica psichiatrica, nella misura in cui si  
parla di una istituzione manicomiale, e quella più propria-  
mente penale, data la strettissima connessione tra O.P.G. e  
Misura di sicurezza; lo spazio proprio e riservato di questo  
intervento vuole comunque essere quello « penitenziario »,

---

(\*) Direttore dell'Ufficio studi, ricerche e documentazione della Direzione Generale per gli istituti di prevenzione e pena del Ministero di Grazia e Giustizia.

(1) Strutturato in origine in forma di Relazione presentata al Convegno di Studi su *L'istituzione psichiatrica giudiziaria nel servizio sanitario nazionale e nel sistema penale*. Castiglione delle Stiviere (Mantova) 25-28 marzo 1985, poi aggiornato nei dati in occasione del seminario di studi « *Psichiatria e Giustizia dopo la 180: la perizia psichiatrica* ». Centro Studi per la riforma dello Stato, 31 gennaio 1986 e quindi rielaborato per la pubblicazione su questa *Rassegna*.

con la precisazione dei nodi problematici attuali sulla base di valutazioni dell'esistente, e cioè dei dati quali-quantitativi del fenomeno O.P.G. Il dibattito sui manicomi giudiziari soffre infatti di una carenza di informazione sulle dimensioni assolute e relative dei problemi, sovente trattati, anche dagli addetti ai lavori, sulla base di esperienze parziali e senza un adeguato riscontro e supporto delle « cifre » in questione. È ben vero, e ne siamo consapevoli, che il dato statistico non traduce la sofferenza, la drammaticità dei casi singoli, le « storie » del vissuto manicomiale, ma tale dato può ben illuminare sugli andamenti generali, sulle tendenze, sulle situazioni complessive, e non se ne può quindi prescindere. Sarà quindi svolto un discorso « complessivo » sul ruolo e il divenire dell'O.P.G., frammento minimale (dal punto di vista del dato numerico, beninteso) dell'universo penitenziario italiano, che è certamente il più complesso e articolato tra i sistemi europei, per numero e tipologia di istituti, se non per numero di soggetti ospitati.

2. - Il manicomio giudiziario nasce all'interno del sistema penitenziario ed in funzione *servente ad esso*: è una nascita funzionale alla gestione delle carceri, e l'istituto è inventato come luogo di detenzione dei detenuti impazziti in carcere. Nasce cioè come luogo di custodia dei rei-folli, ad Aversa nel 1876. Il sistema penale non conosceva ancora alcun provvedimento « penitenziario » per i folli-rei, per quelli che sarebbero divenuti, con il codice Rocco, i prosciolti-folli, tant'è che anche il successivo codice Zanardelli (1889) prevedeva soltanto eventualmente (art. 46) il ricovero in manicomio civile dei folli rei, per ordine del giudice (soluzione peraltro adottata ancora oggi in molti ordinamenti stranieri). Per pochi anni soltanto, però, il Manicomio Criminale resta una semplice « sezione » del carcere, riservato ai condannati folli, perché il regolamento carcerario contenuto nel R.D. 1° febbraio 1891, n. 260 rende possibile il ricovero, oltre che dei rei-folli, impazziti in carcere, anche dei « folli-rei », con provvedimento motivato del giudice ai sensi del citato art. 46 c.p., ed anche (art. 473) il ricovero dei giudicabili osservandi. Già, da quella data, il manicomio giudiziario assume la fisionomia che è ancora attuale, e questo ben quarant'anni prima del codice Rocco. Si badi bene, il manicomio civile avrà la

sua regolamentazione giuridica soltanto nel 1904, quando già sono funzionanti, oltre che Aversa, Montelupo Fiorentino (1886) e Reggio Emilia (1892). Altri pochi ne seguiranno, Napoli (1922), Barcellona Pozzo di Gotto (1925), Pozzuoli (aperto nel 1955 e chiuso vent'anni dopo), Castiglione delle Stiviere (prima convenzione del 9 novembre 1943).

3. - La funzione servente al sistema *processuale e penale* si precisa definitivamente con il codice penale del 1930, che crea le categorie della pericolosità sociale e della misura di sicurezza e, quali istituti per eseguire questa ultima, le colonie agricole, le case di lavoro e il manicomio giudiziario.

Ecco, occorre a questo punto ribadire l'inserimento del manicomio giudiziario nel sistema delle misure di sicurezza; soltanto guardandolo in quest'ottica si comprende fino in fondo la sua funzione nel sistema penale ed insieme la sua sopravvivenza. E, si può subito anticipare, si comprende il suo essere tutt'uno con il sistema di difesa sociale fondato sul doppio binario, indissolubilmente legato ad esso, ed ancora più indissolubilmente legato dopo la dissoluzione dell'istituto manicomiale civile operata con la legge del 1978.

Nel sistema penale nel 1930 alla «incapacità di intendere e di volere» si associa la presunzione di *pericolosità* che, se segue la pena nei casi di misure di sicurezza detentive ordinarie, nel caso del prosciolto folle si sostituisce alla pena medesima, con tutto l'apparato, comune alle altre misure, di presunzione di durata, di irrevocabilità prima del termine minimo, di prorogabilità senza limite.

L'ultima delle primitive finalità del manicomio criminale diviene la prima in ordine di importanza, ed è tuttora la prima. Rimangono associate le altre funzioni, specificate nell'art. 148 c.p. (con il di più della sospensione della pena) per i condannati impazziti e nell'art. 88 c.p.p. (giudicabili folli, con sospensione del procedimento). L'ambiente privilegiato per le perizie (art. 318 2° comma n. 1) diviene, coerentemente, il manicomio giudiziario.

L'introduzione dell'art. 148 risponde al principio, strenuamente difeso dalla concezione liberale, secondo il quale la sanzione criminale può essere applicata soltanto a chi con coscienza e volontà abbia violato la legge e possa intendere l'efficacia oggettiva della sanzione criminale.

Prescindiamo dalle realizzazioni concrete del principio, e dalla constatazione, avanzata da molti, secondo la quale il « regime » dei manicomi giudiziari era molto più duro di quello carcerario: dal punto di vista dei principi è opportuno sottolineare che « ontologicamente » il « trattamento curativo » non era, nel codice Rocco, una pena, e che nell'esecuzione della misura, e dei mezzi di risorse « per esigenze tecnico-sanitarie », era esclusa la finalità *afflittiva* tipica della pena detentiva.

Quel che conta ricordare, in prospettiva storica, è che la Funzione Terapeutica del manicomio giudiziario, di recente sottolineata dalla Corte Costituzionale, era presente fin dall'origine dell'istituto, ed era affermata chiaramente dal legislatore del 1930. Questa « diversità » della misura di sicurezza, e cioè la valenza trattamentale, cui esula il carattere di afflittività proprio della pena, è una categoria giuridico formale che entrerà in contraddizione, perdendo di fatto la sua originalità, soltanto con l'entrata in vigore del nuovo ordinamento penitenziario, che rende « inutile » la separata categoria della misura configurando la stessa pena come trattamentale.

Si specifica comunque nel 1930 nel sistema, parallelamente alla funzione di difesa sociale (comune a tutte le misure di sicurezza), la funzione terapeutica del manicomio giudiziario, che è quindi luogo deputato di custodia (in funzione di difesa sociale) e di cura e trattamento.

Inutile soffermarsi sul fatto che tale duplice funzione è stata denunciata come contraddittoria ormai da generazioni di psichiatri e studiosi di discipline penali; due osservazioni piuttosto sembrano utili: la prima è che tale contraddizione, se è vera, e se ne potrà discutere in questa e in altre sedi, è connaturata a tutta la istituzione carceraria, dopo la Costituzione repubblicana che assegna alla pena una imprescindibile valenza trattamentale e rieducativa; la seconda è che il dibattito su tale contraddizione non avvicina alla soluzione di alcun problema chi deve operare in *questo* contesto, giuridico e sociale, e non in altri contesti ottimali e immaginari.

4. — Nessun manicomio giudiziario viene aperto dopo il codice Rocco, se si eccettua la convenzione con Castiglione e Pozzuoli, aperto nel 1955, sicché i vecchi istituti bastano a soddisfare le esigenze istituzionali, che sono, ed anche questo

è utile anticiparlo, estremamente stabili dal punto di vista quantitativo e relativamente indifferenti ai tumultuosi incrementi della popolazione penitenziaria. Anzi, globalmente, i « pericolosi » sottoposti alla misura di sicurezza — per il momento ci riferiamo alla categoria « penitenziaria » degli internati *in toto* — scendono dal 9,72 % del totale della popolazione penitenziaria (1959), al 3,89 % (1977). In particolare, gli ospiti dell'O.P.G. passano da 2127 (1960) a 1256 (1975) (v. Tav. 1).

La riforma penitenziaria del 1975 rivoluziona la vecchia prospettiva del penitenziario avente mera funzionalità custodiale: adesso (anche se l'evoluzione è stata naturalmente graduale) il carcere è luogo di trattamento, affermandosi il diritto del condannato ad usufruire di opportunità trattamentali finalizzate al reinserimento sociale; in una certa misura, tendenzialmente, si omogeneizza la finalità istituzionale, e si stempera la diversità intrinseca tra carcere e manicomio giudiziario. La grande innovazione trova però immutata la struttura del doppio binario, e della doppia istituzione (carcere — istituto per l'esecuzione di misure di sicurezza) e non può che consacrarla, nella differenziazione tra istituti. Differenziazione peraltro relativa, che non tocca in alcun modo il regime e i diritti dei detenuti-internati. Resta il manicomio giudiziario (che però cambia nome), restano le colonie agricole, le case di lavoro, ma la categoria « artificiale » della misura di sicurezza non trova spazi caratteristici nella « quotidianità » regolata dall'ordinamento penitenziario del 1975: non vi sono infatti differenze significative nel regime e nel trattamento per gli internati rispetto i detenuti, nel nuovo ordinamento, né per quanto riguarda il trattamento intramurale (osservazione della personalità, opportunità trattamentali) né per quello in ambiente libero (con la sola eccezione dell'affidamento, segnatamente inibito agli internati/ndi e, naturalmente, della riduzione di pena). Passando in rassegna la normativa penitenziaria, il titolo I (trattamento) si applica integralmente alle due categorie (compresi naturalmente gli internati in O.P.G.). Uniche peculiarità sono contenute nell'art. 20, 3° comma, per cui il lavoro non è obbligatorio (in relazione all'art. 20, 3° e 4° comma del regolamento di esecuzione che prevede, nei casi di inidoneità, la possibilità di ergoterapia), nei già ricordati artt. 47 e 54, e nell'art. 53 che prevede le

licenze per gli internati. Nel titolo II è recepita la differenziazione degli istituti per l'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza (art. 62).

Il regolamento di esecuzione, oltre al già citato art. 20, contiene le uniche norme peculiari negli articoli 98, 99 e 100, che regolano la materia degli O.P.G., dell'accertamento delle infermità psichiche e delle convenzioni con gli ospedali psichiatrici civili: norme, come vedremo, di cui è opportuno, a vario titolo, la riscrittura.

In buona sostanza, la pena detentiva perde il carattere di *afflittività* che la distingueva dalla misura, ed in particolare da quella del manicomio giudiziario. Parallelamente, si svuota sempre di più il contenuto caratteristico della misura di sicurezza.

D'altra prospettiva, la manipolazione possibile della pena detentiva per effetto delle misure alternative e della riduzione della pena per la liberazione anticipata incide profondamente sul mito del giudicato, e avvicina sempre di più la pena alla misura nelle sue caratteristiche di adeguamento alla condizione della « persona », e della pericolosità concreta del soggetto.

Tutto questo può portare ad alcune importanti considerazioni: intanto che oggi ci sono tutte le premesse, nella prassi concreta del diritto penale, per annunciare la morte della misura di sicurezza, che non ha in concreto più funzione autonoma (se pure mai ne ha avuta) né funzione differenziata rispetto alla pena detentiva. Inoltre si può ragionevolmente affermare che siamo finalmente, in presenza di tutte le premesse per poter ridiscutere il sistema del proscioglimento, sistema che il codice Rocco aveva ribadito per il lodevole fine, di evitare la pena (afflittiva) sul folle. Oggi, con una sanzione criminale differenziata, commisurata in concreto a finalità trattamentale, possiamo benissimo fare a meno dell'esonero totale di responsabilità con la dichiarazione di non imputabilità (del tutto contraria alla realtà, secondo la moderna psichiatria) e deciderci finalmente a scegliere semplicemente il tipo di sanzione. Scegliere un tipo di sanzione che nel caso del folle può benissimo essere una sanzione tutt'affatto e solamente trattamentale, solamente terapeutica e commisurata alle esigenze del soggetto. Sembra quindi che anche con una sommaria ricognizione sul sistema delle pene arriviamo agli stessi risul-

tati cui si arriva da parte psichiatrica o da parte criminologica. Bisognerebbe perciò porsi obiettivamente il problema del cambiamento del quadro normativo, di un quadro normativo che nel suo funzionamento reale non risponde più nemmeno alle punizioni assegnate dal vecchio legislatore.

5. — Un anno prima dell'entrata in vigore della riforma penitenziaria la Corte Costituzionale aveva inferto il primo colpo di piccone al sistema disegnato nel codice Rocco, invalidando l'art. 207 c.p. laddove prevedeva la irrevocabilità della misura prima della scadenza del suo termine di durata minima.

La legge del 1975 affida la revoca anticipata alle sezioni di Sorveglianza, e la successiva evoluzione giurisprudenziale afferma il principio che la misura può essere revocata anche prima dell'inizio della sua esecuzione, ed ancora la Corte con la sentenza n. 139 del 1982 dichiara obbligatorio il previo accertamento della pericolosità sociale preesistente al tempo della applicazione della misura.

Ancora con sentenza 22 giugno 1976 n. 149 (*Giur. Cost.*, 1976, I, 985; *Foro it.* 1976, I, 2276; *Cons. Stato* 1976, II, 625) la Corte Costituzionale aveva dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 204 comma 2° e 222 comma 1° c.p. — con riferimento agli artt. 3, 13, 27, 32 Cost. — che impongono, nel loro combinato disposto, di sottoporre alla misura di sicurezza del ricovero in manicomio giudiziario anche soggetti di attuale comprovata non pericolosità, questioni già esaminate con sentenze di infondatezza n. 68 del 1967 e 106 del 1972 e con successive ordinanze di manifesta infondatezza n. 141 del 1973, n. 80 e 196 del 1974, e dichiarata dalla Corte infondata perché riproposte senza addurne argomenti ulteriori o diversi rispetto a quelli negativamente valutati dalla Corte.

Nel corso del 1976 si intensificò l'« attacco » dei giudici all'istituto: varie questioni di legittimità costituzionale venivano sollevate, nei confronti degli artt. 222, comma 1, 204 cpv., 205 cpv. n. 2, 215 e 231, dal G.I. del Tribunale di Firenze (ord. 21 aprile 1976, Giacinti, *Giur. Cost.* 1976, II, 1540; *Dir. Famiglia* 1976, 1640), dal G.I. del Tribunale di Siena (ord. 30 giugno 1976, Sasselli, *Giur. Cost.* 1976, II, 1542), dal Giudice di sorv. del Trib. di Frosinone (ord. 30 agosto 1976, Capobianco, *Giur. Cost.* 1976, II, 1981), dal G.I. del Trib. di

Firenze (ord. 30 ottobre 1976, Leorati, *Giust. Cost.* 1977, II, 139), dal Pretore di Monza (ord. 29 novembre 1976, Rovelli, *Giur. Cost.* 1977, II, 458), dal G.I. del Tribunale di Bologna (ord. 27 ottobre 1977, Naldi, *Giur. Cost.* 1978, II, 167; *Riv. pen.* 1978, 359), dal G.I. del Trib. di Pisa (ord. 18 febbraio 1978, Fiordelmondo, *Giur. Cost.* 1978, II, 1090; *Riv. it. dir. e proc. pen.* 1979, 744, con nota di Padovani I., « Presunzione di pericolosità e presunzione di infermità nell'art. 222 c.p. », ivi; *Giust. pen.* 1979, 227, I), dal Giud. sorv. del Trib. di Roma (ord. 20 maggio 1978, Riva, *Giur. Cost.* 1979, II, 287; *Riv. pen.* 1979, 145), dalla Sez. di Sorveglianza di Bologna (ord. 7 dicembre 1978, Nebiolo, *Giur. Cost.* 1979, II, 1426; *Riv. it. med. leg.* 1980, 622; *Foro it.* 1981, II, 155; *Rass. pen. crim.* 1980, 250, con nota di Cognetti D., « In tema di ospedali psichiatrici giudiziari », ivi), dal G.I. del Tribunale di Milano (ord. 29 ottobre 1979, Fusi, *Giur. Cost.* 1980, I, 210), dal Trib. di Como (ord. 16 novembre 1979, Sampietro, *Giur. Cost.* 1980, II, 972; *Giust. pen.* 1980, I, 317), dal G.I. del Trib. di Milano (ord. 4 febbraio 1980, Prada, *Giur. Cost.* 1980, II, 965; *Foro it.* 1981, II, 156), dal G.I. del Trib. di Pisa (ord. 23 febbraio 1980, Funaroli, *Giur. Cost.* 1980, II, 1276), dal Trib. di Roma (ord. 25 febbraio 1980, Furlan, *Giur. Cost.* 1980, II, 1273; *Foro it.* 1981, II, 155), dal G.I. del Trib. di Milano (ord. 27 maggio 1980, D'Amato, *Giur. Cost.* 1980, II, 1574), dal Pretore di San Donà di Piave (ord. 25 giugno 1980, Rizzardi, *Giur. Cost.* 1980, II, 1980; *Giust. pen.* 1981, I, 190), dal G.I. del Trib. di Milano (ord. 29 settembre 1980, Romeo, *Giur. Cost.* 1981, II, 458), dal G.I. del Trib. di Pisa (ord. 4 settembre 1980, Grassi, *Giur. Cost.* 1981, II, 455; *Giust. pen.* 1981, I, 348), dal Pretore di Pieve di Cadore (ord. 20 dicembre 1980, Pais Marden, *Giur. Cost.* 1981, II, 453), dal Pretore di Pisa (ord. 21 marzo 1981, *Giur. Cost.* 1981, II, 1253), dal G.I. del Trib. di Grosseto (ord. 20 maggio 1981, Martinazzo, *Giur. Cost.* 1981, II, 1575) e dal Tribunale di Venezia (ord. 29 maggio 1981, Scroccaro, *Giur. Cost.* 1981, II, 1574; *Giust. pen.* 1982, I, 107).

Decidendo su tali questioni, la Corte Costituzionale ha infine dichiarato costituzionalmente illegittimi, per contrasto con l'art. 3 Cost., gli artt. 222 comma 1, 204 comma 2, 205 comma e n. 2 c.p. nella parte in cui non subordinano il provvedimento di ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario del-

l'imputato prosciolto per infermità psichica al previo accertamento da parte del giudice della cognizione o della esecuzione della persistente pericolosità sociale derivante dalla infermità medesima al tempo dell'applicazione della misura. La Corte ha chiarito che le disposizioni di legge denunciate in tanto sono indenni da vizi di costituzionalità in quanto una tale infermità sia rimasta inalterata nel tempo in cui la misura di sicurezza è applicata ed eseguita: nell'ipotesi normale la vicinanza temporale fra il giudizio e l'esecuzione è assicurata dalla immediata esecutività delle sentenze di proscioglimento per inimputabilità. Di fatto però la disposizione dell'art. 222 prescinde dalla « attualizzazione » del giudizio di infermità mentale, considerando soltanto il momento del fatto, mentre l'applicazione della misura a distanza di tempo dal fatto (obbligatoria ed automatica fino a che non siano trascorsi cinque o dieci anni) poggia su una presunzione duplice: quella che collega infermità e pericolosità, ritenuta già legittima dalla Corte perché non in contrasto con i criteri di comune esperienza, e quella ulteriore concernente il perdurare (non della sola pericolosità, ma) della stessa infermità psichica, senza mutamenti significativi dal momento del delitto al momento del giudizio.

Orbene, una simile presunzione assoluta di durata della infermità psichica, secondo la Corte, allontana la disciplina normativa dalle sue basi razionali: totalmente privo di base scientifica è infatti ipotizzare uno stato di malattia che si mantenga costante, come regola generale valida per qualsiasi caso di infermità totale di mente. La conseguenza pratica della norma denunciata è che, collegandosi la misura di sicurezza all'infermità psichica al momento del fatto, la misura andrà ugualmente applicata a soggetti che siano ancora infermi di mente e ad altri il cui stato di salute abbia subito una positiva evoluzione.

Ha commentato la Corte che l'operata dichiarazione di incostituzionalità restituisce coerenza ad un sistema normativo nel quale la rigida logica originaria delle presunzioni di pericolosità è già stata fortemente incriminata con la dichiarazione di illegittimità costituzionale dei commi 2 e 3 dell'art. 207 c.p.; infatti, in conseguenza della giurisdizionalizzazione della revoca anticipata della misura (ora regolata dalla legge 26 luglio 1975, n. 354), la « presunzione di durata »

della pericolosità (implicita nella determinazione, inderogabile per il giudice, di un periodo minimo di durata della misura di sicurezza) ha cessato di essere assoluta, lasciando spazio a puntuali verifiche giudiziali dell'evolversi della situazione concreta. La contrapposizione di presunzioni legali al giudizio concreto di pericolosità ha perciò già perso il suo vero significato, che era collegato all'applicazione obbligatoria di una misura per un periodo minimo inderogabile, mentre un principio generale unificante è ora ravvisabile nel potere e dovere del giudice di disporre, sulla base degli opportuni, concreti accertamenti, la revoca della misura, in qualsiasi momento la persona sottoposta abbia cessato di essere pericolosa. Il potere di apprezzamento concreto del giudice si esplica appunto non internando in ospedale psichiatrico giudiziario soggetti che, in considerazione del loro attuale stato di salute, avrebbero il diritto di ottenere immediatamente la revoca cosiddetta anticipata (Corte Cost. sent. 27 luglio 1982 n. 139, *Giur. Cost.* 1982, I, 1191; Cons. Stato 1982, II, 835; *Cass. pen. Mass.* 1982, 1699; *Foro it.* 1982, I, 2109; *Riv. it. med. leg.*, 1983, 212; *Rass. pen. crim.* 1982, 732).

Già nel 1975 era caduto in parte l'art. 148 c.p., non sospendendosi più la pena nel caso di sopravvenuta infermità psichica (sent. n. 146), e il sistema risultante dagli interventi della Corte Costituzionale, pur mantenendo la costruzione del doppio binario, appare sostanzialmente differente dalle scelte di fondo del codice del 1930. Con i limiti dovuti al fatto che la Corte non è il legislatore, e non è quindi intaccato il nucleo fondamentale del sistema penale che origina e la misura e l'istituto manicomiale giudiziario: il ruolo, cioè, della incapacità di intendere e di volere, e il problema della imputabilità.

L'opera giurisprudenziale, costituzionale e ordinaria, sembra aver esaurito le sue possibilità, nel quadro normativo, arrivando anche a delineare progressivamente la dissoluzione del confine tra pena e misura di sicurezza, attraverso l'affermazione della fungibilità tra pena e misura, (dichiarata già con riferimento all'applicazione provvisoria della misura) ed espressamente risolta in senso positivo nell'art. 647 del progetto preliminare del c.p.p.

Appare opportuno aggiungere che, mentre scriviamo queste note, il Senato si accinge ad esaminare il d.d.l. 23/S

Gozzini ed altri che prevede tra l'altro l'abrogazione dell'art. 204 c.p. e, quindi, del sistema delle presunzioni legali in esso contenute.

6. — La legge n. 180 del 1978 dà all'Italia il singolare primato di essere l'unico paese al mondo che abolisce i manicomio: l'O.P.G. non resta travolto dalla nuova regolamentazione, e così l'istituto manicomiale giudiziario, che abbiamo visto nascere prima del manicomio civile, sopravvive ad esso.

Sembra ingenuo porsi la questione del perché della sopravvivenza dell'istituto, ove lo si collochi nel complesso quadro della stratificata regolamentazione del sistema del controllo sociale penale, indissolubilmente legato, cioè, al sistema della imputabilità, della pericolosità, della misura di sicurezza.

Ancora una volta, com'è accaduto per la riforma penitenziaria, l'O.P.G., ben collocato nel quadro — che sembra immutabile — del sistema penale, resta immune da riforme. Certo è che il dibattito sulla sua *disfunzione*, che aveva occupato decenni di letture critiche dell'istituto, cede a poco a poco il posto al dibattito sulla sua *funzione*, che però si deve restringere alla metodologia terapeutica (posto che la scelta, per il versante « civile », è la negazione della istituzionalizzazione manicomiale), dato che l'altra valenza, quella custodiale, quella di mera difesa sociale, può essere oggetto di critica non per la sua specificità, ma solo in una ottica abolizionista dell'intero istituto della detenzione.

Ed infatti aumentano le critiche all'istituto da parte « psichiatrica », e si ribadisce l'invalidazione terapeutica delle istituzioni totali, acquisita « de iure condito » ad opera della legge n. 180. In sostanza si contesta ogni coinvolgimento nel sistema di controllo sociale, e si rifiuta un « mandato sociale di controllo » da parte della scienza e della pratica psichiatrica. Il discorso sarà ripreso esaminando le prospettive dell'istituto, quello che qui occorre puntualizzare sono due effetti dell'applicazione della legge n. 180: il primo obiettivo è reale, il secondo postulato da molti ma a nostro avviso non dimostrato, ed anzi abbastanza sicuramente smentito dai dati disponibili.

Il primo effetto — storico — è costituito dalla forzata interruzione di quella pratica di delega all'istituzione civile

della gestione del manicomio giudiziario. L'ottima esperienza storica di Castiglione delle Stiviere aveva portato l'Amministrazione ad accentuare l'opera di collaborazione — attraverso apposite convenzioni — con il manicomio civile, per permettere una gestione più efficiente dell'istituto, nell'accentuazione della sua valenza terapeutica. Lo sviluppo di questa tendenza, che contraddice una certa mitologia di potere centrale preoccupato solo ed esclusivamente della « custodia », era andato progressivamente affermandosi, tanto che, anche sulla base dell'art. 100 del Regolamento di esecuzione (che non era una norma « da applicare » perché invece sanzionava prassi pluridecennale), gli internati potevano essere ospitati una in molti manicomi diffusi sul territorio, soprattutto nel Nord. L'esperienza fu bruscamente interrotta dalla abolizione del manicomio. Beninteso non è interrotto il dialogo con il territorio, che deve necessariamente riprendere su nuove basi e con diverse finalità. All'orizzonte, la riforma della legge n. 180, che nelle attuali formulazioni in discussione al Parlamento non esclude una riammissione nel sistema di soluzioni non soltanto « ambulatoriali ».

Il secondo, preteso, effetto della legge n. 180 sarebbe stato quello di innescare, o accentuare, nell'O.P.G. una funzione « vicariante » nei confronti del non più esistente manicomio civile. Si afferma con grande sicurezza che l'abolizione del manicomio avrebbe accentuato la criminalizzazione della malattia psichiatrica, posto che l'assenza di alternative avrebbe aumentato massicciamente la popolazione « marginale » dei prosciolti folli, per reati di scarsa o nulla pericolosità.

Almeno per questo aspetto possiamo assolvere la legge n. 180 (o meglio, secondo alcuni, la mancata sua attuazione sul piano degli interventi alternativi).

Dalle Tav. 8 e segg. si può osservare infatti che l'incremento della popolazione dei prosciolti folli dal 1979 in poi è dell'ordine del centinaio di unità, e si colloca nel momento in cui, per effetto dell'entrata in funzionamento della revoca anticipata, il dato della categoria aveva subito un brusco calo.

L'incremento è poi del 14,08 % dal 1979 al 1985 (Tav. 8), mentre quello della popolazione penitenziaria (parametro che non si deve mai perdere di vista perché il discorso è una parte di quello complessivo sulla criminalità) negli stessi

anni è di ben il 47 % (Tav. 1). Dal 1980 al 1985, poi, la popolazione dei prosciolti folli è stabile, sostanzialmente, (1049, 1980; 1150, 1981; 1056, 1982; 1109, 1983; 1158, 1984; 1069, 1985), con oscillazioni del tutto fisiologiche, contrastanti severamente con l'impetuoso aumento della popolazione penitenziaria. Globalmente il numero dei sottoposti alla misura di sicurezza si è quasi dimezzato rispetto al 1960 (v. Tav. 1), quando cioè fioriva in pieno l'istituzione manicomiale civile.

Se poi si volesse, per un istante immaginare che effettivamente l'abolizione del manicomio abbia indotto l'effetto di un uso perverso della istituzione O.P.G., tale situazione — in effetti non documentata, come abbiamo visto — non potrebbe non indurre a due considerazioni: la prima è che questo si inquadrirebbe nel noto fenomeno del « penitenziario » caricato della soluzione di problemi non suoi, fenomeno storicamente ricorrente e che rende ogni volta più difficile da gestire una struttura che già difficilmente adempie alla sua « funzione » anche quando non soffre di « disfunzioni »; la seconda considerazione, forse più utile nell'immediato, è che in ogni caso occorre realisticamente tener presente, nelle grandi scelte, le esigenze di difesa sociale, che sono concrete e reali, e riguardano non soltanto una ideale generalità di cives ma le persone singole, le famiglie, le comunità coinvolte nel fenomeno criminale come nel fenomeno della follia.

7. — Abbiamo accennato alla « rivolta » di una parte almeno della psichiatria contro la sua « compromissione » nella gestione dell'O.P.G. Da un punto di vista dell'Amministrazione che si deve far carico dell'istituzione psichiatrica giudiziaria, l'atteggiamento pone dei problemi sul piano tecnico della ottimizzazione — che deve essere comunque ricercata, in *questo* contesto storico e giuridico — dell'aspetto terapeutico dell'esecuzione della misura.

E parliamo proprio dello « specifico » dell'O.P.G., posto che, come abbiamo cercato di dimostrare, dopo la Costituzione e l'Ordinamento del 1975, si è perso un connotato « tipico » della misura da un punto di vista penitenziario. Come infatti abbiamo ricordato, se di una specificità dell'O.P.G. si poteva parlare sulla base della vecchia concezione che disegnava la pena come « sofferenza », cui era aliena l'istituzione manico-

miale giudiziaria fondata su un regime di cura e trattamento, oggi tale ultima filosofia accomuna in pratica l'O.P.G. al resto della istituzione carceraria.

Naturalmente, se le finalità ed il regime sono comuni, tutta la parte terapeutica (per la quale è nato originariamente il manicomio giudiziario e che anche dopo l'assunzione dell'altro ruolo — esecuzione della misura — rimane comunque di importanza primaria) soffre dei problemi, delle contraddizioni, della natura stessa della problematica psichiatrica. Si vuole qui accennare alla segnalata mancanza di omogeneità degli approcci diagnostici, delle prassi terapeutiche, delle procedure della pratica psichiatrica di fronte alle quali l'Amministrazione penitenziaria non può che dichiararsi estranea, perché materia non regolabile con atti amministrativi.

Di fronte alla mancanza di risposta adeguata alla richiesta (basti pensare alle enormi difficoltà di reperimento degli specialisti in psichiatria previsti dall'art. 11 della legge penitenziaria per tutti gli istituti di pena), di fronte alle difficoltà di ogni genere poste dalle difficilissime condizioni di lavoro, non può che darsi ampio riconoscimento dell'importanza del gravoso quotidiano e spesso oscuro impegno del personale sanitario oggi impegnato nella cura e nel trattamento degli ospiti degli O.P.G. italiani.

Si sostiene che non può chiedersi alla psichiatria (che rivendica la sua funzione « neutrale » quello che si chiede alla criminologia (che è comunque scienza di *difesa sociale*, contro cioè la *trasgressione*). In altre parole un malato rimane tale anche se delinquente. Resta in ogni caso, in *questo* contesto, la libertà di scegliere tra il rifiuto e la cura, tra la negazione dell'istituzione manicomiale giudiziaria — che però esiste — e l'intervento terapeutico interno all'istituzione, pur con i suoi limiti obiettivi. Molti psichiatri hanno fatto quest'ultima scelta, ed alcune prospettive sembrano far intravedere una certa inversione di tendenza, soprattutto nel quadro, come vedremo, dell'intervento più incisivo dell'Ente locale.

8. — Quantitativamente la misura di sicurezza in generale non ha mai invaso spazi notevoli del settore penitenziario. Non si assiste ad una crescita verticale della popolazione internata come nel caso dei detenuti; abbiamo anzi già osservato che il sistema di difesa sociale si avvale sempre

meno della pratica della misura di sicurezza, tanto che i sottoposti a tale misura sono calati del 50 % dal 1960 al 1984 (v. Tav. 1), mentre la popolazione penitenziaria complessiva è aumentata di un quarto. Si tratta quindi di una categoria — quella ristretta in O.P.G. — numericamente irrilevante (oggi il 3,56 % dell'intero) che non ha posto il problema della rincorsa edilizia al sovraffollamento, problema drammatico nel caso dei detenuti.

Lo sforzo amministrativo, progressivo e da più parti riconosciuto, è stato nel senso delle ristrutturazioni edilizie e del miglioramento generale delle condizioni degli ospiti degli O.P.G.

L'O.P.G. non si è « diffuso », come temuto da qualche commentatore, ma anzi si è progressivamente ridotto nella pratica, e la storia degli anni recenti è una storia di progressiva riduzione delle « disfunzioni » e di riconduzione dell'istituto alla sua « funzione ». Molteplici sono i fattori che hanno concorso a tale risultato: le sentenze della Corte Costituzionale, che abbiamo ricordato, l'esercizio dei poteri di revoca anticipata da parte delle Sezioni di Sorveglianza (che, però dopo i primi anni di intensa pratica del potere relativo, si è fisiologicamente rallentato), l'attività dell'amministrazione, soprattutto sul versante della ricostituzione della funzionalità primaria dell'O.P.G., quella di luogo per l'esecuzione di una misura di sicurezza nei confronti di soggetti malati.

Il minimo storico delle presenze in O.P.G. coincide con il primo semestre di attività delle Sezioni di Sorveglianza. Fino al 1982 la curva (Tav. 5) risale lentamente, non superando i livelli del 1972, dopo di che vi è un ulteriore continuo decremento.

Le Tavole 8 e successive espongono la situazione della popolazione degli O.P.G. per tipologie giuridiche negli anni 1960-1985, e sono tratte dai dati ISTAT e dai dati della Direzione Generale, per gli anni più recenti. I dati ISTAT invero non soddisfano compiutamente, per una serie di ragioni (tra l'altro non è rilevato il dato relativo alle applicazioni dell'art. 148 c.p. dopo la sent. n. 146 del 1975 della Corte, forse nell'erroneo presupposto di una integrale abolizione dell'istituto), ma sono qui presentati perché sono gli unici dati omogenei disponibili nel periodo. Si può notare una notevole presenza iniziale dei « rei-folli » sottoposti alla sospensione della pena,

presenza che decresce continuamente fino alla attuale situazione che vede poche unità presenti in O.P.G.; un 10 % di giudicabili iniziale che raddoppia intorno al 1980 (evidentemente periziandi) e poi però radicalmente decresce fino al 12 % del 1985, una presenza di sottoposti alla misura di sicurezza dell'80 % iniziale che ha un certo calo percentuale abbastanza costante fino al 66 % del 1982, per ritornare a livelli fisiologici nel 1985 (79,5 %).

È un periodo evidentemente connotato da una certa « disfunzione », a cavallo del 1980, poiché la presenza di detenuti sottoposti a perizia o osservazione psichiatrica rende più difficile l'attuazione di un trattamento adeguato per gli internati e incentiva l'adozione di misure di sicurezza che è necessario adottare per il contenimento di detenuti spesso di elevata pericolosità.

Non estraneo al fenomeno l'uso del ricorso eccessivo della possibilità prevista dall'art. 318 c.p. di utilizzazione dell'O.P.G. quale luogo di esperimento della perizia psichiatrica e dall'art. 99 Regolamento esecuzione legge penitenziaria per le osservazioni psichiatriche. Quest'ultima norma prevede il ricorso all'O.P.G. « per particolari motivi » (e prevede anche l'invio presso un ospedale psichiatrico civile), ma soltanto per un massimo di trenta giorni. Autorità competente a disporre il rientro nell'istituto di provenienza, in caso di esito negativo, è l'autorità giudiziaria, che non in tutti i casi osserva puntualmente tale disposizione. Il problema della creazione di sezioni di osservazione psichiatrica nei singoli istituti, avviato a soluzione, come vedremo, è stato complicato e dallo stato di sovraffollamento delle carceri e dalla difficoltà di reperire specialisti, ma tali difficoltà non hanno fermato il notevole sforzo di razionalizzazione del sistema da parte dell'Amministrazione, i cui risultati sono evidenti dalla analisi dei dati dell'ultimo quadriennio. Intanto le presenze complessive sono, e in misura non irrilevante, diminuite (v. Tav. 21), in un universo penitenziario cresciuto di oltre il 24 %; gli internati sono in netto aumento ed i detenuti presenti a vario titolo in netta diminuzione. Le Tavole 23, 24 e 25 rappresentano con evidenza il reale recupero della funzione propria dell'istituto, quella cioè di esecuzione di una misura di sicurezza, con la progressiva « espulsione » delle categorie « irregolari ». In particolare quella dei periziandi (v. Tav. 15).

Nel corso dell'anno 1985 (Tav. 19 A, B, C) si può verificare, in dettaglio e per tutti gli istituti, la costanza di tali tendenze.

9. Si è più volte sottolineato che l'O.P.G. ha nel sistema la duplice funzione di custodia (misura di sicurezza) e di cura (istituto terapeutico manicomiale). In questo quadro, nello *stato* attuale, dell'istituzione, quali sono le prospettive di sviluppo dell'O.P.G.? Relativamente alla prima valenza, abbiamo cercato di evidenziare gli indici rilevatori del processo che sta compendosi, tendente a ridare « funzionalità » all'O.P.G. nel sistema di difesa sociale.

La « epurazione » dell'O.P.G. dalle utilizzazioni estranee all'istituto non è più soltanto una aspirazione, ma è invece una realizzazione concreta, come abbiamo osservato, naturalmente suscettibile di perfezionamenti.

Ci riferiamo, sul piano della pratica amministrativa, ad articolazioni di strutture alternative carcerarie ben distribuite sul territorio nazionale in cui si possa procedere alle perizie ed osservazioni psichiatriche, ipotesi esaminata da una Commissione creata dalla Direzione Generale II.P.P. ed allargata ad alcuni magistrati di sorveglianza. Sul piano legislativo, occorrerà meditare la riforma degli artt. 318 c.p. e 99 Regolamento esecuzione legge penitenziaria, per inibire l'uso dell'O.P.G. quale luogo di espletamento delle perizie e delle osservazioni. Sarà, questo, con la ottenuta conseguente migliore omogeneità della popolazione, un ulteriore fattore che potrà contribuire ad incentivare la seconda valenza dell'O.P.G., quella terapeutica.

Questa è, senz'altro, l'area più bisognevole di interventi. Come si può, ripetiamo, nello *stato* attuale dell'istituzione, ottimizzare la funzione dell'O.P.G. come luogo di cura della malattia mentale? L'istituzione, divenuta « funzionale » alla esecuzione della misura, può essere altrettanto « funzionale » sul piano terapeutico? È evidente che si è di fronte ad un problema che supera lo specifico penitenziario, e che per essere affrontato e risolto abbisogna dell'intervento della struttura sanitaria territoriale. È la grande prospettiva, mai abbandonata (se pure interrotta in una sua specifica modalità della legge n. 180) della collaborazione con gli Enti Locali e, attraverso questi, con la pratica sanitaria, e in particolare psichiatrica, del territorio.

L'Amministrazione e le Regioni, di fronte alla impossibilità giuridica di realizzare l'aspirazione al superamento dell'istituzione O.P.G. (attraverso il passaggio convenzionato agli ospedali psichiatrici civili) sopravvenuta a causa della legge n. 180, hanno trovato spazi diversi di collaborazione, spazi che ancora interessano purtroppo soltanto una minima parte delle realtà politiche locali. Chiave di volta è costituita, come forma giuridica, dall'art. 11 della legge penitenziaria e dall'art. 17 Regolamento esecuzione, che prevede che per l'organizzazione dei servizi sanitari negli istituti l'Amministrazione possa provvedere avvalendosi, su base convenzionale, dei servizi del territorio, sentita la Regione. E questo vale, da un lato, per un « ingresso » della medicina del territorio nell'istituto, con riguardo al personale medico e paramedico, dall'altro per una « uscita » degli ospiti, con la creazione di sezioni staccate esterne all'O.P.G. e collegate alla struttura sanitaria nazionale. Ulteriore contributo alla soluzione dei problemi dell'O.P.G. può venire sul terreno della gestione delle misure alternative con individuazione di sezioni di semilibertà ed altri idonei interventi operativi.

Non è inopportuno qui sottolineare, oltre che il grande valore concreto di tali interventi, il valore simbolico di tale programma, segno di una crescita culturale anzitutto, nei confronti della problematica dell'istituzione, inizio di una inversione di tendenza rispetto la « delega » assoluta data da secoli allo Stato in materia di pratica del « diritto di punire ». Il terreno convenzionale in cui si muove il nuovo articolarsi dei rapporti tra Stato e comunità locale è poi, nell'area del trattamento del malato di mente, il più avanzato dell'intera area penitenziaria: il servizio sanitario nazionale è stato, quanto a fatti concludenti, tra tutti i servizi il più attivo nel quadro della collaborazione con il sistema penitenziario.

Il discorso potrebbe finire qui, ma si vuole aggiungere qualche considerazione su un altro e diverso ordine di prospettive, al di là di *questo* O.P.G. e di questo sistema complessivo di difesa sociale.

È stato notato che l'abolizionismo è nato insieme al manicomio criminale, tanto antiche sono le voci che argomentano la necessità della soppressione della istituzione psichiatrica giudiziaria. È noto che sono stati presentati vari progetti di modifica del sistema tendente alla soppressione

dell'istituto, che vanno dalla abolizione della non imputabilità (e quindi del proscioglimento) alla eliminazione della categoria di pericolosità e quindi della misura di sicurezza.

Senza pretese di approfondimento, non può non osservarsi che le soluzioni prospettate, nella loro realizzazione *storica*, già concretatasi in altri paesi, postulano l'esistenza di un manicomio civile funzionante a pieno regime (in Svezia sono molto di più i ricoverati in manicomio che i ristretti in carcere). Poiché non si possono ignorare le esigenze di difesa sociale, poi, le proposte avanzate postulano una *pena*, sia pure diversamente articolata, nei confronti dei malati di mente autori di reati. Il che equivale ad un ritorno ad una pratica precedente al codice Zanardelli, che, come abbiamo ricordato, non prevedeva sanzione (né manicomio criminale) per i folli-rei.

In effetti, così come non è possibile abolire la malattia mentale abolendo i manicomi, allo stesso modo abolendo l'istituto dell'incapacità di intendere e volere non si vanificano i comportamenti criminali dei malati di mente. Il problema rimane, nei due casi, ed è quello di offrire in pratica efficaci rimedi alternativi.

Non sarà senza motivo che tutti gli ordinamenti stranieri riconoscono nel proprio sistema giuridico la rilevanza penale della incapacità di intendere e volere, salvo la Svezia ed alcuni stati USA, che praticano un sistema misto di sanzione penale e di internamento manicomiale.

Pur con la opportuna, e già praticata operazione di « deistituzionalizzazione » (parallela alla « decarcerizzazione » avviata sul terreno legislativo e giudiziario, con riguardo alle sanzioni sostitutive e alle misure alternative alla detenzione) rimarrà ancora — e sempre, fuori dall'utopia — un « nucleo duro », anche minimo, di fenomeni ingestibili dalla società, dal territorio, dalle famiglie, in ambiente non istituzionale.

L'ultimo schema di lavoro della Commissione giuridica sul d. l. Degan (C. Dep. n. 1429) contiene all'art. 1 (sostitutivo dell'art. 34 legge 23 dicembre 1978, n. 833), terzo comma, la previsione di « centri psichiatrici residenziali con caratteristiche terapeutiche e riabilitative anche per periodi protratti ».

Questa ipotesi romperebbe l'isolamento dell'O.P.G., quale istituzione priva di collegamenti con strutture territoriali in qualche modo omogenee, anche se il suo « svuotamento » e

superamento passerebbe attraverso la ricostituzione di un tessuto che si è voluto cancellare nel 1978.

Sul versante penitenziario, tre esperimenti in fase di avanzata attuazione: Montelupo, Aversa e Reggio Emilia, che, nei limiti di un quadro normativo, che, non dimentichiamolo, disegna l'O.P.G. come un istituto penitenziario, quindi con le esigenze amministrativo-custodiali di un certo tipo, configurano sezioni aperte sul territorio, in collaborazione con le strutture sanitarie locali.

Si tratta di formule non tanto « a custodia attenuata » ma « spiccatamente trattamentali », aperte sul territorio.

Forse è la via da percorrere nel breve periodo, què ed oggi, perché anche il problema dell'O.P.G., che è un problema nel problema più generale del penitenziario, sia gestito in prima persona anche dalla società civile che non può e non deve continuare a delegare in toto allo Stato-Amministrazione problemi che non sono più a lungo delegabili.

#### BIBLIOGRAFIA

- AA.VV.: *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, a cura di VITTORIO GREVI. Zanichelli, Bologna 1980.
- AA.VV.: *Alternative alla detenzione e riforma penitenziaria*, a cura di VITTORIO GREVI. Zanichelli, Bologna 1982.
- BRICOLA F., *Criminologia clinica e critica del diritto penale*, Bologna, Il Mulino, 1982.
- CANOSA R., *Storia del Manicomio in Italia dall'unità ad oggi*. Milano, Feltrinelli, 1978.
- CANOSA R., SANTOSUOSSO A., « Giudici e folli », in *Critica del Diritto*, 20, 1981.
- CAPPELLI I. (voce), « Il manicomio giudiziario », in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1975.
- CAPPELLI I., « Manicomio giudiziario », in *Quale giustizia*, n. 9-10.
- CAPPELLI I., « Manicomio giudiziario », in *Quale giustizia*, n. 36.
- CAPPELLI I., « Il problema del manicomio giudiziario », in *La pratica della follia, Critica delle istituzioni*, Venezia, 1975.
- CARACCIOLI I., *I problemi generali delle misure di sicurezza*. Milano, Giuffrè, 1970.
- CICCOTTI R., PITTAU, F., « Malati di mente e misure di detenzione: un aspetto mancato della riforma sanitaria », in *Sicur. Soc.*, 1981, 773.
- COCO N., « Riforma dell'assistenza psichiatrica e misure di sicurezza per infermità di mente: rilievi di costituzionalità e problemi interpretativi », in *Temì romana*, 1982, 112.
- COGNETTI D., « In tema di ospedali psichiatrici giudiziari » (nota a Ord. Sez. Sorveglianza Bologna 7 dicembre 1978), in *Rass. Penit. Crim.*, 1980, 259.

- COSSIDENTE P., « La legittimità costituzionale dell'art. 222 cod. pen. in relazione all'art. 111 secondo comma, Cost. », in *Riv. pen.*, 1979, 943.
- D'ANIELLO M. e altri, « Le misure di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario », in *Atti congr. med. leg.*, Chianciano 1980, 169.
- DE FAZIO F., « Realtà e limiti di compiti terapeutici dei manicomi giudiziari », in *Quaderni di Criminologia*, 3, 1971.
- DI GENNARO, BONOMO, BREDA, *Ordinamento e misure alternative alla detenzione*. Giuffrè, Milano, 1984.
- FALZONE F., « Brevi note in tema di legittimità costituzionale della pericolosità presunta » (Osservazione a C. Cost. 15 giugno 1972, n. 106), in *Giur. Cost.* 1972, 1205.
- FASSONE E., *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*. Il Mulino, Bologna, 1980.
- FASSONE E., « Proposta per un diverso trattamento della seminfermità mentale », in *Riv. it. dir. e proc. pen.* 1976.
- FERRARI V., « Il cielo dei concetti e le diaboliche applicazioni », in *Riv. it. dir. e proc. pen.* 1983, 169.
- FERRARO A., « Pericolosità sociale presunta, manicomio giudiziario e art. 3 della Costituzione » (nota a sent. Cass. Sez. II, 12 maggio 1980, Di Tommaso), in *Cass. pen. Mass.* 1982, 262.
- FIORI A., MARCHETTI M., « Infermità di mente e misure di sicurezza », in *Riv. med. leg.* 1984, 193.
- FORNARI U., « Sulla nozione di " persistente " pericolosità sociale psichica », in *Mi-nerva med. leg.* 1984, 117.
- FORNARI U., « Ha dei diritti il malato di mente? », in *Riv. med. leg.* 1983, 571.
- FORNARI U., « Il trattamento del malato di mente e la legge 180 del 1978. Aspetti psichiatrico-forensi e medico-legali », in *Riv. it. medicina legale* 1984, 332.
- FROSINI V., « Le misure di sicurezza per gli infermi di mente », in *Quaderni della giustizia* 1984, n. 34, 21.
- GANDOLFI S., MICHELETTI V., RAPONI G., RONZINI F., « Limiti e prospettive di un'esperienza in senso comunitario dopo tre anni dal suo inizio: la sezione giudiziaria dell'Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Castiglione delle Stiviere », in *Rivista Sperimentale di Freniatria*, XCVIII, 1974.
- GANDOLFI S., ROTELLI F., RAPONI G., « Una esperienza in senso comunitario: la Sezione giudiziaria dell'Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Castiglione delle Stiviere », in *Rivista Sperimentale di Freniatria*, 877, XCVI, 1972.
- GATTI U., TRAVERSO G.B., « Malattia mentale ed omicidio. Realtà e pregiudizi sulla pericolosità di mente », in *Rassegna di Criminologia*, X, 1979.
- GIARDA A., « Un altro passo verso la giurisdizionalizzazione del procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza » (nota a C. Cost. 30 luglio 1984, n. 233), in *Riv. it. dir. e proc. pen.* 1984, 1438.
- GIURI D., « Infermità psichica e presunzione di pericolosità nel giudizio della Corte costituzionale » (a proposito della sentenza n. 249 del 1983) (nota a sent. Corte cost. 28 luglio 1983, n. 249, Russino), in *Riv. it. dir. e proc. pen.* 1984, 460.
- GROSSI V., *Per l'abolizione di manicomi giudiziari*. Il Ponte, 1982, 323.

- INTRONA F., « Coscienza e volontà, capacità di intendere e di volere ed art. 222 c.p. in un caso di cleptomania », in *Riv. med. leg.* 1982, 1003.
- MAGLIA S., « Crisi del concetto di pericolosità sociale », in *Riv. pen.* 1984, 871.
- MAGLIA S., « Linee di tendenze seguite dalla Corte Costituzionale in tema di pericolosità presunta » (nota a C. Cost. 28 luglio 1983, n. 249; C. Cost. 27 luglio 1982, n. 129), in *Riv. pen.* 1984, 756.
- MANACORDA A., « Il manicomio giudiziario: alcune note per la comprensione dei problemi attuali », in *Foro it.* 1981, V, 67.
- MANACORDA A., *Il manicomio giudiziario. Cultura psichiatrica e scienza giuridica nella storia di un'istituzione totale*. Bari, 1982.
- MANACORDA A., « Infermità mentale, custodia e cura alla luce della recente giurisprudenza costituzionale » (nota a Sent. Corte cost. 27 luglio 1982, n. 141; Corte cost. 27 luglio 1982, n. 140; Corte Cost. 27 luglio 1982, n. 139), in *Foro it.* 1983, I, 292.
- MANACORDA A., « La misura di sicurezza psichiatrica nell'attuale realtà giudiziaria », in *Crit. Dir.* 1983, 147.
- MANACORDA A., « L'incapacità di intendere e di volere nei suoi attuali rapporti con la lotta alla criminalità organizzata », in *Foro it.* 1984, V, 296.
- MANACORDA A., « Manicomi giudiziari e assistenza psichiatrica: i problemi tecnici e politici attuali », in *Fogli di informazione* 21 aprile 1975, p. 153.
- MANACORDA A., « Il manicomio giudiziario. Documenti per la discussione precongressuale di Psichiatria democratica », in *Fogli di informazione*, 27-28, gennaio-febbraio 1976, p. 69.
- MANACORDA A., *Il ruolo del medico come strumento di riassicurazione del corpo sociale: la doppia repressione*. Relazione al VII Congresso Internazionale AMIEVS, in « La responsabilità sociale della medicina », Bologna, 27.4.-1.5.1976.
- MANACORDA A., REALE E., « Manicomi giudiziari. Dalla lotta contro le disfunzioni alla lotta per l'abolizione », in *Dall'interno*, 4 aprile 1981, p. 6.
- MANACORDA A., *Perizia psichiatrica e misure di sicurezza: l'esperienza di uno psichiatra nella sezione di sorveglianza*. Convegno « Le nuove istituzioni della Psichiatria », Mantova, 1979, in *Annali di Neurologia e Psichiatria*, 14, 1980, pp. 127 ss.
- MANACORDA A., *I problemi posti dalla persistenza del manicomio giudiziario in relazione alla recente normativa in tema di salute mentale*. XXVII Congresso Nazionale Società Italiana di Medicina Legale e delle Assicurazioni, Chianciano Terme, 1980.
- MANACORDA A., « Il manicomio giudiziario anno 1977: abolizione, riforma o rifondazione? », in *Fogli di informazione*, 45, 1978.
- MARGARA A., « Funzionamento dei manicomi giudiziari », in *La pratica della Follia, Critica delle istituzioni*, Venezia, 1975.
- MARGARA A. e altri, « Carcere e salute: un problema aperto », in *Quale salute*, 8, 1981.
- MARGARA A., « Il manicomio giudiziario, come doppia esclusione », in *Quale giustizia*, 17-18, 1972.
- MOLINARI F., « Le misure di sicurezza psichiatrica vanno abolite: questa l'opinione unanime dei giudici di sorveglianza e degli psichiatri intervenuti al Congresso di Arezzo », in *Riv. it. dir. e proc. pen.* 1980, 147.
- MUSCO E., « Osservazione a trib. Roma 12 novembre 1982 », in *Foro it.* 1983, II, 159.
- MUSCO E., « Variazioni minime in tema di pericolosità presunta » (nota a sent. Corte cost. 27 luglio 1982, n. 139), in *Riv. it. dir. e proc. pen.* 1982, 1584.

- PADOVANI T., « Accertamento dell'infermità psichica. Presunzione di pericolosità nell'art. 222 c.p., dopo la sentenza n. 139/1982 della Corte Costituzionale, in *Scritti Gaeta*, 227.
- PADOVANI T., *L'ospedale psichiatrico giudiziario e la tutela costituzionale della salute*. Tommaso Natale, 1978, 851.
- PADOVANI T., « Presunzione di pericolosità e presunzione di infermità nell'art. 222 c.p. » (nota a ord. Giudice istruttore di Pisa, 18 febbraio 1978, Fiordelmondo), in *Riv. it. dir. e proc. pen.* 1979, 744.
- PADOVANI T., « Presunzione di pericolosità e presunzione di infermità nell'art. 222 c.p. », in *Riv. it. dir. e proc. pen.* 1978.
- PADOVANI T., « Libertà e salute: la nuova legislazione psichiatrica », in *La Questione Criminale*, 1979.
- PAIARDI P., « Un problema penale incandescente: un infermo di mente guarito », in *Riv. it. med. leg.* 1979, 217.
- PANIZZA S., LUSI T., LESCOVELLI M., RAPONI C., BERGONZI G., PIGONI G., « Limiti invalicabili di una esperienza in senso comunitario in un ospedale psichiatrico giudiziario. L'impatto con il principio di realtà », in *Rivista Sperimentale di Freniatria*, 1042, CIII, 1979.
- RAGOZZINO D., « Sulle nuove prospettive in tema di assistenza all'alienata criminale nell'ambito della difesa sociale », in *Rass. studi penit.* 1976, 211.
- RAPONI G., LESCOVELLI M., BERGONZI G., MICHELETTI V., CORREGGIARI E., « Assistenza psichiatrica tra riforma sociale e controriforma istituzionale », in *Rivista Sperimentale di Freniatria*, 490, CIII, 1979.
- RAPONI G., *La situazione nei manicomi giudiziari*, Convegno, su « Le nuove istituzioni della Psichiatria », Mantova, 1979.
- REALDON A., « Problemi interpretativi, pratici e burocratici sui trattamenti sanitari obbligatori dei malati di mente », in *Riv. it. med. leg.* 1980, 10.
- RUSSO G., « Il manicomio giudiziario: un'alternativa al manicomio civile nel controllo sociale del malato di mente? », in *Riv. it. med. leg.* 1982, 141.
- RUSSO G., « Il manicomio giudiziario come luogo di trattamento per detenuti difficili », in *Riv. it. med. leg.* 1982, 928.
- RUSSO G., « La pericolosità sociale dell'infermo di mente prosciolto », in *Riv. it. med. leg.* 1983, 375.
- VASSALLI G., « L'abolizione della pericolosità presunta degli infermi di mente attraverso la cura dell'ago » (nota a sent. Corte cost. 27 luglio 1982, n. 139), in *Giur. cost.* 1982, I, 1202.
- VASSALLI G., « Una battuta nella lunga marcia verso l'abolizione della pericolosità presunta » (nota a sent. Corte cost. 27 luglio 1982, n. 140), in *Giur. Cost.* 1982 I, 1233.

## INDICE DELLE TAVOLE.

- Tavola 1. - *Popolazione penitenziaria 1960-1985*. Presenze complessive-internati-ricoverati in O.P.G.
- Tavola 2. - *Popolazione penitenziaria 1960-1985*. Presenze complessive-internati.
- Tavola 3. - *Popolazione penitenziaria 1960-1985*. Internati-presenti in O.P.G.

- Tavola 4. - *O.P.G.* Presenze 1960-1985.
- Tavola 5. - *O.P.G.* Presenze totali 1960-1985.
- Tavola 6. - *O.P.G.* Presenze 1960-1985.
- Tavola 7. - *O.P.G.* Presenze 1960-1985.
- Tavola 8. - *O.P.G.* Presenze 1960-1985.
- Tavola 9. - *O.P.G.* Giudicabili 1960-1985.
- Tavola 10. - *O.P.G.* Condannati 1960-1985.
- Tavola 11. - *O.P.G.* Pena sospesa (art. 148 c.p.) 1960-1981.
- Tavola 12. - *O.P.G.* Sottoposti a misure di sicurezza 1960-1985.
- Tavola 13. - *O.P.G.* Presenze per posizione giuridica al 31 dicembre 1982, 1983, 1984, 1985.
- Tavola 14. - *O.P.G.* Presenti al 31 dicembre 1982, 1983, 1984, 1985 (artt. 206, 219, 222 c.p.).
- Tavola 15. - *O.P.G.* Presenti al 31 dicembre 1982, 1983, 1984, 1985 (art. 318 c.p.p.).
- Tavola 16. - *O.P.G.* Presenti al 31 dicembre 1982, 1983, 1984, 1985 (art. 88 c.p.p.).
- Tavola 17. - *O.P.G.* Presenti al 31 dicembre 1982, 1983, 1984, 1985 (art. 148 c.p.).
- Tav. 18. - *O.P.G.* Presenti al 31 dicembre 1982, 1983, 1984, 1985 (minorati psichici).
- Tavola 19 A, B, C. - *O.P.G.* Presenze al 31 dicembre 1982, 1983, 1984, 1985. Suddivisione per posizione giuridica.
- Tavola 20. - *O.P.G.* Presenze per posizione giuridica. Presenze al 31 dicembre 1982, 1983, 1984, 1985.
- Tavola 21. - *O.P.G.* Presenze al 31 dicembre 1982, 1983, 1984, 1985 (dati aggregati per posizione giuridica).
- Tavola 22. - *O.P.G.* Presenze al 31 dicembre 1985.
- Tavola 23. - *O.P.G.* Presenze al 31 dicembre 1984.
- Tavola 24. - *O.P.G.* Presenze al 31 dicembre 1983.
- Tavola 25. - *O.P.G.* Presenze al 31 dicembre 1982.

TAV. 1

*Popolazione penitenziaria 1960-1985*  
*(Presenze complessive — internati — ricoverati in o.p.g.)*

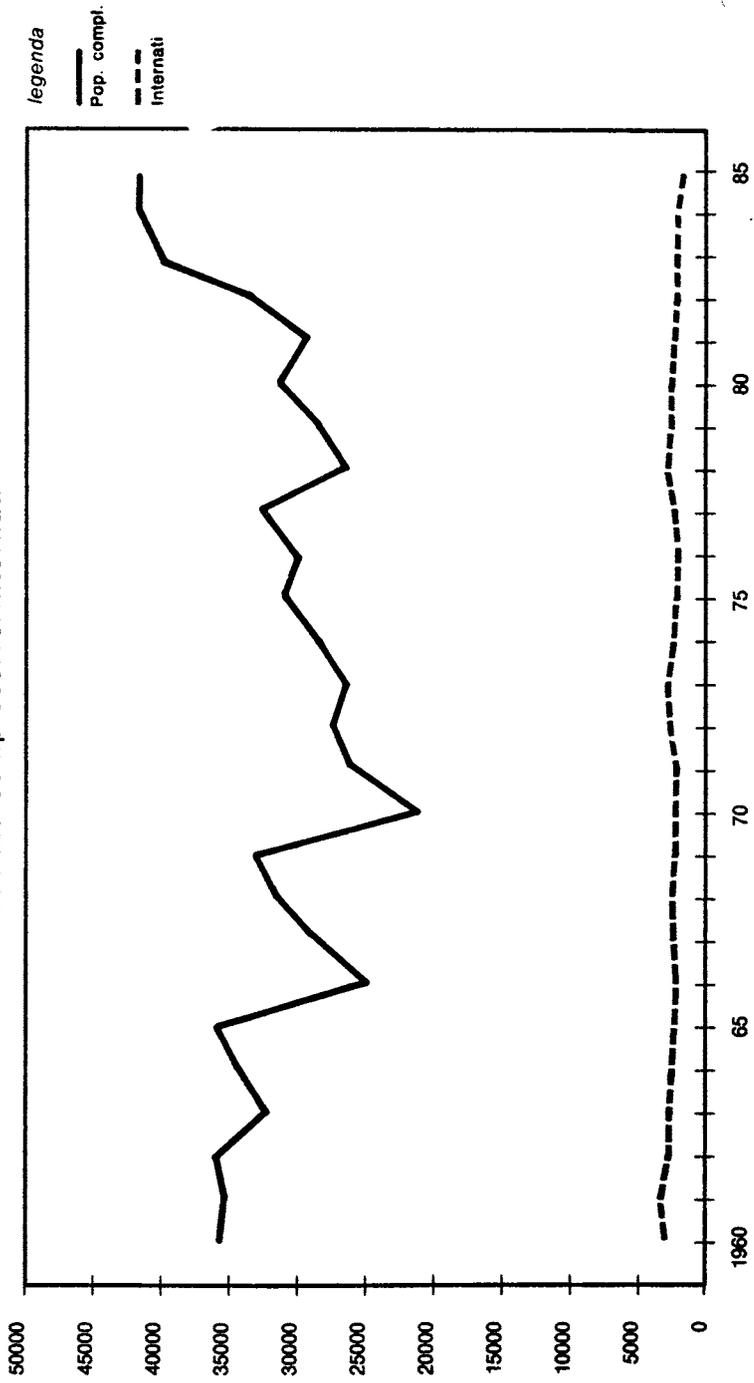
	Presenze complessive	Internati	2/1 in %	Ricoverati in o.p.g.	4/1 in %	4/2 in %
	1	2	3	4	5	6
1960 .....	35.642	2.988	8,38	2.127	5,97	71,18
1961 .....	35.393	3.145	8,89	2.182	6,17	69,38
1962 .....	35.627	2.930	8,22	2.110	5,92	72,01
1963 .....	32.005	2.728	8,52	1.999	6,25	73,28
1964 .....	34.835	2.623	7,53	1.981	5,69	75,52
1965 .....	36.158	2.410	6,67	1.958	5,42	81,24
1966 .....	25.125	2.461	9,80	1.813	7,22	73,67
1967 .....	28.815	2.293	7,96	1.774	6,16	77,37
1968 .....	30.998	2.216	7,15	1.726	5,57	77,89
1969 .....	32.754	2.039	6,23	1.636	4,99	80,24
1970 .....	21.379	1.931	9,03	1.542	7,21	79,85
1971 .....	25.960	1.872	7,21	1.538	5,92	82,16
1972 .....	27.603	1.923	6,97	1.533	5,55	79,72
1973 .....	26.987	1.811	6,71	1.453	5,38	80,23
1974 .....	28.216	1.349	4,78	1.239	4,39	91,85
1975 .....	30.726	1.403	4,57	1.256	4,09	89,52
1976 .....	29.973	1.188	3,96	1.035	3,45	87,12
1977 .....	32.337	1.258	3,89	1.116	3,45	88,71
1978 .....	26.424	1.813	6,86	1.149	4,35	63,38
1979 .....	28.606	1.735	6,07	1.280	4,47	73,78
1980 .....	31.765	1.723	5,42	1.424	4,48	82,65
1981 .....	29.506	1.752	5,94	1.570	5,32	89,61
1982 .....	33.413	1.680	5,03	1.584	4,74	94,29
1983 .....	40.031	1.733	4,33	1.508	3,77	87,02
1984 .....	41.832	1.519	3,63	1.423	3,40	93,68
1985 .....	41.854	1.489	3,56	1.344	3,21	90,26

Dati 1960-1981: ISTAT.

Dati 1982-1985: Direz. Gen. II.P.P. - Uff. V.

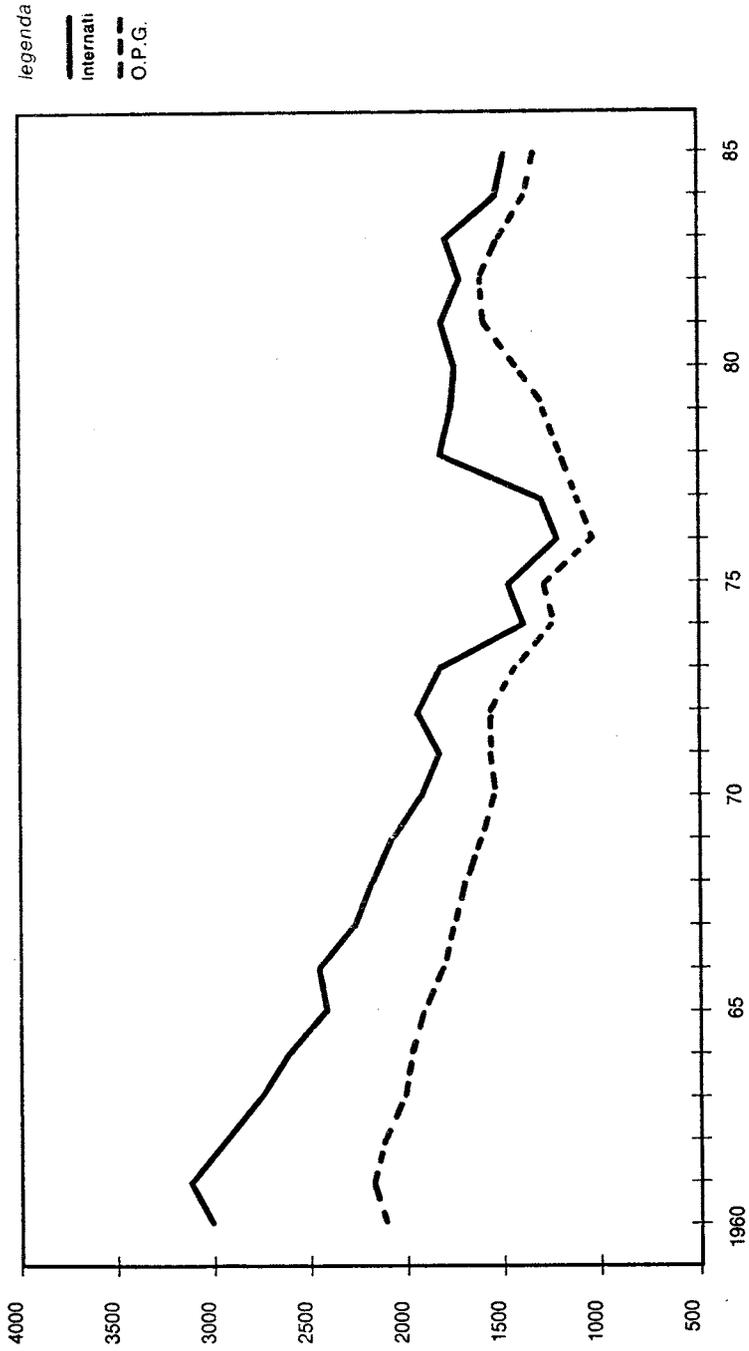
TAV. 2

POPOLAZIONE PENITENZIARIA  
1960-1985  
Presenze complessive/internati



TAV 3

POPOLAZIONE PENITENZIARIA  
1960-1985  
Internati/presenti in O.P.G.



TAV. 4

*Ospedali psichiatrici giudiziari*  
(Presenze 1960-1985)

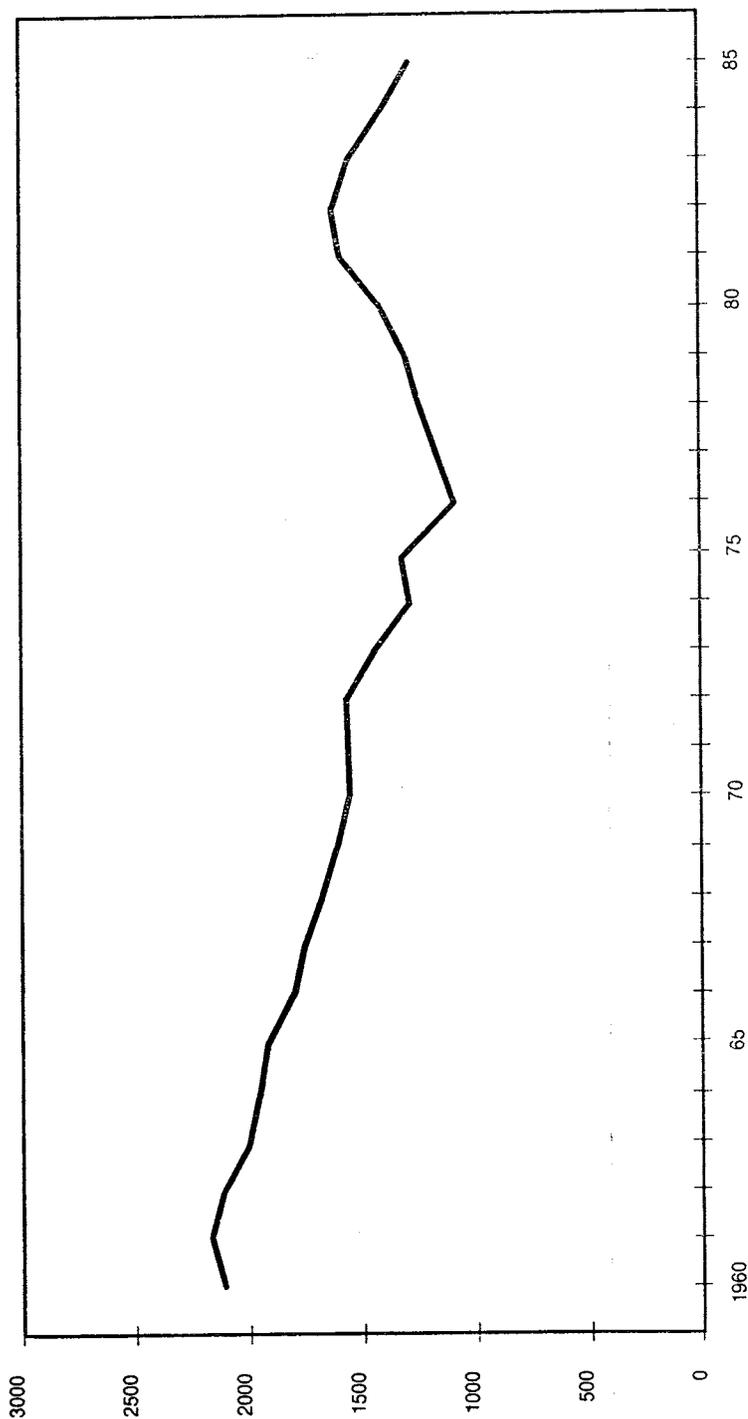
	TOTALE PRESENTI	Totale uomini	Totale donne
1960 .....	1.127	1.924	203
1961 .....	2.182	1.960	222
1962 .....	2.110	1.885	225
1963 .....	1.999	1.788	211
1964 .....	1.981	1.798	183
1965 .....	1.958	1.781	177
1966 .....	1.813	1.648	165
1967 .....	1.774	1.586	188
1968 .....	1.726	1.526	200
1969 .....	1.636	1.448	188
1970 .....	1.542	1.367	175
1971 .....	1.538	1.379	159
1972 .....	1.533	1.364	169
1973 .....	1.453	1.303	150
1974 .....	1.239	1.095	144
1975 .....	1.256	1.158	98
1976 .....	1.035	960	75
1977 .....	1.116	1.037	79
1978 .....	1.149	1.068	81
1979 .....	1.280	1.180	100
1980 .....	1.424	1.332	92
1981 .....	1.570	1.467	103
1982 .....	1.584	1.489	95
1983 .....	1.508	1.425	83
1984 .....	1.423	1.356	67
1985 .....	1.344	1.265	79

Dati 1960-1981: ISTAT.

Dati 1982-1985: Direz. Gen. I.P.P. - Uff. V.

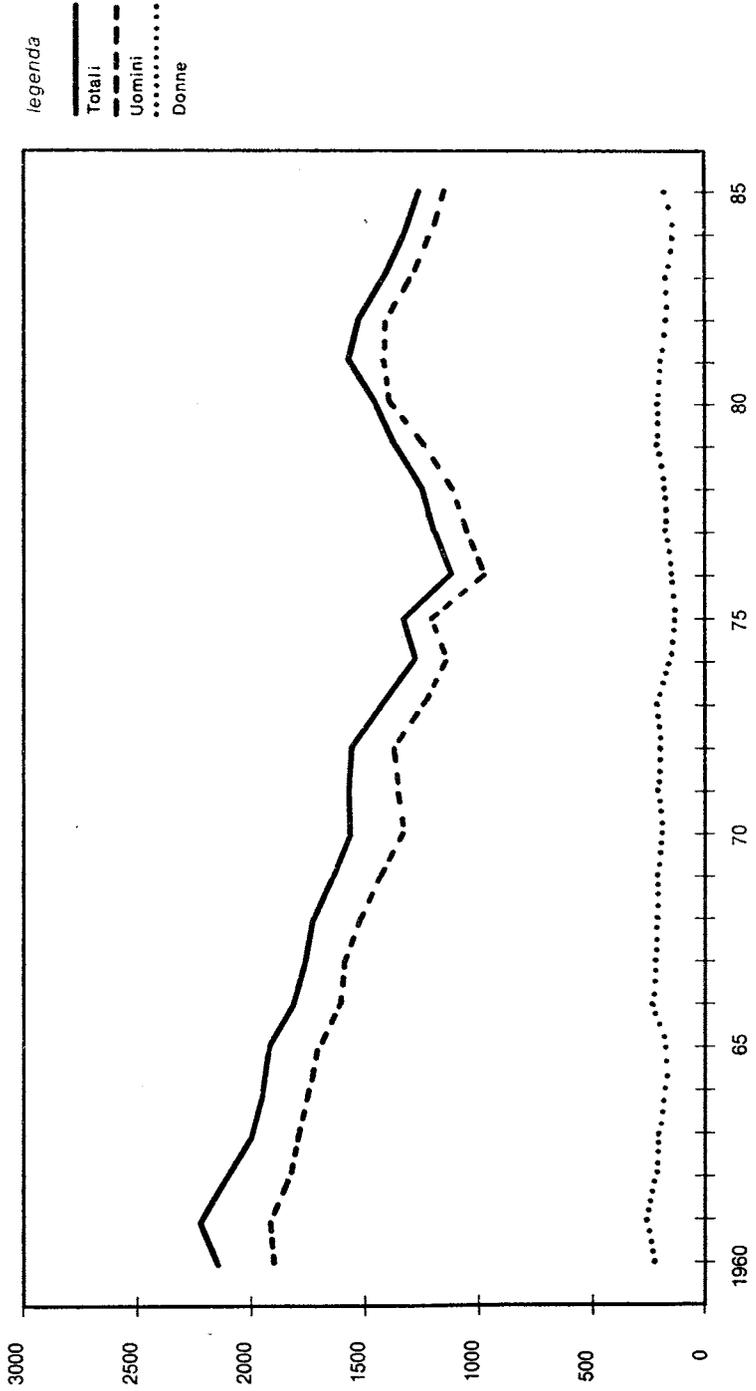
TAV. 5

OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI  
1960-1985  
Presenze totali



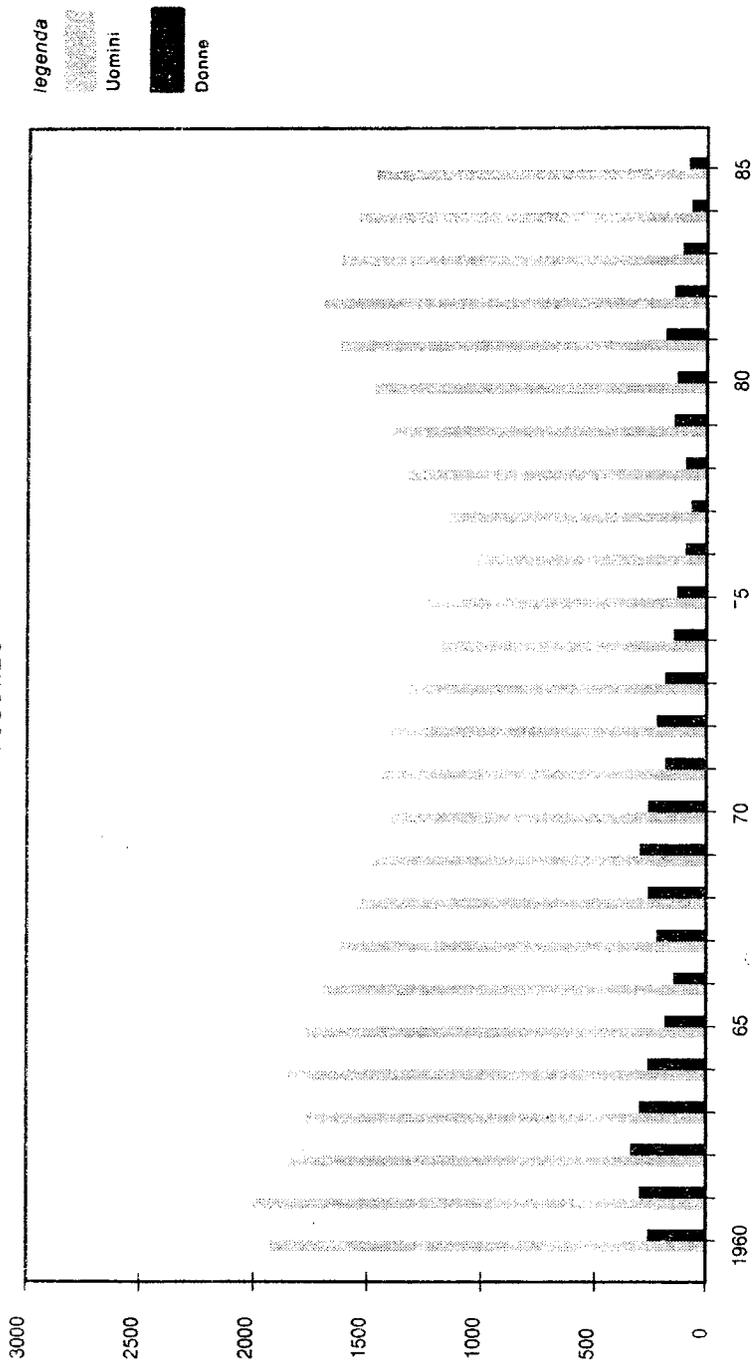
TAV. 6

### OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI 1960-1985 Presenze



TAV. 7

OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI  
1960-1985  
Presenze



*Ospedali psichiatrici giudiziari*  
(Presenze 1960-1985)

	Giudicabili	%	Condannati	%	art. 148	%	Misur. secur.	%	TOTALE presenti
1960.....	205	9,64	53	2,49	142	6,68	1.727	81,19	2.127
1961.....	206	9,44	52	2,38	148	6,78	1.776	81,39	2.182
1962.....	208	9,86	60	2,84	122	5,78	1.720	81,52	2.110
1963.....	206	10,31	55	2,75	131	6,55	1.607	80,39	1.999
1964.....	230	11,61	66	3,33	128	6,46	1.557	78,60	1.981
1965.....	214	10,93	70	3,58	128	6,54	1.546	78,96	1.958
1966.....	206	11,36	58	3,20	106	5,85	1.443	79,59	1.813
1967.....	215	12,12	54	3,04	112	6,31	1.393	78,52	1.774
1968.....	213	12,34	65	3,77	91	5,27	1.357	78,62	1.726
1969.....	220	13,45	48	2,93	80	4,89	1.288	78,73	1.636
1970.....	221	14,33	33	2,14	66	4,28	1.222	79,25	1.542
1971.....	—	—	—	—	—	—	—	—	1.538
1972.....	197	12,85	52	3,39	52	3,39	1.232	80,37	1.533
1973.....	191	13,15	75	5,16	48	3,30	1.139	78,39	1.453
1974.....	192	15,50	94	7,59	37	2,99	916	73,93	1.239
1975.....	161	12,82	111	8,84	10	0,80	974	77,55	1.256
1976.....	81	7,83	140	13,53	(*)	—	814	78,65	1.035
1977.....	195	17,47	45	4,03	—	—	876	78,49	1.116
1978.....	279	24,28	84	7,31	—	—	786	68,41	1.149
1979.....	254	19,84	89	6,95	—	—	937	73,20	1.280
1980.....	268	18,82	107	7,51	—	—	1.049	73,67	1.424
1981.....	313	19,94	107	6,82	—	—	1.150	73,25	1.570
1982.....	378	23,86	147	9,28	—	—	1.056	66,67	1.584
1983.....	325	21,55	70	4,64	—	—	1.109	73,54	1.508
1984.....	181	12,72	81	5,69	—	—	1.158	81,38	1.423
1985.....	163	12,13	112	8,33	—	—	1.069	79,54	1.344

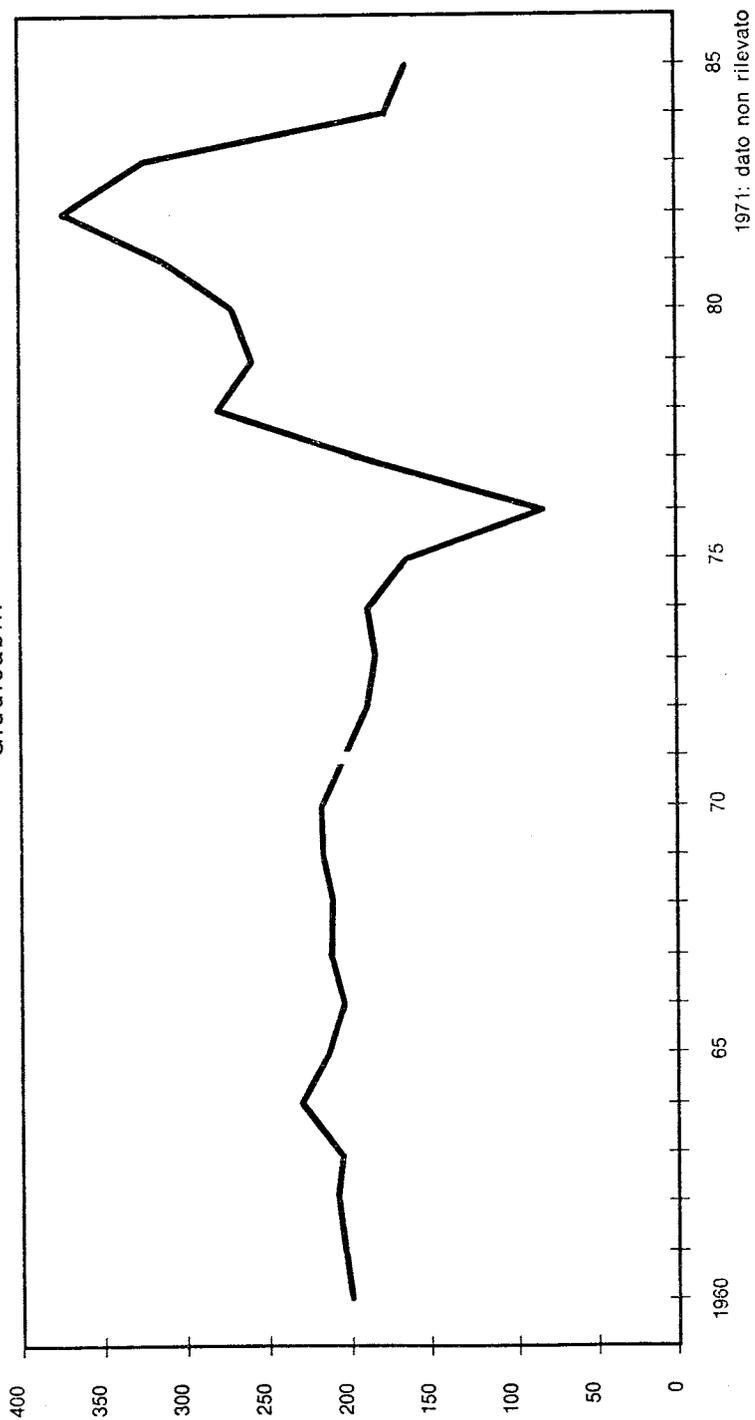
(\*) Dal 1976 il dato è inserito tra i condannati.

Dati 1960-1981: ISTAT.

Dati 1982-1985: Direz. Gen. II.P.P. - Uff. V.

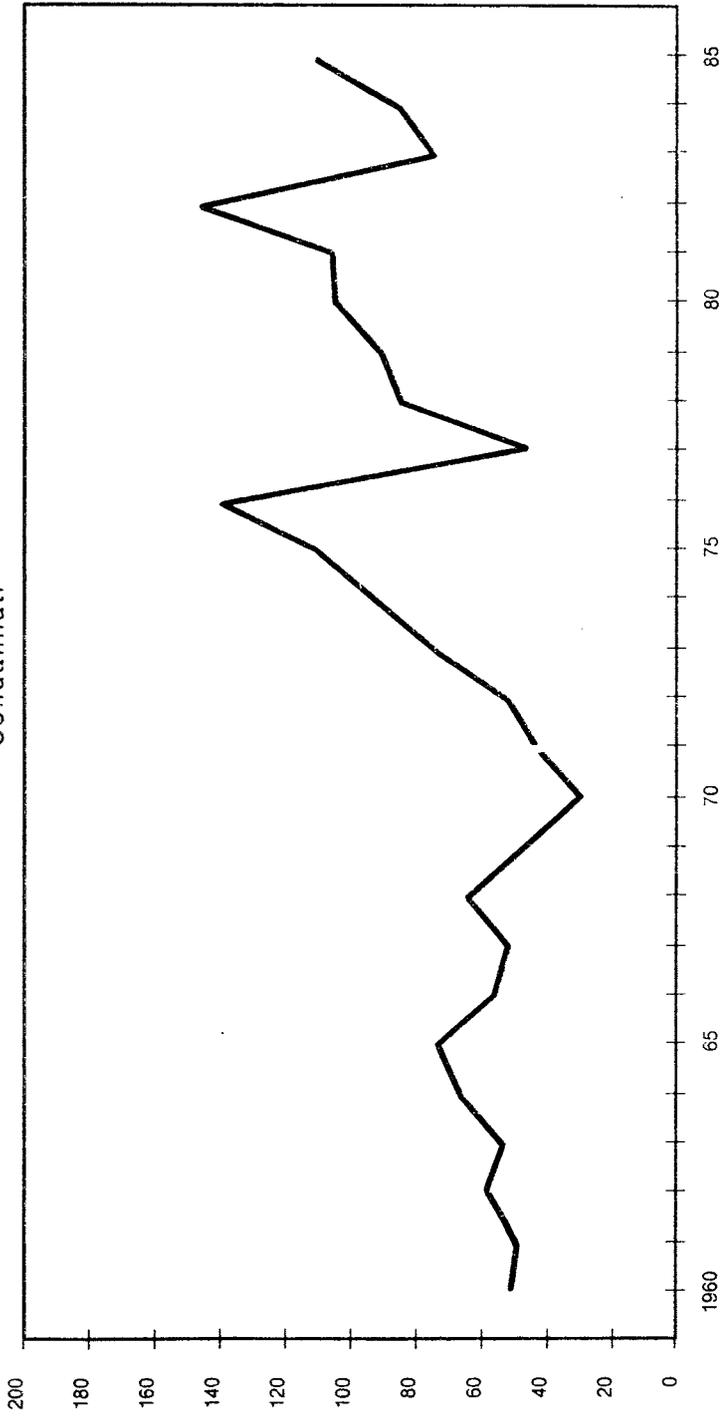
TAV. 9

OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI  
1960-1985  
Giudicabili



TAV. 10

### OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI 1960-1985 Condannati



1971: dato non rilevato

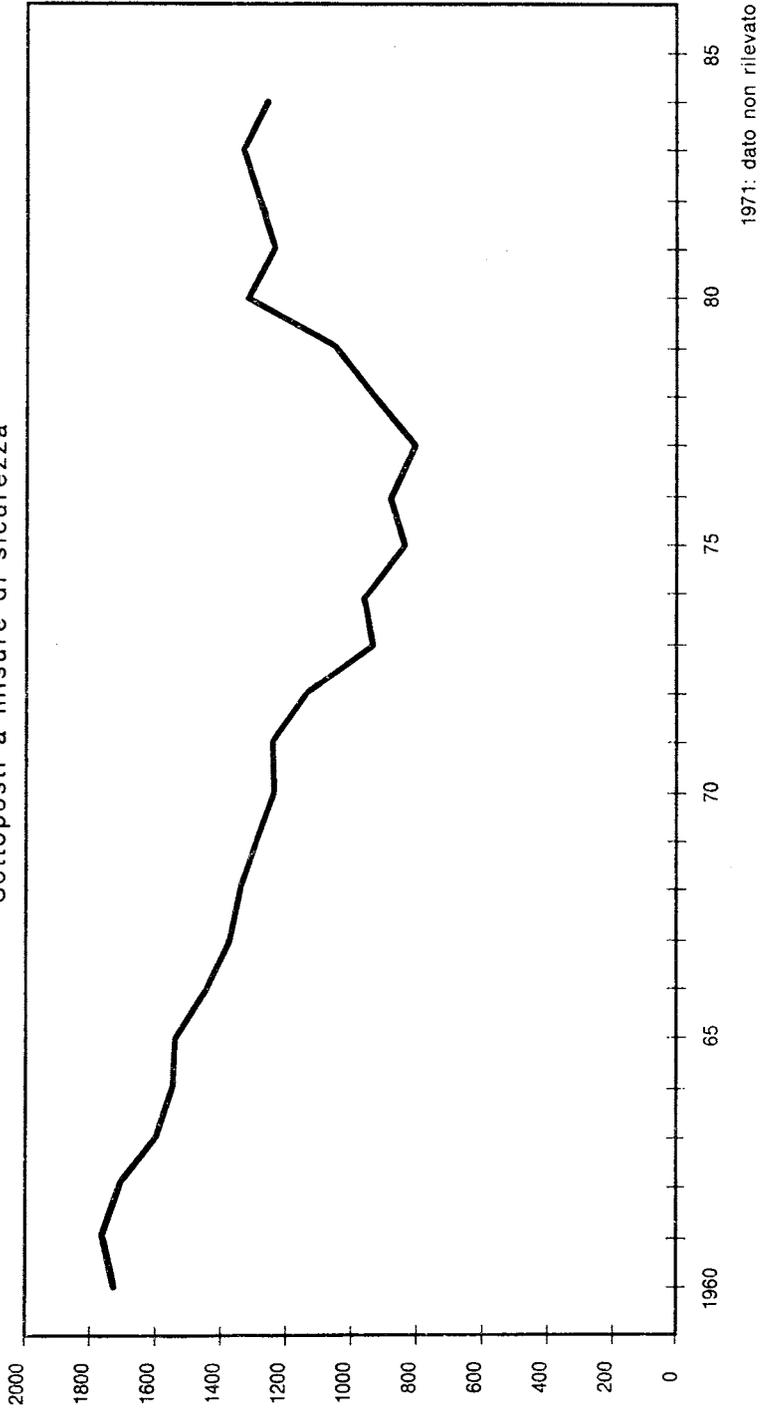
TAV. 11

OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI  
1960-1981  
Pena sospesa (art. 148 c.p.)



TAV. 12

OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI  
1960-1985  
Sottoposti a misure di sicurezza



1971: dato non rilevato

TAV. 13

*Ospedali psichiatrici giudiziari*  
(Presenze per posizione giuridica al 31 dicembre 1982-1983-1984-1985)

	1982 v.a.	1983 v.a.	1984 v.a.	1985 v.a.	1982 %	1983 %	1984 %	1985 %
222 - 219 - 206 c.p. .	1.150	1.217	1.251	1.134	72,74	80,92	88,10	84,38
318 c.p.p. ....	123	112	46	31	7,78	7,45	3,24	2,31
88 c.p.p. ....	24	13	16	18	1,52	0,86	1,13	1,34
99 DPR 431/76 .....	203	132	39	64	12,84	8,78	2,75	4,76
148 c.p. ....	26	24	24	28	1,64	1,60	1,69	2,08
Minorati psichici .....	55	6	44	69	3,48	0,40	3,10	5,13
TOTALE...	1.581	1.504	1.420	1.344	100,00	100,00	100,00	100,00

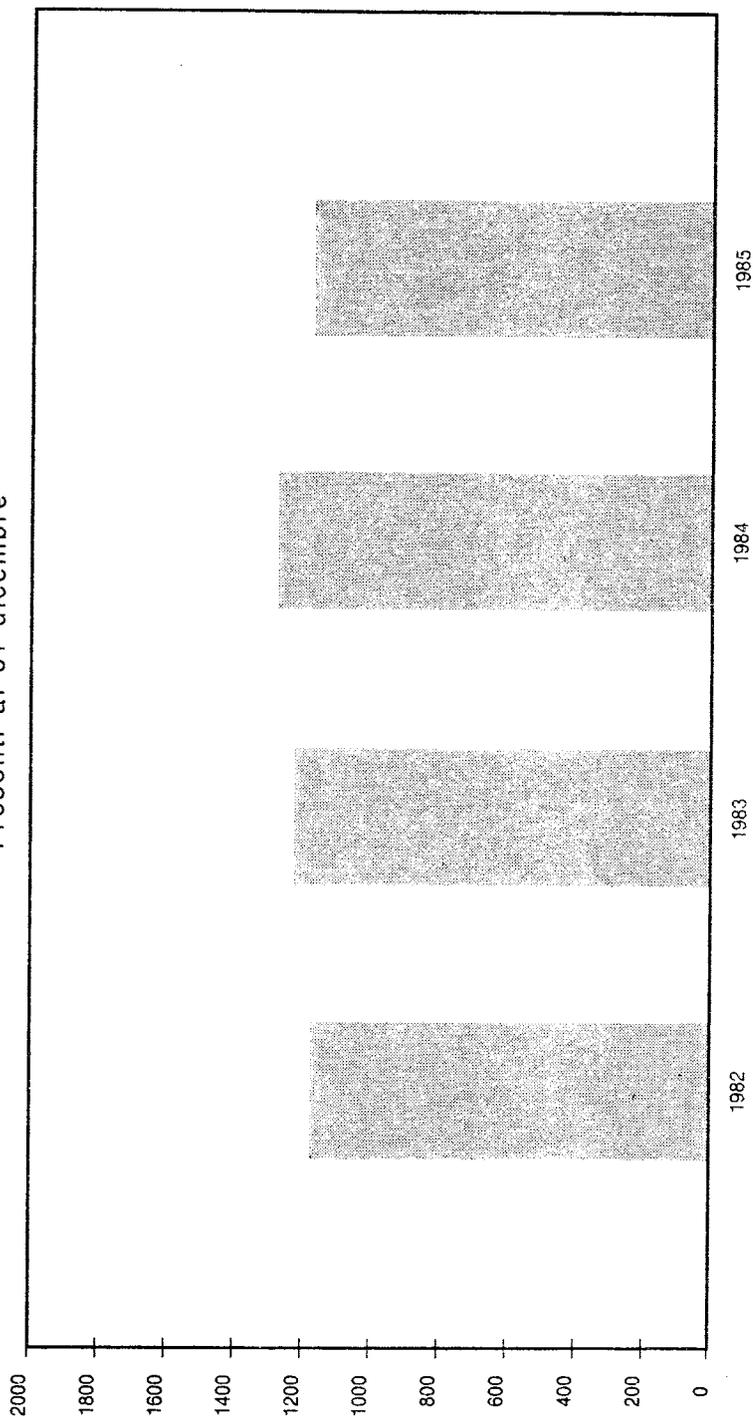
Dati: Direz. Gen. II. P.P. - Uff. V.

TAV. 14

## OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI

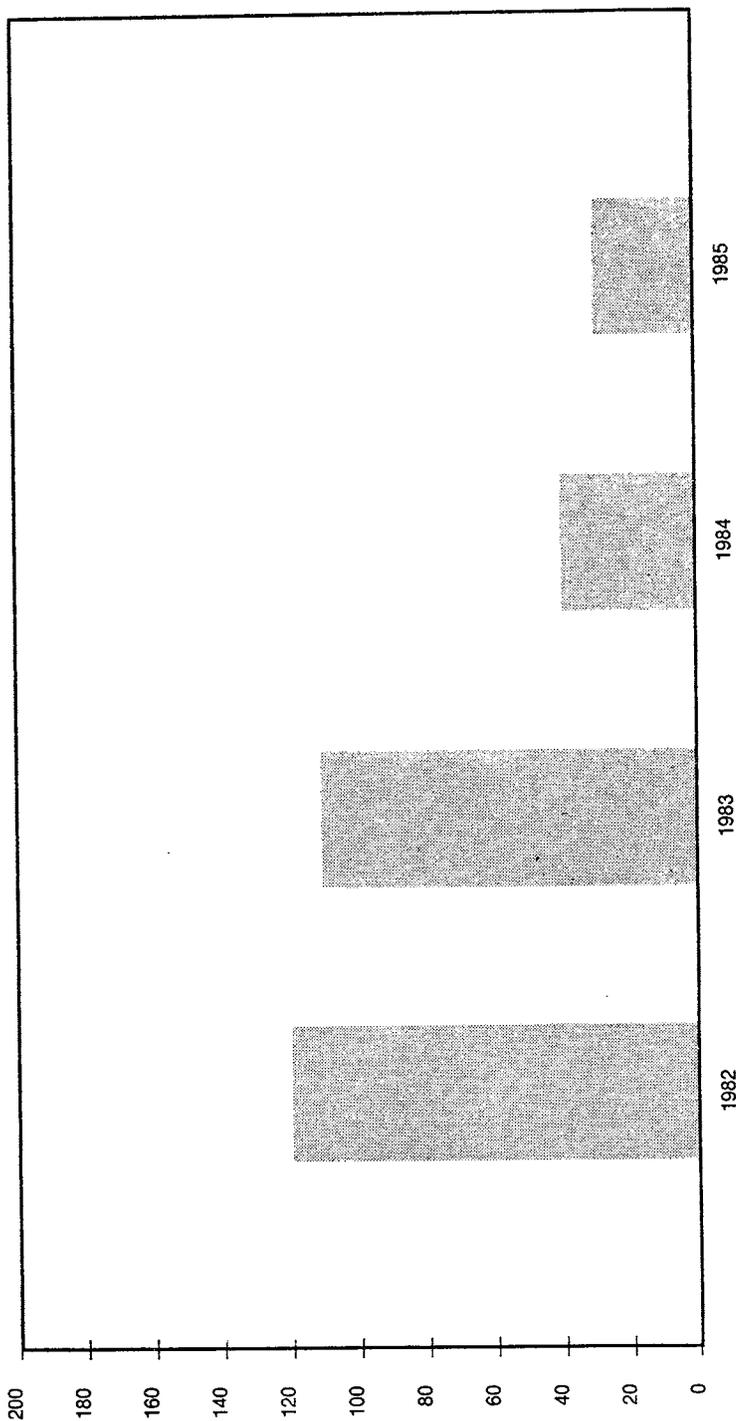
Articoli 206-219-222 c.p.

Presenti al 31 dicembre



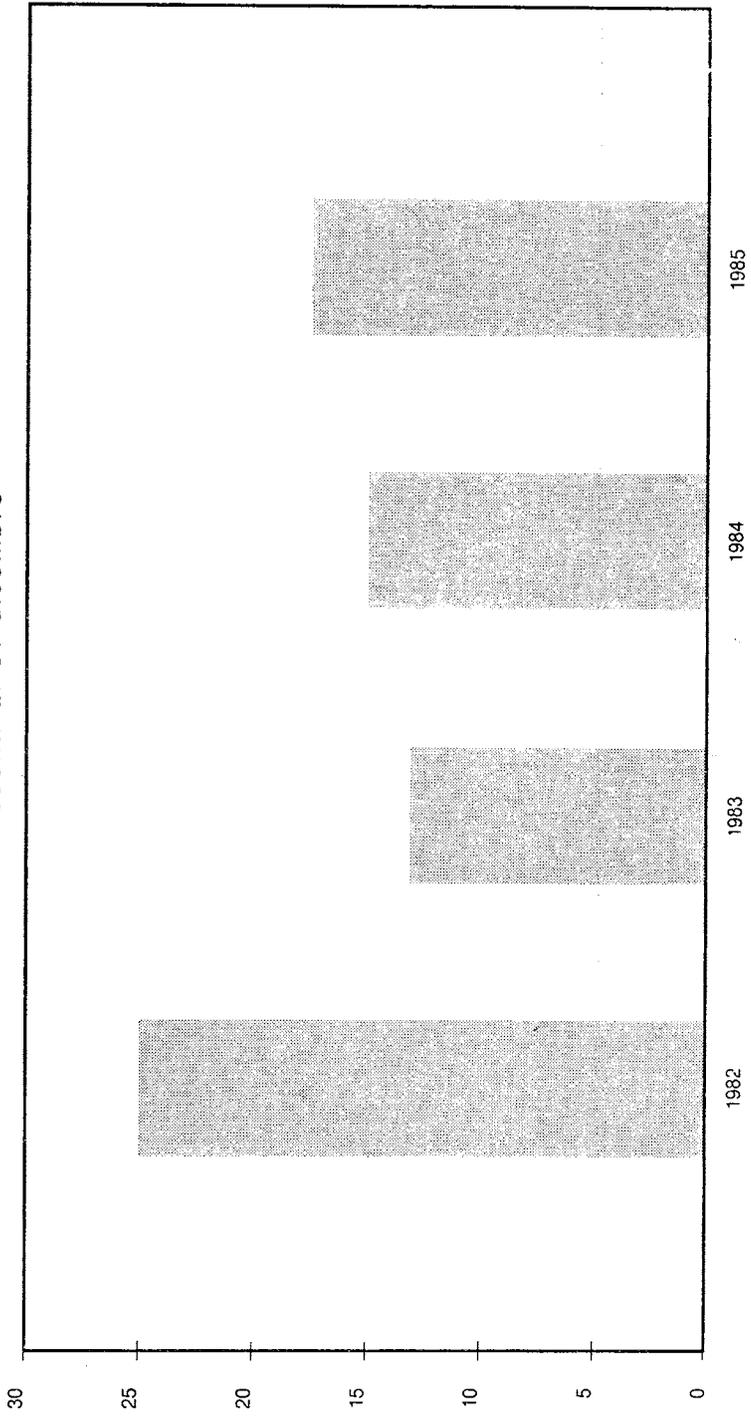
TAV. 15

OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI  
 Articolo 318 c.p.p.  
 Presenti al 31 dicembre



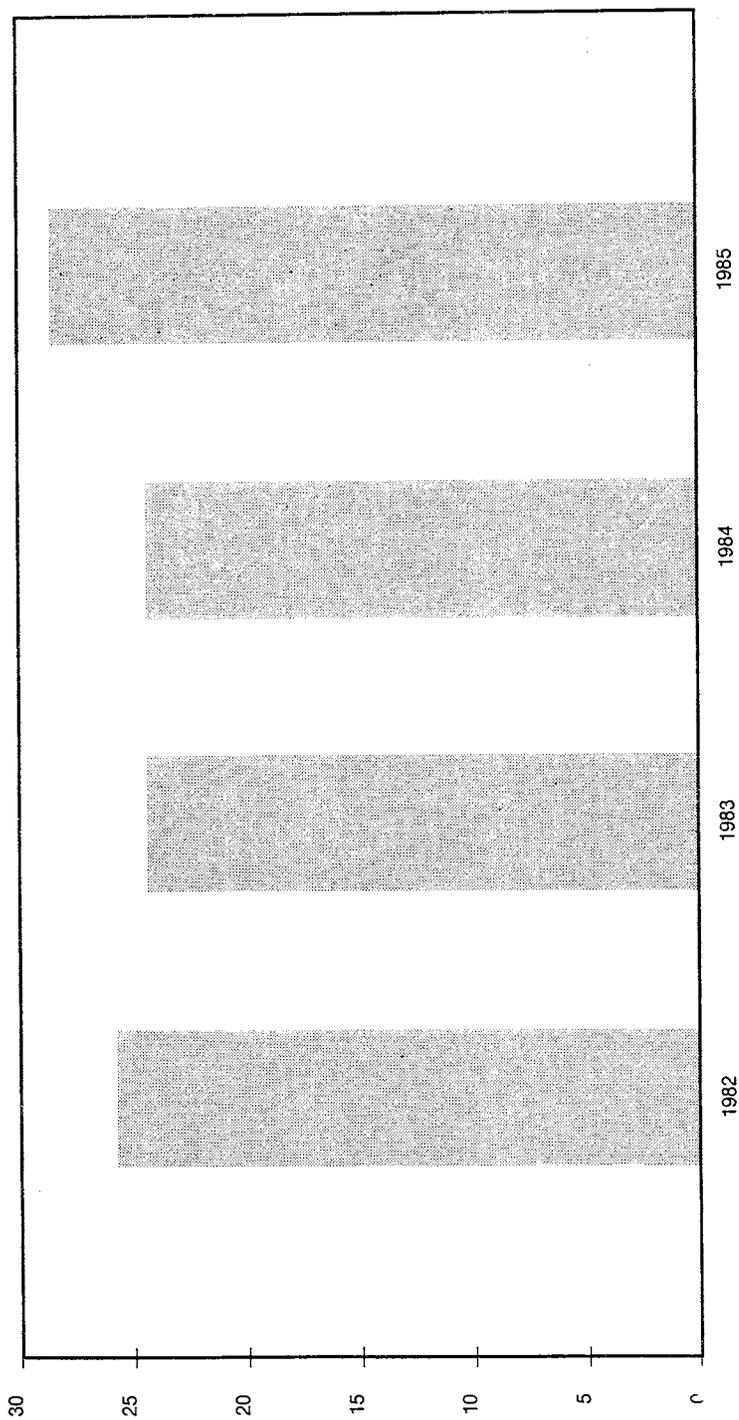
TAV. 16

OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI  
Articolo 88 c.p.p.  
Presenti al 31 dicembre



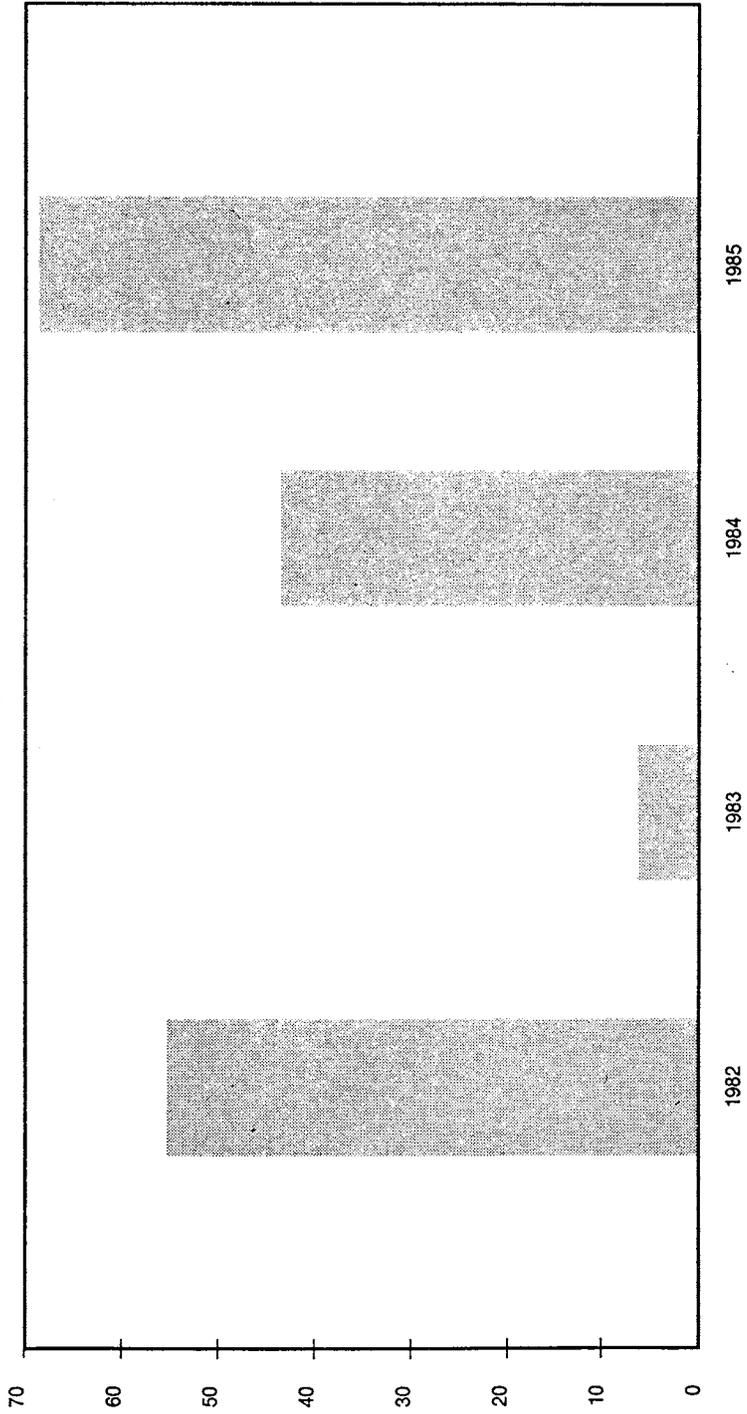
TAV. 17

OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI  
 Articolo 148 c.p.  
 Presenti al 31 dicembre



TAV. 18

OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI  
Minorati psichici  
Presenti al 31 dicembre



\* TAV. 19-A

*Ospedali psichiatrici giudiziari*  
(Presenze al 31 dicembre 1982-1983-1984-1985. - Suddivisione per posizione giuridica)

	Aversa 1982	Aversa 1983	Aversa 1984	Aversa 1985	Castigl. S. 1982	Castigl. S. 1983	Castigl. S. 1984	Castigl. S. 1985
Prosciolti 222 c.p. ....	174	221	250	215	304	315	295	323
Casa cura cust. 219 c.p. ....	14	24	17	26	—	—	—	—
TOTALE INTERNATI .....	188	245	267	241	304	315	295	323
Mis. sic. prov. 206 c.p. ....	13	27	13	14	6	8	5	2
Perizia psich. 318 c.p.p. ....	8	18	3	7	13	8	2	3
Giud. sosp. 88 c.p.p. ....	3	3	2	2	1	1	1	1
Imp. oss. psich. 99 reg. ....	5	9	4	5	11	4	2	4
TOTALE IMPUTATI .....	29	57	22	28	31	21	10	10
Cond. oss. psich. 99 reg. ....	2	3	1	2	5	2	1	—
Pena sospesa 148 c.p. ....	2	2	1	2	2	2	—	—
Minorati psichici .....	—	—	—	—	—	—	—	—
TOTALE CONDANNATI .....	4	5	2	4	7	4	1	—
TOTALE PRESENZE .....	221	307	291	273	342	340	306	333

TAVOLA 19-B

	Barcellona 1982	Barcellona 1983	Barcellona 1984	Barcellona 1985	Napoli 1982	Napoli 1983	Napoli 1984	Napoli 1985
Prosciolti 222 c.p. ....	218	220	223	193	60	71	103	84
Casa cura cust. 219 c.p. ....	14	10	16	17	19	16	26	17
TOTALE INTERNATI. ....	232	230	239	210	79	87	129	101
Mis. sic. prov. 206 c.p. ....	30	39	20	15	12	9	17	—
Perizia psich. 318 c.p.p. ....	17	14	4	7	21	17	7	5
Ciud. sosp. 88 c.p.p. ....	5	3	5	2	—	—	—	—
Imp. oss. psich. 99 reg. ....	29	24	5	4	11	3	2	—
TOTALE IMPUTATI . . . . .	81	80	34	28	44	29	26	5
Cond. oss. psich. 99 reg. ....	14	11	3	2	5	1	1	—
Pena sospesa 148 c.p. ....	14	1	3	3	—	—	—	—
Minorati psichici . . . . .	28	—	25	35	14	—	7	16
TOTALE CONDANNATI . . . . .	56	12	31	40	19	1	8	16
TOTALE PRESENZE . . . . .	369	322	304	278	142	117	163	122

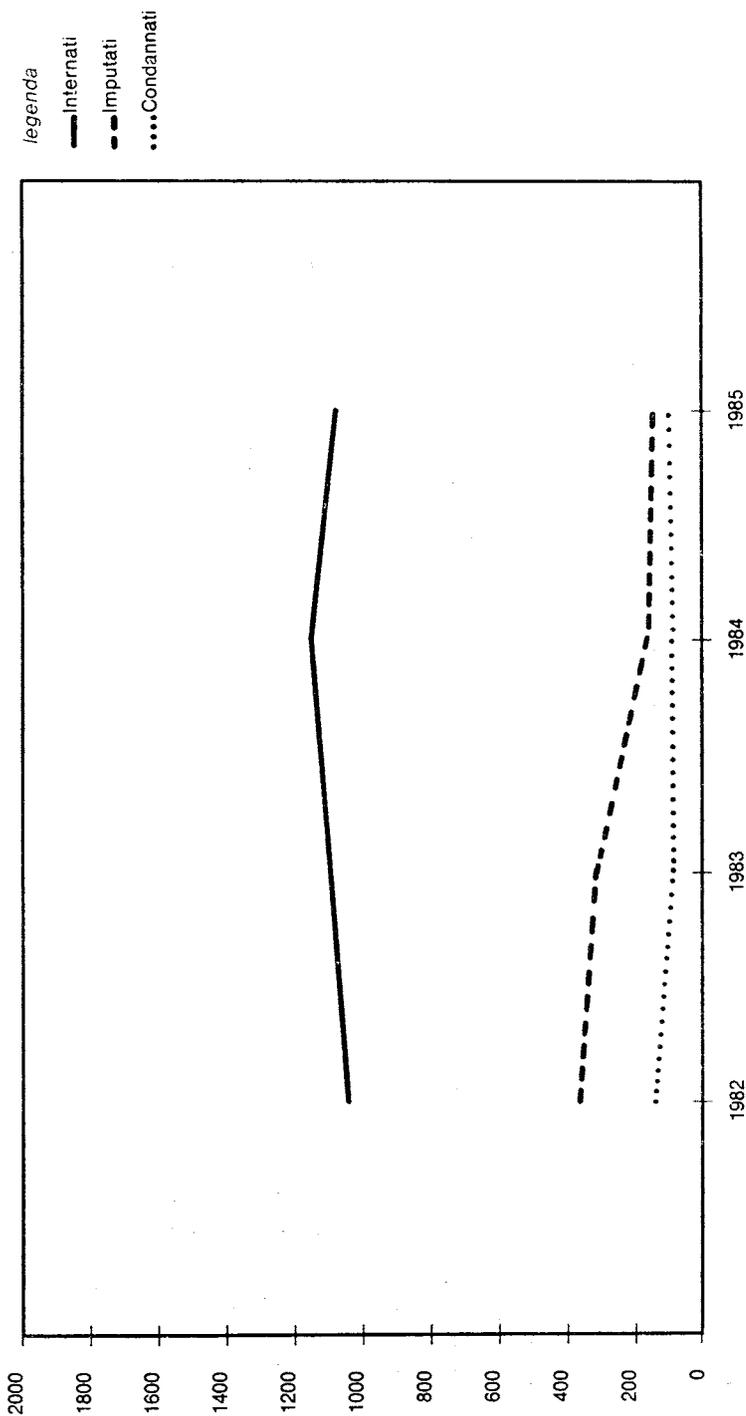
TAVOLA 19-C

	Reggio E. 1982	Reggio E. 1983	Reggio E. 1984	Reggio E. 1985	Montel. F. 1982	Montel. F. 1983	Montel. F. 1984	Montel. F. 1985
Prosciolti 222 c.p. ....	109	79	93	76	144	153	135	115
Casa cura cust. 219 c.p. ....	—	—	—	—	—	—	—	3
TOTALE INTERNATI. ....	109	79	93	76	144	153	135	118
Mis. sic. prov. 206 c.p. ....	22	19	23	26	11	6	15	8
Perizia psich. 318 c.p.p. ....	26	20	21	5	38	35	9	4
Giud. sosp. 88 c.p.p. ....	10	2	4	7	5	4	4	6
Imp. oss. psich. 99 reg. ....	56	35	5	18	25	17	8	18
TOTALE IMPUTATI ....	114	76	53	56	79	62	36	36
Cond. oss. psich. 99 reg. ....	28	15	2	11	12	8	5	—
Pena sospesa 148 c.p. ....	3	7	6	11	5	12	14	12
Minorati psichici ....	13	6	12	18	—	—	—	—
TOTALE CONDANNATI ....	44	28	20	40	17	20	19	12
TOTALE PRESENZE ....	267	183	166	172	240	235	190	166

Dati: D.G. II.P.P. Uff. V.

TAV. 20

OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI  
Presenze per posizione giuridica  
Presenze al 31 dicembre



TAV. 21

*Ospedali psichiatrici giudiziari*

(Presenze al 31 dicembre 1982-1983-1984-1985 - dati aggregati per posizione giuridica)

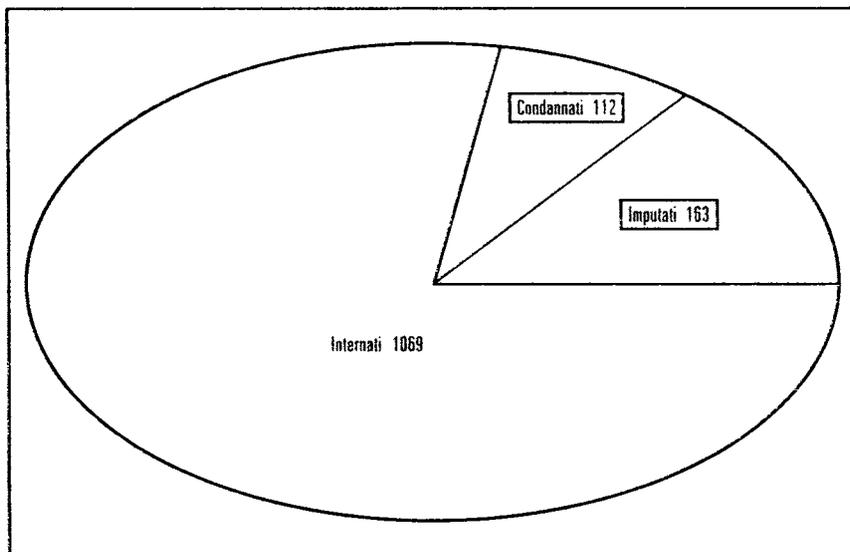
	I M P U T A T I				C O N D A N N A T I			
	1982	1983	1984	1985	1982	1983	1984	1985
Aversa.....	29	57	22	28	4	5	2	4
Barcellona .....	81	80	34	28	56	12	31	40
Castiglione S. ....	31	21	10	10	7	4	1	—
Montelupo F. ....	79	62	36	36	17	20	19	12
Napoli .....	44	29	26	5	19	1	8	16
Reggio Emilia .....	114	76	53	56	44	28	20	40
TOTALE...	378	325	181	163	147	70	81	112

Segue TAVOLA 21.

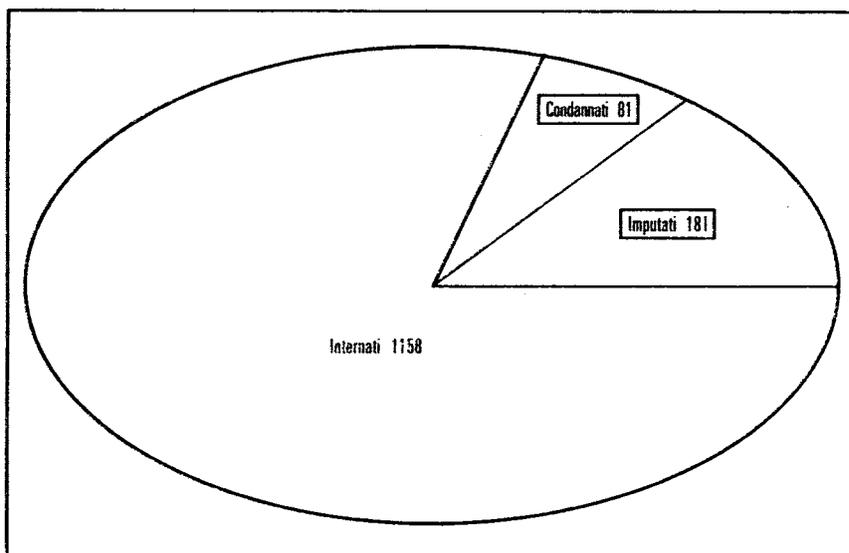
	I N T E R N A T I				T O T A L E			
	1982	1983	1984	1985	1982	1983	1984	1985
Aversa.....	188	245	267	241	221	307	291	273
Barcellona .....	232	230	239	210	369	322	304	278
Castiglione S. ....	304	315	295	323	342	340	306	333
Montelupo F. ....	144	153	135	118	240	235	190	166
Napoli .....	79	87	129	101	142	117	163	122
Reggio Emilia .....	109	79	93	76	267	183	166	172
TOTALE...	1.056	1.109	1.158	1.069	1.581	1.504	1.420	1.344

Dati: Direzione Generale I.P.P. - Ufficio V.

OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI  
Presenze al 31 dicembre 1985

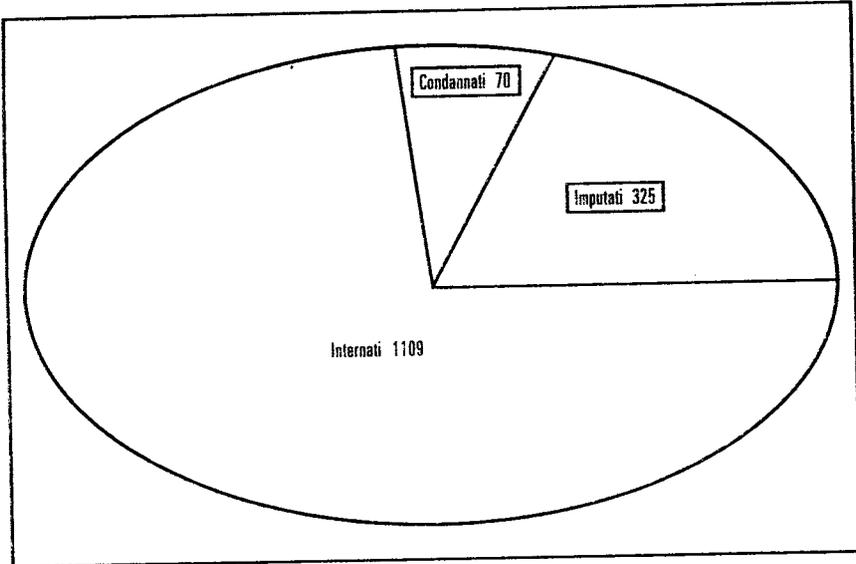


OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI  
Presenze al 31 dicembre 1984



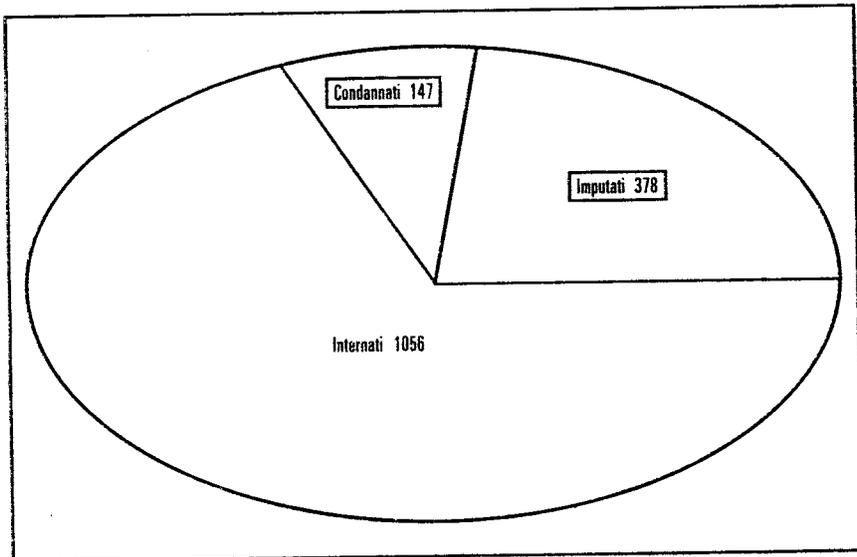
TAV. 24

OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI  
Presenze al 31 dicembre 1983



TAV. 25

OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI  
Presenze al 31 dicembre 1982



## RIASSUNTO

L'Autore esamina la funzione del manicomio giudiziario dalla sua nascita, con uno stretto ruolo « penitenziario », al suo sviluppo, fino al codice penale del 1930 in cui si collega definitivamente al sistema delle misure di sicurezza. È tale funzione che lo fa sopravvivere, a dispetto delle critiche e delle polemiche, anche alla abolizione del manicomio civile, avvenuto con la legge n. 180 del 1978.

Negli anni '70 da una parte la giurisprudenza della Corte Costituzionale svuota la categoria della misura, attraverso il progressivo intaccare il sistema delle presunzioni, dall'altra la nuova legge penitenziaria omologa di fatto nella sostanza trattamentale sia la pena che la misura di sicurezza. Il manicomio giudiziario risulta essere così un relitto del passato. Sulla base dei dati disponibili, peraltro, l'Autore confuta l'ipotesi avanzata acriticamente da più parti secondo cui dopo la 180 ci sarebbe stata una « criminalizzazione » della malattia mentale e un aumento dei ricoveri in ospedale psichiatrico giudiziario. Questo non risulta invece essere avvenuto e la popolazione degli O.P.G. è stabile e proporzionalmente decrescente. Viene fatto cenno nel lavoro all'opera di rieducazione dell'O.P.G. ai suoi fini più propriamente istituzionali, con espulsione progressiva della categoria « irregolari », quali i periziandi e gli osservandi. Circa il futuro dell'istituto a breve e medio periodo, in attesa di una auspicata organica riforma che riguardi l'istituto della imputabilità ed il sistema del « doppio binario » e quindi delle misure di sicurezza, viene auspicato dall'Autore una ripresa del contatto organico con le strutture sanitarie del territorio, bruscamente interrotto con la 180, al fine della gestione di strutture aperte alla comunità territoriale.

## RESUME

L'Auteur examine la fonction de l'hôpital psychiatrique judiciaire depuis sa création — avec un rôle essentiellement pénitentiaire — jusqu'au Code pénal de 1930, date à laquelle il est définitivement relié au système des mesures de sûreté. C'est justement cette fonction qui lui permet de survivre, en dépit des critiques, à l'abolition de l'hôpital psychiatrique civil survenue avec la loi n. 180 de 1978.

Au cours des années 70, d'une part la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle vide de tout contenu cette catégorie de mesure à travers l'expansion progressive du système des présomptions, et d'autre part la nouvelle loi insère aussi bien la peine que la mesure de sûreté dans le système de traitement. L'hôpital psychiatrique judiciaire devient ainsi une institution appartenant au passé. Par ailleurs, sur la base des données disponibles, l'Auteur discute l'hypothèse avancée par certains selon laquelle la loi 180 aurait été suivie d'une « criminalisation » de la maladie mentale et d'une augmentation des internements dans les hôpitaux psychiatriques judiciaires. En réalité, cela ne semble pas être le cas et la population des HPJ est stable et proportionnellement décroissante. L'Auteur aborde ensuite le travail de rééducation réalisé par les HPJ, dans une optique strictement institutionnelle, avec expulsion progressive de la catégorie des « irréguliers » tels que les personnes soumises à expertise et à observation.

En ce qui concerne l'avenir de l'institution à court et moyen termes, dans l'attente d'une réforme organique nécessaire concernant la question de l'imputabilité et le système de la « double voie » et donc des mesures de sûreté, l'Auteur exprime le souhait d'une reprise de contact organique avec les structures sanitaires du territoire — contact interrompu brusquement avec la mise en vigueur de la 180 — afin de pouvoir disposer de structures ouvertes.

## SUMMARY

The Author's examination of the role of asylums for the criminally insane begins with the moment of their creation, a point in time when they functioned as strictly « penitentiary » institutions. He then looks at their subsequent development, taking us up through the penal code of 1930, a measure which gave the system its first

definitive set of security measures. It is thanks to this function that the system has managed to survive the abolition of civil insane asylums — an event brought about by the passage of law no. 180 in 1978 — and this despite a host of criticisms and controversies. On the one hand, rulings issued by the Constitutional Court during the 1970's weakened the system by gradually eroding its presumed powers. At the same time, however, the new penitentiary legislation represents a *de facto* ratification, in terms of treatment and substance, of both the penal function and the security measures. The end result is that asylums for the criminally insane have become virtual relics of the past. Furthermore, as the author demonstrates through an analysis of the available data, there is no basis in fact for the hastily constructed, yet rather widely held, hypothesis according to which the passage of Law 180 has led to a « criminalization » of mental illness and a rise in the number of patients being admitted to psychiatric hospitals for the criminally insane. There is no evidence of this having taken place; on the contrary, the patient population of the P.H.C.I.'s has remained stable. Indeed, in proportional terms, it has even fallen. The Author makes mention of the re-education effort aimed at bringing the P.H.C.I.'s back to the original intent of their institutional goals, an effort which has led to the gradual elimination of the « irregular » positions held by researchers and observers. As regards the short and medium-term future of the institution, the Author advances the hope that in lieu of what will eventually, and ideally, be a thorough-going reform of the process of criminal imputation and the « two-way track » system (and, thus, of the security measures as well), there will be a renewal of what had been, before the sudden interruption caused by the passage of law no. 180, a broad-based contact with the territorial health-care structures: this, in the interests of managing structures which are open to the territorial community.

#### RESUMEN

El Autor analiza la función del manicomio judicial desde su nacimiento, con un estricto papel « penitenciario », en su evolución, hasta el código penal de 1930 en que se relaciona directamente con el sistema de medidas de seguridad. Es ésta la función que lo hace sobrevivir, a pesar de las críticas y las discusiones, más allá aún de la abolición del manicomio civil, acaecido con la Ley N. 180 de 1978.

En la década de 1970, por una parte la jurisprudencia de la Corte Constitucional vacía la categoría de la medida, pues va mellando el sistema de presunciones, y por la otra, la nueva ley penitenciaria empareja de hecho en el trato sustancial la pena con la medida de seguridad. El manicomio judicial pasa a ser así un despojo del pasado. En base a los datos disponibles, por otra parte, el Autor refuta la hipótesis acriticamente presentada por diversos interesados y según la cual tras de la 180 se habría producido una « criminalización » de la enfermedad mental y un aumento de las internaciones en hospital psiquiátrico judicial. En cambio esto no ha ocurrido y la población del Hospital Psiquiátrico Judicial se mantiene estable y proporcionalmente decreciente. En la obra se menciona la tarea de reeducación del H.P.J. en su finalidad más propiamente institucional, expulsando progresivamente a la clase de los « irregulares », tales como los bajo pericia y en observación. Sobre el futuro del instituto a corto y medio plazo, mientras se espera la anorada reforma orgánica relacionada con la imputabilidad y el sistema del « doble carril » y, por lo tanto, las medidas de seguridad, el Autor augura que se retome el contacto orgánico con las estructuras sanitarias del territorio, bruscamente interrumpido con la 180, a fin de establecer estructuras abiertas a la comunidad territorial.

#### ZUSAMMENFASSUNG

Der Autor überprüft die Funktion der Kriminalirrenanstalt seit deren Entstehung, mit ihrer strengen « Zuchthausrolle », kommt weiterhin auf deren Entwicklung zu sprechen, bis zum Strafgesetzbuch des Jahres 1930, wodurch sie endgültig mit dem System der Sicherheitsmassnahmen in Verbindung tritt. Besagte Funktion ermöglicht deren Überleben, trotz der Kritiken und der Polemiken, auch trotz der Abschaffung der zivilrechtlichen Irrenanstalt, welche durch die Inkraftterung des Gesetzes Nr. 180 des Jahres 1978 erfolgte.

In den Siebziger Jahren schwächt einerseits die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, durch ein fortlaufendes Aushöhlen des Diskretionalitätssystems, die Kategorie dieser Massnahme ab, andererseits jedoch stellt das neue Strafanstaltgesetz, zumal de facto, im Bezug auf das Behandlungswesen, die Strafe mit der Sicherheitsmassnahme gleich. Die Kriminalirrenanstalt wird somit zu einem Relikt der Vergangenheit.

Im übrigen widerlegt der Autor, auf der Basis der verfügbaren Daten, die schon von mehreren Seiten akritisch aufgestellt Vermutung, dass es nach dem Gesetz Nr. 180 eine «Kriminalisierung» der Geisteskrankheit gegeben hätte, und folglich eine erhöhte Anzahl an Einlieferungen in die psychiatrische Klinik für Kriminelle. Dies scheint sich hingegen nicht ereignet zu haben, da die Anzahl der Insassen des psychiatrischen Krankenhauses für Kriminelle stabil und, proportionell, abnehmend ist.

In der Studie weist man auch auf die erzieherische Aufgabe der psychiatrischen Klinik für Kriminelle hin, auf ihre eigentlichen institutionellen Zwecke, durch die progressive Ausscheidung der Kategorie der sog. «Unregelmässigen», welche die zu Beobachtenden und die zu Untersuchenden (d.h. diejenigen Eingelieferten, für welche ein Gutachten noch eingeholt werden muss).

In Erwartung einerünschenswerten organischen Reform, bezüglich des Zurechnungsfähigkeitsinstituts und des Systems der «Zweigleisigkeit», und somit auch der Sicherheitsmassnahmen, erhofft sich der Autor, für die kurz- und mittelfristige Zukunft des Instituts, eine Wiederaufnahme des institutionellen Kontaktes und der Zusammenarbeit mit den territorial zuständigen Sanitätseinheiten (da solche Zusammenarbeit durch das Gesetz Nr. 180 abrupt unterbrochen wurde), um die Führung von Strukturen zu ermöglichen, die der Gebietsgemeinschaft frei und offen zur Verfügung stehen sollen.

## RIFLESSIONI E SUGGERZIONI IN MARGINE ALL'ESPERIENZA NORDAMERICANA DEL « PLEA BARGAINING » (\*)

VITTORIO GREVI (\*\*)

SOMMARIO: 1. - Perplessità e riserve del giurista italiano di fronte ai meccanismi de-  
*plea bargaining*. — 2. - Obbligatorietà dell'azione penale e margini di discrezionalità del pubblico ministero. — 3. - Estraneità della disciplina di favore per i terroristi « pentiti » rispetto allo schema del *plea bargaining*. — 4. - Legislazione premiale per la collaborazione dell'imputato e principio di legalità. — 5. - Profili di « patteggiamento » tra imputato e pubblico ministero nell'art. 77 legge 24 novembre 1981, n. 689. — 6. - Prospettive di ampliamento della applicazione di sanzioni sostitutive su richiesta dell'imputato. — 7. - Accordo sul rito e accordo sulla sanzione nel disegno di legge delega per il nuovo codice di procedura penale. — 8. - Una proposta di anticipazione dei modelli processuali differenziati sulla base della concorde volontà delle parti.

1. - Di fronte all'esperienza nordamericana del *plea bargaining*, riesce difficile al giurista italiano prescindere da alcune perplessità di fondo - di ordine più morale che giuridico, per così dire - che immediatamente si affacciano rispetto alla teorica eventualità della introduzione nel nostro ordinamento di un istituto del genere.

Perplessità che trovano fondamento, anzitutto, nel rifiuto aprioristico di qualunque concezione « mercantile » della giustizia penale, quindi a maggior ragione nel rifiuto dell'idea della sentenza come oggetto di « contrattazione » fra le parti del processo. Ma anche perplessità che si alimentano di non ingiustificate preoccupazioni di fronte alle prevedibili reazioni di un'opinione pubblica certamente non preparata ad ammettere simili meccanismi di « negoziazione » in materia

---

(\*) Relazione presentata al convegno internazionale su « Il sistema della giustizia penale negli Stati Uniti », organizzato dall'Istituto superiore di scienze criminali di Siracusa (Noto, 1° giugno 1985).

(\*\*) Ordinario di procedura penale nella facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pavia.

penale, specialmente ove questi dovessero estendersi anche a fasce di reati di qualche rilevanza sotto il profilo della difesa sociale.

Al di là di queste riserve, che potrebbero forse anche attenuarsi in rapporto alle diverse possibili strutturazioni di una « versione italiana » dell'istituto, resta tuttavia fondamentale l'obiezione radicata sul piano giuridico-costituzionale, con riferimento al principio di obbligatorietà dell'azione penale. Non c'è dubbio, infatti, che un congegno come il *plea bargaining* oggi praticato negli Stati Uniti d'America presupponga un organo dell'accusa avente piena discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale e, più in generale, nella gestione degli indirizzi di politica criminale in sede giudiziaria, attraverso lo strumento processuale.

Ciò è vero, in piena chiarezza, allorquando le trattative dirette ad ottenere il *plea of guilty* da parte dell'imputato si concretino in un vero e proprio *bargain* sull'imputazione, dal quale possa ad esempio scaturire l'impegno dell'accusatore per una derubricazione dell'accusa rispetto a quella originariamente formulata. Ma la stessa conclusione vale, a più forte ragione, nel caso in cui le medesime trattative diano luogo ad una sorta di *bargain* sulla decisione (o nella forma di una « raccomandazione » rivolta dall'accusatore al giudice, o addirittura nella forma di un vero e proprio coinvolgimento di quest'ultimo nell'accordo circa la pena da applicarsi all'imputato).

Non può evidentemente sfuggire come un eventuale trasferimento nel nostro sistema di simili congegni enterebbe in netta collisione con la logica di legalità che presiede al processo penale. In particolare, qualunque ipotesi di *bargain* sull'imputazione si pone in contrasto con l'art. 112 Cost., poiché l'obbligo di esercizio dell'azione penale che vi è prescritto in capo al pubblico ministero esclude di per sé ogni margine di « negoziabilità » circa la natura dell'accusa: la quale, dunque, non potrà essere diversa rispetto a quella risultante dal confronto della fattispecie concreta con la corrispondente fattispecie legale astratta. Quanto poi ad eventuali ipotesi di *bargain* sulla decisione, esse pure risultano in contrasto con l'art. 112 Cost., in quanto la componente « negoziale » che vi è implicata introduce un fattore di palese inquinamento, rispetto alla rigorosa osservanza del

principio di legalità cui deve uniformarsi l'iniziativa del pubblico ministero nei riguardi del giudice.

Del resto, in ipotesi di quest'ultimo tipo, non viene in gioco esclusivamente il principio di obbligatorietà dell'azione penale, bensì anche il principio che vuole il giudice soggetto « soltanto alla legge » (art. 101 comma 2° Cost.). È infatti innegabile che lo svolgimento di trattative dirette ad influire sulla decisione tende a condizionare il giudice sulla base di elementi comunque esterni all'esercizio della giurisdizione, con grave pregiudizio per la sua serenità e per la sua imparzialità, quand'anche il medesimo non ne venisse direttamente coinvolto.

2. — Con ciò non si vuol dire che l'art. 112 Cost. escluda in radice qualunque spazio di discrezionalità del pubblico ministero nell'esercizio della funzione accusatoria.

Certamente l'attribuzione al pubblico ministero dell'« obbligo » di esercitare l'azione penale non esclude, di per sé, la sussistenza in capo al medesimo organo del potere-dovere di accertare i presupposti sostanziali e processuali necessari per la stessa insorgenza di un tale obbligo. Entro tali limiti, dunque, compete senz'altro al pubblico ministero una specifica sfera di valutazioni discrezionali, sia pure circoscritta ai profili della discrezionalità c.d. tecnica. Ed è questa una sfera di discrezionalità che la stessa legge presuppone, ad esempio scontando l'eventuale dissenso del giudice istruttore rispetto alla richiesta del pubblico ministero di emettere il decreto ex art. 74 comma 3° cod. proc. pen.

Con altrettanta certezza si può affermare, invece, che l'art. 112 Cost. preclude al pubblico ministero qualunque valutazione a livello di discrezionalità c.d. politica. Una volta concluso con esito positivo l'accertamento tecnico sulla sussistenza dei presupposti per l'esercizio dell'azione penale, non è più ammessa da parte del pubblico ministero alcuna valutazione estranea al principio di legalità in ordine all'*an* del relativo esercizio. In altri termini, in situazioni del genere l'azione penale deve essere necessariamente promossa, e deve esserlo per la figura di reato individuata dal pubblico ministero come corrispondente alla fattispecie concreta, ed attraverso la richiesta di una decisione che trovi le sue premesse esclusivamente nei margini di discrezionalità tecnica consen-

titi dall'ordinamento (ad esempio dagli artt. 132 e 133 cod. pen., per quanto concerne la misura della pena).

Si può ammettere, semmai, anche perché si tratta di un dato realisticamente non superabile sul terreno della prassi, l'esistenza in capo al pubblico ministero di una discrezionalità di tipo funzionale, per quanto riguarda lo sviluppo delle indagini, una volta che l'azione penale sia stata esercitata. Corrisponde sicuramente ad una prassi corrente negli uffici giudiziari che il pubblico ministero, tenuto conto del carico di lavoro del proprio ufficio, e delle esigenze connesse alla migliore funzionalità dello stesso, possa operare determinate scelte di priorità nel dare maggiore impulso ad alcuni procedimenti piuttosto che ad altri, anche in relazione alla concreta natura e difficoltà degli atti da compiere.

Nell'operare tali scelte non c'è dubbio che il pubblico ministero eserciti una sorta di potere discrezionale *in procedendo*, cui non sono talora estranee precise (e dichiarate) istanze generali di politica criminale. Senonché non sembra che l'esercizio di una simile discrezionalità incidente, nella sostanza, sui criteri operativi e sulle strategie giudiziarie di svolgimento dell'azione penale — ovviamente in rapporto ai mezzi ed alle risorse disponibili — venga a porsi in contrasto con il principio sancito nell'art. 112 Cost., nemmeno quando possa obiettivamente derivarne un rallentamento di determinati procedimenti rispetto ad altri. Purché, beninteso, le relative scelte risultino sempre correlate a motivazioni di tipo funzionale, ovvero a necessità organizzative dell'ufficio, e non nascondano, invece, opzioni surrettizie sul piano di una inammissibile discrezionalità politica, magari tendente ad « insabbiare » alcune delle richieste già avviate.

Risulta da quanto precede, volendo schematizzare, che l'art. 112 Cost. non consente al pubblico ministero alcuna possibilità di « negoziare » con l'imputato, nel senso consueto alla prassi nordamericana: né per quanto riguarda la natura dell'imputazione cui debba riferirsi l'esercizio dell'azione penale, né per quanto riguarda, se del caso, la (proposta di) applicazione di una pena non corrispondente a quella imputazione. La formulazione dell'imputazione e, in coerenza con la stessa (nonché con le risultanze del procedimento), la determinazione della richiesta da proporsi al giudice, non possono dunque derivare da scelte di discrezionalità politica del

pubblico ministero, ma devono riflettere soltanto l'esercizio di una discrezionalità tecnica rigidamente vincolata al rispetto del principio di legalità.

Al contrario, non sembra che dall'art. 112 Cost. possano derivare ostacoli a previsioni legislative imperniate su un accordo tra le parti in ordine al rito, allo scopo di propiziare l'impiego di un modello processuale diverso e più snello rispetto a quello ordinario. E questo anche nelle ipotesi in cui la legge dovesse far discendere dalla adozione di un simile rito semplificato la possibilità per l'imputato di usufruire di determinati vantaggi sul piano del trattamento sanzionatorio, quasi a compensarlo della « perdita » di garanzie derivante dalla « accettazione » della procedura abbreviata (così, ad esempio, nell'ipotesi in cui l'imputato consentisse ad una definizione del procedimento in sede di udienza predibattimentale, rinunciando implicitamente ad avvalersi della più ampia strumentazione garantistica connaturata al pubblico dibattimento).

Allo stesso modo, d'altra parte, si deve ritenere che possa non contrastare con l'art. 112 Cost. la previsione di un meccanismo caratterizzato dall'accordo tra il pubblico ministero e l'imputato verso un epilogo anticipato del procedimento, indipendentemente da una decisione sul merito dell'imputazione: quindi anche nella prospettiva di una sorta di depenalizzazione in sede processuale. Un epilogo del genere, che naturalmente dovrebbe venire sanzionato da una conforme pronuncia del giudice, concreterebbe una ipotesi particolare di interruzione del procedimento già avviato, configurando una fattispecie che potrebbe anche ricondursi, in sostanza, allo schema di una archiviazione successiva all'esercizio dell'azione penale, ed assoggettabile, fra l'altro, a determinate condizioni: ad esempio all'accettazione, da parte dell'imputato, di specifici obblighi di condotta, od anche di specifiche conseguenze sanzionatorie (che nell'ipotesi appena richiamata non potrebbero, evidentemente, avere natura penale).

Al riguardo è interessante sottolineare come la compatibilità di un simile meccanismo — per certi aspetti assimilabile alle procedure di *diversion* — con i sistemi processuali dominati dal principio di obbligatorietà dell'azione penale, sia stata di recente riconosciuta anche dal XII Congresso internazionale di diritto penale, svoltosi al Cairo nell'ottobre 1984.

Più precisamente, la risoluzione approvata al termine di tale Congresso sul tema « diversion and mediation », accogliendo l'emendamento proposto da alcuni membri della delegazione italiana (Amodio, Dolcini, Grevi, Lattanzi e Zappalà), ha preso decisamente posizione nel senso di escludere che possa esservi « contraddizione » tra il principio di obbligatorietà dell'azione penale e le procedure di *diversion* (o, forse più esattamente, di *déjudiciarisation*), allorquando siano risultate integrate le condizioni legali richieste dal singolo sistema. E tra queste « condizioni » la risoluzione comprende « non solo l'accordo dell'imputato, ma anche la necessità del consenso del pubblico ministero, l'uno e l'altro seguiti da una decisione del giudice che approvi l'interruzione dell'inchiesta o del procedimento anteriormente alla fase del giudizio ».

3. — Capita spesso di sentir dire (e lo si è registrato anche in questa sede) che un esempio di applicazione pratica del *plea bargaining* nel nostro ordinamento andrebbe colto in connessione col fenomeno che, sia pure impropriamente, si definisce di solito facendo riferimento ai c.d. terroristi « pentiti ». In proposito ci si richiama, dunque, alla disciplina del trattamento degli imputati per fatti di terrorismo — i quali si dimostrino disposti a collaborare con gli organi inquirenti — così come è stata prevista dapprima negli artt. 4 e 5 d.l. 15 dicembre 1979, n. 625 (convertito con legge 6 febbraio 1980, n. 15) e, successivamente, negli artt. 3 e 4 legge 29 maggio 1982, n. 304.

Si tratta, tuttavia, di una assimilazione molto superficiale, che non sembra tenere nel dovuto conto le differenze di fondo esistenti tra il nostro ordinamento e gli ordinamenti nei quali è ammessa e praticata la procedura del *plea bargaining*, specialmente per quanto riguarda il regime dell'azione penale. In effetti, proprio perché nel nostro ordinamento non è prevista alcuna discrezionalità del pubblico ministero in ordine all'azione penale, il legislatore italiano non ha potuto adottare nei confronti dei terroristi « pentiti » alcuna soluzione imperniata sulla logica della « contrattazione » tra pubblico ministero ed imputato, né, tanto meno, alcun meccanismo di immunità del tipo di quello riconducibile alla figura del « testimone della corona ».

A ben vedere, infatti, il rapporto che nelle ipotesi in questione si instaura tra autorità giudiziaria ed imputato non appare nemmeno lontanamente equiparabile al *bargain* tipico dell'istituto nordamericano. Certamente non si può escludere che tra il magistrato inquirente e l'imputato possa esservi, nella prospettiva della confessione, nonché di eventuali successive forme di « collaborazione » con la giustizia da parte dell'imputato stesso, qualche dialogo (anche informale) diretto a rendere edotto il secondo delle conseguenze, favorevoli o sfavorevoli, riconducibili alla sua condotta in sede processuale. Dev'essere chiaro, tuttavia, che quel magistrato (sia esso il pubblico ministero, ovvero il giudice istruttore) non è in grado di « promettere » nulla all'imputato, e quindi nemmeno di instaurare alcuna specie di « negoziazione » col medesimo, quale eventuale « contropartita » di un suo atteggiamento di tipo collaborativo: né in rapporto all'imputazione, né, a maggior ragione, in rapporto alla decisione.

Appunto per questo, allorché nel nostro ordinamento si è voluto introdurre un trattamento più favorevole, soprattutto sul piano sanzionatorio, nei riguardi dei terroristi « pentiti » — anche allo scopo di incentivare ulteriori « pentimenti » — lo si è dovuto fare attraverso la legge. Più esattamente, attraverso la previsione legislativa di determinate misure premiali quale « sanzione positiva » conseguente alla integrazione di specifici presupposti di comportamento processuale (o preprocessuale) da parte degli imputati. Non si è trattato tuttavia, da parte del legislatore, di una scelta per così dire « spontanea », a preferenza di altri meccanismi che avrebbero consentito di raggiungere più speditamente analoghi risultati (come infatti accade in ordinamenti anche non lontani dal nostro), bensì di una scelta necessariamente condizionata dalle particolari caratteristiche dell'ordinamento italiano, quali scaturiscono dai principi di legalità del processo e della pena.

Proprio in virtù di questi principi, a cominciare dal principio di obbligatorietà dell'azione penale, anche la disciplina delle misure premiali previste a favore dei terroristi « pentiti » risulta dominata dalla logica della legalità, e non poteva essere altrimenti. È la legge che stabilisce, infatti, le diverse ipotesi di « collaborazione » (od anche soltanto di « dissociazione ») dell'imputato, dal cui accertamento il giudice potrà

far discendere la adozione di determinati provvedimenti vantaggiosi per il medesimo. È ancora la legge, d'altra parte, che stabilisce in rapporto a tali diverse ipotesi di condotta processuale la natura delle correlative misure premiali, in maniera da sottrarre all'organo giudicante qualunque discrezionalità ulteriore rispetto a quella di tipo tecnico, destinata ad esprimersi nella comparazione tra fattispecie astratta e fattispecie concreta, ed eventualmente nella successiva graduazione del « premio » di cui si siano accertati i presupposti.

4. — Ecco perché non hanno senso, dal punto di vista della concreta plausibilità in sede giuridica, le molte critiche espresse in Italia contro la legislazione premiale per i terroristi « pentiti », sulla base dell'argomento secondo cui certe soluzioni « di favore » non dovrebbero venire disciplinate per legge, ma dovrebbero venire affidate ai servizi segreti o, quanto meno, dovrebbero realizzarsi attraverso « contrattazioni » più o meno riservate con l'organo dell'accusa. Non hanno senso perché, anche prescindendo da altre considerazioni di natura politica o morale, simili strade non sarebbero state comunque praticabili (o sarebbero potute esserlo soltanto in prospettiva *contra legem*, al di fuori dei limiti di tollerabilità istituzionale) nel nostro ordinamento: dove non sono ammesse deroghe al principio dell'azione penale obbligatoria, e dove, in ogni caso, qualunque meccanismo di sottrazione alle comuni regole della responsabilità penale deve trovare il suo fondamento nella legge.

Tanto è vero che — come si accennava poco sopra — quando in sede politica si è voluto predisporre uno strumento idoneo a concretare un trattamento premiale, sotto il profilo penalistico, nei riguardi dei terroristi « pentiti », non si è potuto fare a meno di ricorrere allo strumento legislativo. Nell'ambito di tale strumento, poi, quando si è trattato di individuare le misure da prospettarsi come « sanzione positiva » in ordine a determinati comportamenti dell'imputato, non si è potuto fare riferimento a congegni di esenzione della giurisdizione, ma si è dovuto operare attraverso disposizioni incidenti sul terreno penale sostanziale: o nel senso di prevedere cospicue diminuzioni di pena, o più raramente, nel senso di sancire addirittura delle cause di esclusione della

punibilità (ad esempio, in presenza dei presupposti descritti *ex art. 1 legge 29 maggio 1982, n. 304*). Dopo di che, appare evidente come simili scelte legislative soltanto in forza di una larghissima approssimazione potrebbero ricondursi allo schema del *plea bargaining*.

A ciò si aggiunga che, mentre quest'ultimo istituto, mirando al conseguimento di un *plea of guilty* da parte dell'imputato in sede predibattimentale, risulta strumentalmente finalizzato a favorire un epilogo anticipato dalla vicenda processuale — senza passare, per l'appunto, attraverso il pubblico dibattimento — esattamente opposta è la situazione che si determina nell'ordinamento italiano per effetto della normativa sui terroristi « pentiti ». In virtù di questa normativa, infatti, l'applicazione delle misure premiali che vi sono previste viene di regola a configurarsi come conseguenza della definizione del procedimento in sede dibattimentale, avendo il legislatore opportunamente stabilito che soltanto il dibattimento debba ritenersi la sede processuale idonea a consentire il pieno accertamento dei presupposti (di « collaborazione » ovvero di « dissociazione ») cui la legge subordina tali misure.

Se questo è il criterio politico-legislativo seguito dal nostro legislatore nel delineare il funzionamento della disciplina in questione, sulla base di comprensibili esigenze di controllo (nel pubblico contraddittorio) circa la univocità delle condotte e l'attendibilità dei contributi probatori provenienti dall'imputato, ci si rende conto come ne risulti sostanzialmente rovesciata la logica utilitaristica cui si ispira la procedura del *plea bargaining*. Qui, nel caso dei terroristi « pentiti », lo svolgimento del giudizio si configura come un « passaggio » necessario al fine di accertare i presupposti del trattamento premiale, e tanto basta a dimostrare come, anche sotto questo profilo, nessun punto di apprezzabile contatto possa esservi con l'istituto tipico della tradizione nordamericana.

A parte l'evidente assenza di vantaggi dal punto di vista dell'economia processuale (ma non era questa, naturalmente, la *ratio* tenuta presente dal nostro legislatore, per quel che qui importa), converrà sottolineare che la disciplina ormai più volte ricordata in materia di terroristi « pentiti » ha presentato, quanto meno, il pregio della trasparenza, grazie alla sua indefettibile proiezione in sede dibattimentale.

Una trasparenza secondo alcuni perfino eccessiva, e forse proprio perciò — in non poche occasioni — fonte di sconcerto da parte dell'opinione pubblica, dinnanzi alla larghezza di determinati « premi » concessi ad alcuni imputati di reati anche gravissimi. Non è questo, tuttavia, un dato da porsi necessariamente al passivo della disciplina italiana, non foss'altro perché la nota di trasparenza e la dimensione di pubblicità che ne caratterizzano il funzionamento in sede dibattimentale appaiono pur sempre preferibili — per molti versi — rispetto alle soluzioni accolte in altri ordinamenti: con riferimento ad analoghe situazioni, ma sulla base di opzioni politiche spesso incontrollabili, e comunque largamente estranee alla logica della legalità.

Altri semmai, com'è noto, sono i rischi connessi alle scelte operate dal nostro legislatore in materia premiale, quali si manifestano soprattutto sul piano di una corretta valutazione delle prove da parte dei giudici (tenuto conto dell'esigenza di riscontri tanto più rigorosi, quanto più dubbia possa risultare la genuinità delle fonti), nonché sul piano di una possibile deformazione professionale dei medesimi giudici, nel senso di ricercare sempre e ad ogni costo la « collaborazione » dell'imputato. Senonché questi sono problemi evidentemente inconferenti rispetto alle perplessità che si volevano manifestare circa i limiti di un ragionevole accostamento tra la disciplina in questione e quella del *plea bargaining*.

5. — Assai più rilevante risulta, semmai, la suggestione di quest'ultimo istituto di fronte alla disciplina oggi sancita nell'art. 77 legge 24 novembre 1981, n. 689, a proposito della « applicazione di sanzioni sostitutive su richiesta dell'imputato ». Tanto è vero che, nel linguaggio della prassi, del resto ormai largamente invalso, il congegno disciplinato dal legislatore del 1981 viene comunemente ricondotto alla formula del « patteggiamento », alla quale non sono evidentemente estranee più o meno labili risonanze ricollegabili all'esperienza nordamericana.

Qui, per la verità, i margini di un « patteggiamento » sono piuttosto stretti, e comunque non possono riguardare né l'oggetto dell'imputazione, né i contenuti della decisione, almeno nel senso di cui si diceva in precedenza (salvo quanto si accennerà circa la natura delle sanzioni applicabili dal pre-

tore *ex art. 77*, nonché sul significato sistematico della corrispondente pronuncia). Ciò non toglie che l'art. 77 profili la possibilità di una sorta di inedito accordo tra imputato e pubblico ministero (imperniato sulla « richiesta » dell'uno e sul « parere favorevole » dell'altro) in ordine ad una determinata conclusione della vicenda processuale, a fronte del quale la conseguente sentenza del pretore potrebbe configurarsi in termini di adesione, ancorché non vincolata, alla concorde volontà così manifestata dalle parti.

Ne deriva che, sia pure entro questi limiti, non si può a rigori escludere il realizzarsi di una situazione processuale in qualche modo riconducibile allo schema di un *bargain* giudiziario, in quanto caratterizzato dall'incontro tra l'iniziativa di una parte (nella specie, di regola, l'imputato) ed il consenso dell'altra verso un epilogo del procedimento atipico ed anticipato rispetto al modello ordinario. Senonché, a parte che la richiesta avanzata dall'imputato ai sensi dell'art. 77 non può in alcun modo assumere il valore di una « dichiarazione » (né, tanto meno, di una confessione) sul merito dell'accusa, qui il vero problema consiste nel domandarsi quale sia, in ipotesi del genere, l'oggetto del giudizio demandato al pretore, e destinato a concludersi con una sentenza di estinzione del reato « per intervenuta applicazione della sanzione sostitutiva su richiesta dell'imputato »: se cioè si tratti, o non si tratti, di un giudizio sulla responsabilità di quest'ultimo; se, per conseguenza, la sanzione applicata al medesimo dietro sua richiesta abbia, o non abbia, natura penale.

I riflessi delle risposte che si intendano dare a questi interrogativi sono immediati per quanto riguarda l'individuazione della stessa natura dell'« accordo » tra imputato e pubblico ministero previsto dall'art. 77, almeno con riferimento all'alternativa tra chi vi ravvisa semplicemente un accordo sulla abbreviazione del rito e chi, invece, vi riconosce un accordo su un epilogo in chiave di depenalizzazione processuale. Alla prima tesi, come è noto, pare essersi ispirata la Corte costituzionale (dec. n. 120 del 1984), là dove ha ritenuto la necessarietà del parere favorevole del pubblico ministero ai fini dell'applicazione di una sanzione sostitutiva dietro richiesta dell'imputato soltanto nella fase istruttoria, mentre nella fase dibattimentale la sentenza pretorile recante

i medesimi contenuti potrebbe venire pronunciata — secondo l'interpretazione della stessa Corte — anche prescindendo dal « parere favorevole » del pubblico ministero.

Si potrebbe discutere molto su una simile interpretazione, di tono palesemente compromissorio, che tuttavia non riesce a spiegare perché mai la sentenza prevista dall'art. 77 venga emessa con la formula dell'estinzione del reato, nella quale è implicita una sorta di rinuncia alla prosecuzione dell'accertamento processuale, per il solo fatto della disponibilità manifestata dall'imputato ad autosottomettersi alla sanzione sostitutiva. Se questo è vero, infatti, se cioè la procedura dell'art. 77 deve preferibilmente equipararsi ad un congegno di archiviazione condizionata all'accettazione da parte dell'imputato di una sanzione extrapenale (tenuto conto che la formula estintiva non consente di presupporre alcun precedente giudizio di colpevolezza), bisognerebbe coerentemente desumerne in ogni caso l'esigenza di una volontà concorde del pubblico ministero: dunque anche nella fase dibattimentale.

Ove così non fosse, si finirebbe per ammettere la possibilità di una deviazione del procedimento verso un epilogo di depenalizzazione processuale (con evidente rinuncia alla pretesa punitiva già manifestata attraverso l'esercizio dell'azione penale) anche senza il consenso, e magari con l'esplicito dissenso, del pubblico ministero. Il che sembra, francamente, un po' troppo, di fronte al principio espresso dall'art. 112 Cost.

Non si tratta, per la verità, di questioni soltanto teoriche, dal momento che la tesi incline a ravvisare nell'istituto previsto dall'art. 77 soltanto un meccanismo di accordo sulla abbreviazione del rito finisce per incidere negativamente — come si è constatato in sede di applicazione giudiziaria — sulla concreta « praticabilità » dell'istituto stesso, nella misura in cui presuppone che il pretore, prima di pronunciare la sentenza applicativa della sanzione richiesta dall'imputato, proceda ad un accertamento sulla responsabilità di quest'ultimo. Ciò che non solo contraddice alla *ratio* dell'istituto, quale era emersa durante i lavori parlamentari (nella prospettiva di un alleggerimento dei carichi pretorili), ma determina altresì una scarsa propensione all'impiego di uno strumento processuale rivelatosi — proprio a causa della ritenuta necessità di tali accertamenti — meno duttile e snello di quanto si sarebbe potuto sperare.

6. — In effetti, l'esperienza di funzionamento dell'art. 77 non ha dato finora degli esiti che possano definirsi del tutto confortanti, pur non trattandosi di risultati fallimentari, se è vero che dopo i primi mesi di applicazione del nuovo istituto la percentuale della sua incidenza sulla definizione dei procedimenti del pretore si era attestata intorno ad un modesto 0,78 %, salvo poi incrementarsi negli anni successivi. Senza mai raggiungere, tuttavia, livelli tali da garantire un sensibile alleggerimento rispetto al carico processuale ordinario.

Alla base di questa realtà c'è sicuramente — accanto ad una certa difficoltà psicologica di approccio con una procedura per larghi aspetti inedita — la già rilevata tendenza interpretativa, piuttosto diffusa sul terreno giudiziario, incline a far precedere la pronuncia della sentenza prevista *ex art. 77* da un accertamento di responsabilità a carico dell'imputato « richiedente ». Senonché, in aggiunta a queste ragioni, che hanno senza dubbio esercitato un effetto frenante sul « decollo » del nuovo istituto, non si può prescindere dal rilevare che analogo effetto è stato del pari esercitato anche dalla previsione di confini oggettivamente troppo ristretti della sua area di operatività. Per cui, volendo propiziare un incremento nell'impiego giudiziario dell'istituto stesso, la prima strada da percorrere non può non essere quella dell'allargamento della sua sfera di incidenza, a cominciare da una più larga definizione dei suoi presupposti.

In questa prospettiva si muove, per l'appunto, un recente disegno di legge ministeriale, presentato alla Camera dal guardasigilli Martinazzoli il 1° marzo 1985 (stampato n. 2609), nel quale fra l'altro si prevede una nuova disciplina per l'applicazione delle sanzioni sostitutive su richiesta dell'imputato, all'insegna della dichiarata volontà politica di favorire una « più ampia utilizzazione dell'istituto ». Ne emerge un chiaro atteggiamento di favore legislativo, cui si ricollega — una volta rimosso il limite rappresentato, per l'applicabilità della libertà controllata, dalla necessaria appartenenza dei reati alla competenza pretorile — il proposito di porre le premesse affinché quello previsto dall'art. 77 « possa divenire un procedimento di *routine* anche per i reati di competenza del tribunale », tale da potersi adottare « in tutti i casi in cui può essere applicata una pena detentiva non superiore a sei mesi, suscettibile di sostituzione ».

Sebbene non sia questa la sede per analizzare nei dettagli il disegno di legge appena ricordato, è tuttavia importante sottolineare come in esso si rifletta una non equivoca linea di tendenza politico-legislativa incline verso un modello procedurale ispirato alla logica del « patteggiamento », quale già risulta dallo schema originario dell'art. 77. Un modello nel quale la volontà delle parti, combinandosi attraverso l'incontro della « richiesta » dell'imputato con il « parere favorevole » del pubblico ministero, consegue un duplice rilevante effetto: anzitutto sul piano processuale, nel senso di consentire una notevole abbreviazione del rito (la cui estensione risulta oggi, secondo i dati ministeriali, pari a poco più di un quinto rispetto alle procedure pretorili ordinarie); in secondo luogo sul piano sostanziale, nel senso di favorire l'autosottomissione dell'imputato ad una sanzione sulla quale anche il pubblico ministero si sia dichiarato d'accordo (almeno prima del dibattimento, secondo l'interpretazione della Corte costituzionale), e di natura così peculiare da farne conseguire necessariamente *ex lege* una declaratoria di estinzione del reato.

Questo modello risulta sicuramente migliorato ed affinato nella versione scaturente dal disegno di legge ministeriale, al cui interno la più importante innovazione di tipo procedurale (a parte la diversa rilevanza attribuita al parere del pubblico ministero riguardo al rito e riguardo al merito, in armonia con l'insegnamento costituzionale più volte richiamato) è rappresentata dal riconoscimento del carattere vincolante, per il giudice, della istanza dell'imputato quanto alla specie della sanzione sostitutiva richiesta.

In altri termini, ai sensi del « nuovo » art. 77 il giudice rimarrebbe ovviamente libero di accogliere, ovvero di non accogliere, la istanza dell'imputato, ma, ove decidesse di accoglierla, non potrebbe discostarsene, applicando una sanzione sostitutiva diversa da quella oggetto dell'istanza medesima. Ne deriverebbe, com'è evidente, una accentuazione del rilievo attribuito alla volontà espressa dall'imputato richiedente, il quale verrebbe in tal modo posto al riparo da qualsiasi « sorpresa » a seguito della propria iniziativa. Ed è questa una circostanza che — incidendo in termini di maggior certezza circa i risultati sostanziali della iniziativa medesima — non potrebbe non esercitare utili effetti di incentiva-

zione nel ricorso ad un simile meccanismo processuale di « patteggiamento ».

Al di là degli specifici contenuti del progetto Martinazzoli, è comunque importante poter registrare una proposta ministeriale decisamente collocata nel senso di aprire nuove e più vaste prospettive alla utilizzazione dei riti abbreviati, sia pure nella cornice dello schema già inaugurato dal legislatore del 1981 attraverso la previsione dell'art. 77. Non si tratta soltanto — come potrebbe forse apparire sulla scorta di una visione riduttiva del disegno di legge in questione — di una manifestazione di buona volontà diretta ad alleviare in qualche modo il peso dei carichi processuali « minori » gravanti sul pretore e sul tribunale, bensì di una precisa scelta politico-legislativa, nella quale si riflette l'adesione ad una più generale strategia di differenziazione dei modelli processuali: strategia che rappresenta, com'è noto, una delle grandi direttrici di svolgimento dei lavori di progettazione per l'auspicata riforma del processo penale.

7. — Giunti a questo punto, l'attenzione dell'interprete interessato alla dimensione *de iure condendo* non può non soffermarsi — per quanto riguarda, in particolare, i meccanismi di differenziazione processuale caratterizzati dall'accordo tra le parti — sugli indirizzi emergenti dal disegno di legge delega per un nuovo codice di procedura penale (nella versione approvata dalla Camera il 18 luglio 1984). Anche perché, diversamente da quanto era accaduto con la legge delega del 1974, che si presentava piuttosto rigida sotto il profilo in parola, il testo del disegno di legge attualmente all'esame del Senato denota senza dubbio una spiccata sensibilità in ordine al tema dei riti differenziati, tra l'altro sulla base di scelte non prive di una loro specifica rilevanza proprio dal punto di vista che qui interessa.

Tralasciando per semplicità di esposizione, all'interno dell'art. 2 del testo più recente, la disciplina del procedimento per decreto (n. 45), nonché quella del giudizio immediato e del giudizio direttissimo (n. 43) — rispetto alle quali le peculiarità del rito differenziato risultano del tutto estranee a qualunque logica di « patteggiamento » — l'accento viene a cadere soprattutto su due previsioni: quelle contenute nel

n. 44 e, rispettivamente, nel n. 51 del medesimo disegno di legge delega.

Se si prendono le mosse dalla previsione espressa nel n. 44, ci si rende conto di trovarsi di fronte ad un congegno di applicazione di sanzioni su richiesta di una delle due parti, accompagnata dal consenso dell'altra, che a prima vista parrebbe ricalcare la falsariga dell'istituto previsto dall'art. 77 della legge del 1981. Senonché, a ben vedere, le differenze ci sono, e non sembrano di poco conto, a cominciare da quella fondamentale per cui si ammette che il giudice — una volta verificato l'accordo delle parti, e sempreché si tratti di uno dei « casi consentiti » — possa applicare all'imputato non soltanto una sanzione sostitutiva, ma addirittura una vera e propria pena detentiva: sia pure una pena calcolata nel minimo previsto per il reato, ulteriormente diminuita fino ad un terzo, ed in ogni caso « non superiore a un anno di reclusione o di arresto, solo o congiunto a pena pecuniaria ».

Prescindendo da altri aspetti pure assai significativi (per esempio al giudice è attribuito il potere di decidere sull'*an* della istanza delle parti, ma qualora vi acceda sarà tenuto ad applicare la sanzione « nella misura richiesta »), la novità rappresentata dal previsto allargamento di un simile congegno anche all'ipotesi di accordo delle parti sulla applicazione di una pena detentiva trova ulteriore sviluppo nella disciplina degli effetti della sentenza applicativa della sanzione così concordata, con riguardo « ai diversi tipi di sanzioni applicate ». In particolare, contrariamente a quanto oggi previsto dal richiamato art. 77 (cui si adegua, sul punto, lo stesso progetto Martinazzoli), si stabilisce che a seguito di una tale sentenza « l'estinzione del reato operi solo in casi di minore gravità espressamente indicati ».

Si tratta di un importante passo avanti verso l'espansione dell'istituto incentrato sulla applicazione di sanzioni a richiesta dell'imputato, ancorché quest'ultima previsione meriti qualche parola di commento. Essa, infatti, pur apparendo praticamente « obbligata » dinanzi alla possibilità di applicare, attraverso la procedura appena descritta, anche una pena detentiva, denota nell'odierno n. 44 del disegno di legge delega (che, in proposito, risulta emendato rispetto al corrispondente testo approvato nella passata legislatura, dove si prevedeva in ogni caso l'estinzione del reato), la presenza

di due logiche fra loro non assimilabili, alle quali corrispondono due diversi schemi rituali.

Da un canto vi è la logica della depenalizzazione in sede processuale, che emerge nell'ipotesi di applicazione delle sanzioni sostitutive — da ritenersi, evidentemente, di natura non penale — cui dovrà farsi corrispondere, trattandosi dei « casi di minore gravità », l'effetto della estinzione del reato (non diversamente da quanto prevede l'attuale art. 77). D'altro canto, nelle ipotesi in cui il giudice acceda alla richiesta di applicazione di una pena detentiva — alla quale non potrà ovviamente conseguire una declaratoria di estinzione del reato — emerge la logica della accettazione, ad opera delle parti, di una peculiare forma di rito abbreviato, che senza dubbio suppone un previo accertamento di responsabilità nei confronti dell'imputato. E queste sono, per l'appunto, le ipotesi non riconducibili all'area dei « casi di minore gravità ».

È importante, in ogni modo, non confondere le due differenti prospettive che risultano intrecciate, per la verità in termini piuttosto equivoci, all'interno del n. 44 del disegno di legge delega. Un conto, infatti, è che dietro accordo delle parti il giudice applichi una sanzione sostitutiva, dalla quale scaturisca l'estinzione del reato, mentre ben altro conto è che, a seguito del medesimo accordo, il giudice applichi una vera e propria pena detentiva, sebbene di non elevata entità, per ciò solo attestando la sussistenza del reato e la responsabilità dell'imputato. Si tratta di due diverse scelte di politica legislativa, certo ispirate ad una diversa *ratio*, cui fanno riscontro due ben distinti modelli processuali « differenziati », che necessariamente il legislatore delegato dovrà darsi carico di disciplinare, scindendoli nei presupposti e nelle conseguenze.

Un simile problema di chiarificazione sistematica non si pone, invece, rispetto alla previsione contenuta nel n. 51 del disegno di legge delega, dove si fa riferimento ad un istituto senza dubbio riconducibile alla logica della abbreviazione del rito, come tale destinato ad operare nell'ambito degli epiloghi ordinari, ancorché predibattimentali, del processo penale inteso in senso proprio. Qui, in altri termini, non può in alcun modo parlarsi di una forma di *diversion*, essendo fuori discussione che ci si trovi di fronte ad un accordo tra le parti avente esclusivamente ad oggetto una definizione anticipata del procedimento penale. Senza che tale accordo possa in al-

cun modo condurre ad una soluzione interrutiva del procedimento stesso, come capita con i modelli ispirati alla logica della depenalizzazione *in itinere iudicii*; e senza nemmeno che si debba presupporre un accordo tra imputato e pubblico ministero circa la natura e la misura della sanzione cui il primo sarebbe disposto ad assoggettarsi.

Più precisamente, nel n. 51 si delinea un istituto che si potrebbe definire (volendo usare, per intenderci, una formula oggi corrente) di « patteggiamento sul rito ». Su richiesta dell'imputato, confortata dal consenso del pubblico ministero, in rapporto a categorie di reato predeterminate, si ammette che il giudice — qualora ritenga di poter decidere « allo stato degli atti » — possa pronunciare nell'udienza preliminare « anche sentenza di merito ». Una sentenza che potrà essere, dunque, anche di condanna, nel qual caso le pene previste per il reato ritenuto in sentenza dovranno essere necessariamente diminuite di un terzo; una sentenza, si deve aggiungere, destinata a fare stato in sede civile soltanto quando la stessa parte civile abbia consentito « alla abbreviazione del rito ».

La *ratio* di un simile meccanismo è trasparente. Si prevede che l'imputato possa rinunciare al dibattimento, con tutte le formalità e le garanzie correlate alla fase del pubblico giudizio, accettando di essere giudicato al termine delle indagini preliminari, nella sede meno garantita della udienza preliminare. Quando l'imputato sia disposto a tale rinuncia, e lo stesso pubblico ministero consenta ad una decisione senza dibattimento, si stabilisce che il giudice — sempreché ritenga di poter addivenire alla decisione — possa anche nel corso di quest'ultima udienza pronunciare una sentenza di condanna, prescrivendosi tuttavia una obbligatoria diminuzione di un terzo rispetto alla pena altrimenti irrogabile. Uno sconto di pena che si presenta, dunque, come una sorta di « premio » per l'imputato che abbia richiesto la definizione anticipata del procedimento, configurandosi da un punto di vista più generale come un « incoraggiamento » verso l'accettazione del rito abbreviato, che in tal modo può ovviamente risultare più appetibile: così, ad esempio, per gli imputati che, tenuto conto della loro particolare situazione processuale, ritengano preferibile puntare su una diminuzione di pena « certa », in caso di condanna, piuttosto che affrontare un

pubblico dibattito (oltretutto gravato dai disagi dello *streptus fori*), non ostante le maggiori garanzie che ad esso senza dubbio si riconnettono.

Per questa via, il legislatore delegante si propone evidentemente di propiziare — favorendo l'adesione degli imputati alla prospettiva della conclusione anticipata del procedimento — la diffusione di un costume giudiziario incline alla abbreviazione del rito processuale, naturalmente entro i limiti che verranno stabiliti dal legislatore delegato: sia con riferimento alla individuazione delle « categorie di reato » per le quali potrà operare il meccanismo in questione, sia con riferimento al tetto massimo della pena irrogabile attraverso una simile condanna *ante iudicium* (da notare che nel testo del disegno di legge delega non figura espressa alcuna indicazione del genere, quasi a sottolineare ulteriormente l'atteggiamento legislativo di apertura verso l'impiego del relativo meccanismo). Ed, in effetti, bisogna riconoscere che, se davvero una procedura così congegnata dovesse diffondersi — come potrebbe accadere, sulla spinta della previsione di opportuni incentivi per l'imputato, in chiave di trattamento sostanziale più favorevole — l'amministrazione della giustizia nel suo complesso non potrebbe non ricavarne una cospicua utilità, da iscriversi nel quadro di un sistema processuale articolato sulla differenziazione dei riti.

8. — Se queste sono le strade lungo le quali è realisticamente pensabile che possa indirizzarsi il nostro legislatore, nello sforzo di dare rilevanza ad eventuali accordi intercorsi tra imputato e pubblico ministero, allo scopo di propiziare soluzioni processuali differenziate rispetto al rito ordinario, non si vede perché debba attendersi il nuovo codice di procedura penale per cominciare ad attuare le direttrici delineate nel disegno di legge delega.

L'aver escluso, come si è fatto all'inizio, qualsiasi possibilità di ricezione nel vigente ordinamento di meccanismi transattivi ricalcati sullo schema del *plea bargaining* nordamericano non può tradursi, di per sé, nell'aprioristica rinuncia a riconoscere una positiva incidenza alla volontà delle parti sugli sviluppi del procedimento, attraverso la predisposizione dei necessari congegni normativi. Sul presupposto, naturalmente, di una convergenza di tali volontà

verso epiloghi processuali « utili » dal punto di vista di un buon funzionamento del sistema, non irrispettosi delle esigenze della giustizia sostanziale e non incompatibili con il principio di obbligatorietà dell'azione penale *ex art. 112 Cost.*

In quest'ordine di idee, per l'appunto, non sembrerebbe azzardato prospettare una sorta di anticipazione dei modelli procedurali descritti nei n. 44 e 51 del disegno di legge delega per il nuovo codice di procedura penale. Tanto più che potrebbe opportunamente sfruttarsi proprio l'occasione che verrà fornita, nei prossimi mesi, dalla discussione parlamentare sul disegno di legge presentato dal ministro Martinazzoli, per quanto riguarda in particolare le innovazioni relative alla disciplina dell'art. 77 della legge del 1981.

Così si potrebbe pensare — ferme restando le innovazioni già profilate da quest'ultimo disegno di legge — ad una utilizzazione già ora dello schema offerto dall'art. 77 anche al di là dei confini segnati dalla applicazione di una sanzione sostitutiva: più precisamente, fino ad ammettere (come ammette il ricordato n. 44 del disegno di legge delega) che per tale via possa pervenirsi anche all'applicazione di una sia pur modesta pena detentiva, sempre dietro richiesta dell'imputato, confortata dal consenso del pubblico ministero. Non sarebbe difficile, in proposito, immaginare due diverse sequenze di funzionamento del congegno qui ipotizzato, a seconda che l'accordo tra le parti circa la sanzione da applicarsi all'imputato avesse ad oggetto una sanzione sostitutiva, ovvero una vera e propria pena detentiva. Si tratterebbe, in sostanza, di sviluppare sul piano dell'articolazione normativa il criterio contenuto nel n. 44, là dove si prevede che « l'estinzione del reato operi solo in casi di minore gravità espressamente indicati ».

Non deve sfuggire che, grazie ad una simile integrazione, a più forte ragione il modello processuale differenziato oggi ribadito dal progetto Martinazzoli potrebbe conseguire quei risultati di abbreviazione dei tempi richiesti per la definizione dei procedimenti e, quindi, di decongestionamento dei carichi processuali, ai quali tendono le prospettive di politica legislativa maggiormente rilevanti sul terreno della riforma processuale penale. Ma, in analoga direzione, si potrebbe forse pensare altresì ad una soluzione di tipo ancora più inedito, quale potrebbe essere per esempio rappresentata da una pro-

cedura di anticipazione della sentenza non dissimile da quella cui allude — in rapporto al futuro processo penale — il già richiamato n. 51 del disegno di legge delega.

Certamente il riferimento al n. 51 va inteso tenendo conto delle differenze intercorrenti tra l'attuale ordinamento processuale penale e quello prefigurato in quest'ultimo disegno di legge, tuttora all'esame del Senato. Dove, com'è noto, contrariamente a quanto accade nell'odierno sistema, non è prevista una fase istruttoria, ma soltanto una fase di indagini preliminari, culminante di regola in quella udienza preliminare, al cui interno il suddetto n. 51 colloca la pronuncia « anticipata » della sentenza ivi descritta. Ciò non toglie che un simile schema processuale, caratterizzato dall'accordo tra imputato e pubblico ministero circa l'abbreviazione del rito, e destinato a concludersi con una sentenza (anche di condanna) emessa « senza dibattimento », potrebbe trovare accoglimento già nell'ambito della vigente legislazione processuale penale.

In altri termini, non parrebbe nemmeno troppo azzardato immaginare una procedura che, sul presupposto di un accordo come quello appena delineato, consentisse al giudice — ovviamente in rapporto a particolari categorie di imputazioni, da individuarsi per legge — di pronunciare la sua sentenza prima del dibattimento, alla stregua delle risultanze della fase istruttoria. Si potrebbe per esempio ipotizzare una apposita udienza conclusiva dell'istruttoria (da convocarsi soltanto su richiesta dell'imputato), nella quale il giudice, dopo aver verificato il consenso del pubblico ministero verso una definizione abbreviata del procedimento, sarebbe legittimato ad emettere la suddetta sentenza « anticipata ».

Inutile dire che, nell'ipotesi di condanna, occorrerebbe non solo stabilire un limite massimo di pena, oltre il quale non potrebbe ammettersi la pronuncia di tale sentenza, ma occorrerebbe altresì prevedere una congrua diminuzione (quanto meno, nella misura fissa di un terzo) rispetto alla pena che dovrebbe irrogarsi per il reato ritenuto in sentenza. Quest'ultima previsione di natura premiale si configurerebbe, anzi, come una premessa *sine qua non* per il buon funzionamento del meccanismo processuale di cui si discute, giacché in assenza di una siffatta prospettiva di « compensazione » sul piano del trattamento penale sostanziale non si vede cosa

potrebbe spingere l'imputato a « rinunciare » al dibattimento (ed alle garanzie che vi sono implicite), accettando il rischio di essere comunque condannato al termine della fase istruttoria.

Quelli appena descritti, l'uno imperniato sul presupposto dell'accordo delle parti in ordine alla sanzione da irrogarsi, l'altro imperniato sul presupposto dell'accordo in ordine alla pronuncia anticipata della sentenza, rappresentano probabilmente i modelli di rito differenziato ai quali oggi il nostro ordinamento può guardare con qualche aspirazione di concretezza, senza cadere nel rischio di eccessi sul terreno della fantasia legislativa. Non foss'altro perché si tratta di modelli ispirati alla trama di quelli sui quali — come si ricordava poco sopra — la Camera già si è espressa favorevolmente, sebbene nella particolare ottica del disegno di legge delega per il nuovo codice di procedura penale.

Benché non ci si possano fare molte illusioni, è forse questa l'unica via praticabile per tentare fin d'ora l'introduzione nel sistema processuale penale italiano di istituti che — pur riecheggiando soltanto da lontano il *bargain* tipico della tradizione nordamericana — siano nondimeno in grado di corrispondere a quelle esigenze di alleggerimento dei carichi giudiziari e di riduzione dei tempi processuali, in vista del cui soddisfacimento non di rado si guarda con interesse all'esperienza degli Stati Uniti.

Una iniziativa in tal senso potrebbe inserirsi, tutto sommato, in quella logica delle riforme « a piccoli passi », sulle quali appare sempre più opportuno puntare — in chiave di anticipazione settoriale della grande riforma processuale penale — proprio al fine di rendere più agevole e meno traumatica quest'ultima riforma. A ciò si aggiunga che, in un simile ordine di idee, scontando ancora alcuni anni di attesa prima del varo del nuovo codice di procedura penale, una soluzione anticipatrice come quella qui prospettata presenterebbe anche i pregi tipici della sperimentazione: sia perché consentirebbe di valutare subito in concreto il « rendimento » dei nuovi modelli; sia anche perché consentirebbe di predisporne, se del caso, i necessari aggiustamenti tecnici, ovviamente tenendo conto della diversità dei contesti sistematici. E questo non è certamente un vantaggio di poco conto, per un legislatore che sia attento al presente, ma che pure non rinunci a guardare lontano.

## RIASSUNTO

Assumendo come parametro di riferimento l'art. 112 Cost., l'A. si interroga sulla possibilità di introdurre nel nostro ordinamento meccanismi processuali riconducibili al modello nordamericano del *plea bargaining*.

Il principio della obbligatorietà della azione penale costituisce senza dubbio un rigido sbarramento per il legislatore ordinario, nel senso di escludere la legittimità di istituti basati sul « patteggiamento » circa la natura della accusa ovvero circa la quantità della pena da infliggere. Infatti, la logica cui il nostro processo penale (quindi anche l'art. 112 Cost.) si ispira, poggia essenzialmente su una esigenza di legalità. In sostanza, ciò non solo impone una coincidenza tra fattispecie concreta e fattispecie penale contemplata nella accusa, ma (a maggior ragione) rende inammissibile un coinvolgimento del giudice nell'accordo sulla pena da applicare.

Dopo aver individuato alcuni margini di discrezionalità residuali rispetto alla azione del pubblico ministero (soprattutto sul piano della discrezionalità di natura tecnica e funzionale), l'A. rileva come possano trovare ingresso nel nostro ordinamento meccanismi assimilabili alle cosiddette tecniche di *diversion*, fondati su accordi tra le parti diretti ad un epilogo processuale anticipato, ovvero alla adozione di un rito diverso da quello ordinario.

Passando ai dati del diritto positivo, l'A. chiarisce i contorni di due recenti interventi legislativi, i quali — forse un po' affrettatamente — sono stati ricondotti allo schema del *plea bargaining*. In particolare, a quest'ultimo appare completamente estranea la legislazione di favore per i terroristi « pentiti ». Essa, muovendosi in una stretta logica di legalità, sia circa le forme della collaborazione, sia circa le corrispondenti misure premiali, assegna all'organo giudicante una mera discrezionalità tecnica.

Più vicino allo schema del *plea bargaining* appare invece l'istituto introdotto nell'art. 77 l. 24 novembre 1981 n. 689, volto a favorire l'incontro tra la iniziativa dell'imputato e il parere favorevole del pubblico ministero verso un epilogo atipico e anticipato rispetto al modello ordinario.

Tenendo conto, infine, degli indubbi vantaggi per il buon andamento della amministrazione della giustizia, l'A. registra un progressivo atteggiamento di favore del nostro legislatore nei confronti di tecniche processuali riconducibili allo schema della *diversion*. È infatti già stato elaborato un disegno di legge (presentato alla Camera dal ministro Martinazzoli il 1° marzo 1985) mirante ad un ampliamento dell'area di operatività del cosiddetto patteggiamento, mentre meccanismi processuali differenziati sono previsti nel disegno di legge delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale.

## RESUME

En prenant comme référence l'article 112 de la Constitution, l'Auteur s'interroge sur la possibilité d'introduire dans notre législation des mécanismes rappelant le modèle américain du *plea bargaining*.

Le principe du caractère obligatoire de l'action pénale constitue sans aucun doute un obstacle pour le législateur ordinaire, dans la mesure où il exclut la légitimité d'institutions basées sur le relatif à la nature de l'accusation ou bien concernant la longueur de la peine devant être infligée. En fait, la logique gouvernant notre procédure pénale (et donc aussi l'article 112 de la Constitution) est essentiellement basée sur une exigence de légalité. En pratique, cela entraîne non seulement la nécessité d'une liaison directe entre les faits et le droit, mais (à plus forte raison) rend aussi inadmissible une certaine liberté du juge ou égard à la peine devant être infligée.

Après avoir mis en évidence certaines marges discrétionnaires résiduelles par rapport à l'action du Ministère public (surtout sur le plan technique et fonctionnel), l'Auteur insiste sur le fait que, dans notre législation, il est possible d'insérer des mécanismes assimilables aux techniques de *diversion*, mécanismes basés sur des accords entre les parties visant le raccourcissement de la procédure, à savoir l'adoption d'une procédure différente de la procédure ordinaire.

Passant ensuite aux données du droit positif, l'Auteur donne certaines éclaircissements sur les bases de deux interventions législatives récentes qui — un peu trop rapidement sans doute — s'inspirent du schéma du *plea bargaining*. En particulier, la législation « de faveur » applicable aux « repentis » lui est totalement étrangère.

Cette législation, basée sur une stricte logique de légalité aussi bien en ce qui concerne les formes de la collaboration que les mesures de grâce correspondantes, assigne à l'organe judiciaire en simple caractère discrétionnaire technique.

Par contre, l'institution introduite dans l'article 77 par la loi du 24 novembre 1981 n. 689 est beaucoup plus proche du schéma du *plea bargaining*. Cette institution encourage le rapprochement entre l'initiative du prévenu et l'avis favorable du Ministère public afin de parvenir à une procédure atypique et plus rapide que la procédure ordinaire.

Enfin, compte tenu des avantages indubitables pour la bonne marche de l'administration de la Justice, l'Auteur enregistre une attitude de faveur croissante de notre législateur à l'égard de techniques procédurales rappelant le schéma de la *diversion*. En effet, un projet de loi (présenté à la Chambre par le Ministre Martinazzoli le 1er mars 1984) a déjà été préparé et vise à élargir le domaine opératif du tandis que des mécanismes procéduraux différenciés sont prévus par le projet de loi-déléguee pour la rédaction du nouveau Code de procédure pénale.

### SUMMARY

Using article 112 of the Constitution as his frame of reference, the author considers whether or not it would be possible for our Judicial system to adopt procedural mechanisms modelled along the lines of the American *plea bargaining* system.

Without a doubt, the principle of obligatory penal action represents a formidable barrier for the legislator, precluding the existence of legitimate institutional practices based on negotiations concerning the nature of the accusation or the magnitude of the punishment to be inflicted. The fact is that the logic behind our criminal justice system (and behind article 112 as well) rests essentially on a principle of required legality. For all intents and purposes, this dictates not only that the concrete situation and the penal situation be identical, but also (and with all the more reason) that judges not be allowed to participate in negotiations concerning the nature of the punishment to be handed on.

Having identified a number of marginal areas where the advisability of taking of action is left to the discretion of the public prosecutor (for the most part this discretionary power covers technical and operational matters only), the author shows how certain mechanisms tied to the so-called *diversion* techniques might find their way into our legal system, based as they are upon agreements between the parties involved in a legal process, agreements which concern the possibility of bringing the process to an early conclusion, or, if needed, of adopting a different procedure from the one normally used.

Looking at the practical feasibility of the law, the author clarifies the thinking surrounding to recent legislative initiatives. Both have been likened to the *plea bargaining* system. The legislation concerning terrorists turned states evidence, however, would seem to have nothing at all in common with such a system. Rooted in a strict logic of legality, both as concerns the possible forms of collaboration and as concerns the subsequent compensatory measures, this legislation limits the discretionary power of the judiciary to technical matters.

The provisions introduced by article 77 of law no. 689 of November 24, 1981 on the other hand, appear more closely related to the *plea bargaining* system in as much as they aim for a synthesis of the initiative taken by the accused party with the favorable opinion of the public prosecutor concerning the possibility of ending the judicial process at a point in time which is atypically early.

Ever mindful of the undeniable benefits of such a course in terms of the successful administration of the justice system, the author points to the growing, positive interest shown by our legislature as regards procedural techniques similar in nature to those of the *diversion* system. Indeed, a legislative proposal has already been formulated (it was presented before the House of Deputies by Minister Martinazzoli on March 1, 1985) which aims at broadening the area of operations available to those engaged in the so-called negotiations. At the same time, a number of different procedural mechanisms are contained in the legislative proposal authorizing ministerial implementation of the new code regulating the criminal justice system.

## ZUSAMMENFASSUNG

Den Artikel 112 der Verfassung als Bezugspunkt nehmend, befasst sich der Autor mit der Frage über die Möglichkeit, in unsere Rechtsordnung Prozessmechanismen einzuführen, die sich auf das nordamerikanische « *plea bargaining* » — Modell zurückführen lassen.

Das Pflichtmässigkeitsprinzip in der Strafsache bildet, ohne jeglichen Zweifel, eine steife Barriere für den ordentlichen Gesetzgeber; in dem Sinne, dass er die Legitimität von Einrichtungen ausschliessen muss, die sich auf das « Verhandeln » der Natur der Beschuldigungen stützen, d.h. also auf das Übereinkommen bezüglich der aufzuerlegenden Strafdauer. In der Tat bezieht und stützt sich die Logik unseres Strafverfahrens (und somit auch die des Art. 112 der Verfassung), grundsätzlich auf eine Legalitätsnotwendigkeit. Die verpflichtet aber nicht nur zu einem strikten Übereinstimmen zwischen dem konkreten und dem straflichen Tatbestand, sondern führt — um so mehr — zur Unzulässigkeit der Miteinbeziehung des Richters, als das Einvernehmen der aufzuerlegenden Strafe anbelangt.

Nachdem der Autor einige verbleibende Ermessensspielraumrängen hinsichtlich der Tätigkeit des Staatsanwaltes identifiziert hat, (vor allem auf der Ebene des Ermessensspielraums technischer und funktioneller Art), eist er darauf hin, in Mechanismen in unsere Rechtsordnung eintreten könnten, die den Techniken der sog. « *diversion* » entsprechen, und auf das Einvernehmen zwischen den beiden Parteien beruhen, um zu einem vorzeitigen Prozessabschluss zu gelangen — d.h. also, die Anwendung eines von der üblichen Form abweichenden Verfahrens —.

Was nun das Positive Recht anbelangt, legt der Autor hier die Umriss von zwei kürzlich erfolgten gesetzgeberischen Interventionen klar, welche — vielleicht etwas allzu voreilig — auf das Schema des « *plea bargaining* » zurückgeführt wurden. Insbesondere erscheint die zur Begünstigung der « reuigen » Terroristen angewandte Gesetzgebung diesem Schema vollkommen fremd zu sein. Gerade eil sich letztere in einer strengen Legalitätslogik bezieht, teilt sie dem rechtsprechendem Organ — so es nun was die Mitarbeitformen, so auch die entsprechenden Prämienmassnahmen anbelangt — einen rein technischen Ermessensspielraum zu.

Näher dem « *plea bargaining* » — Schema scheint hingegen die in dem Artikel 77.1.24 im November 1981 eingeführte Regelung Nr. 689 zu sein, die das Übereinstimmen zwischen der Initiative des Angeklagten und die günstige Stellungnahme des Staatsanwaltes erleichtern sollte, im Hinblick auf ein atypisches und vorverlegtes Prozessende, im Gegensatz zum ordentlichen Muster.

Unter Berücksichtigung — letztlich — der zweifellosen Vorteile, für eine reibungslose Verwaltung der Justiz, verzeichnet der Autor ein progressives günstiges Verhalten unseres Gesetzgebers Prozessmechanismen gegenüber, die auf das Schema der « *diversion* » zurückführbar sind. Es wurde in der Tat bereits eine Gesetzesvorlage ausgearbeitet (vom Minister Martinazzoli am 1. März 1985 der Kammer vorgelegt), die auf eine Erörterung auf dem Gebiet der Wirksamkeit des sog. « Verhandeln » abzielt, während unterschiedlich gestaffelte Prozessmechanismen im Ermächtigungsgesetzesentwurf für die Erlassung der neuen Strafprozessordnung vorgesehen sind.

## RESUMEN:

Tomando como parámetro de referencia el Art. 112 de la Const. el Autor se pregunta si será posible introducir en nuestro ordenamiento mecanismos procesales comparables al modelo norteamericano del alegato concertado (*plea bargaining*).

El principio obligatorio de la acción penal constituye sin dudas un rígido muro para el legislador ordinario, en el sentido que excluye la legitimidad de los institutos basados en « concertar » el tipo de la acusa o sea el alcance de la pena que se debe aplicar. En realidad, la lógica en que nuestro proceso penal (y el Art. 112 de la Const. también) se inspira, se basa esencialmente en una exigencia de legalidad. Substancialmente, esto impone no sólo una clincidencia entre cuestión concreta y cuestión penal resultante en la acusación, sino (con mayor razón) que vuelve inadmisibile la participación del juez en el acuerdo sobre la pena que hay que aplicar.

Luego de detectar algún margen de discrecionalidad residual respecto a la acción del fiscal de la república (sobre todo en lo relativo a la discrecionalidad de naturaleza técnica, y funcional), el A. señala cómo pueden ajustarse a nuestro ordenamiento los mecanismos asimilables a las llamadas técnicas de «diversión», que se fundan en acuerdos entre las partes encaminados a un epílogo procesual anticipado, o bien a adoptar un proceso diferente del ordinario.

Pasando a los datos del derecho positivo, el A. aclara los alcances de dos acciones legislativas recientes, que — quizás un poco apresuradamente — se asimilaron al esquema del alegato concertado (plea bargaining). La legislación de favor para los terroristas «arrepentidos» no tiene nada que ver con este último en particular ya que, al moverse la misma dentro de una estricta lógica de legalidad, bien respecto a las formas de colaboración, bien sobre las correspondientes medidas de premio, asigna al órgano juzgador, una mera discrecionalidad técnica.

Aparentemente está más cerca del esquema del plea bargaining la institución introducida por el Art. 77 L. n. 689 del 24 de noviembre de 1981, que tiende a favorecer el encuentro entre la iniciativa del imputado y el parecer favorable del fiscal de la República para un epílogo atípico y anticipado respecto al modelo ordinario.

Considerando, en fin, las indudables ventajas para que la administración de justicia marche bien, el A. señala una paulatina actitud de favor de nuestro legislador respecto a técnicas procesuales asemejables al esquema de la «diversión». En efecto, ya se ha preparado un proyecto de Ley (que presentó a la Cámara el Ministro Martinazzoli el 1 de marzo de 1985) que pretende ampliar la zona de acción de la llamada «concertación», mientras en el proyecto de Ley consecencial debida a la promulgación del nuevo código de Procedimiento Penal están previstos una serie de mecanismos procesuales diferenciados.

INDAGINE EPIDEMIOLOGICA SU 306 SOGGETTI  
RICOVERATI IN O.P.G. BARCELLONA P.G.  
NEL PERIODO NOVEMBRE-DICEMBRE 1984

A. SPATOLA (\*)      C. COPPOLINO (\*)      A. SOTTILE (\*)

OBIETTIVO E METODOLOGIA DELLA RICERCA.

In questo nostro lavoro abbiamo indagato vari aspetti della popolazione internata nell'O.P.G. Barcellona P.G. (ME), nell'ultimo quadrimestre del 1984. Il campione esaminato comprende tutte le categorie giuridiche presenti in ospedale e cioè si tratta di un campione « in toto », le cui caratteristiche quindi riguardano il « cittadino medio » dell'istituzione giudiziale-manicomiale. Sono stati inoltre singolarmente differenziati i risultati relativi agli autori di omicidio e tentato omicidio, rispetto a quelli relativi agli autori di altri reati, partendo dal presupposto comune ad indagini dello stesso tipo, che diverse possono essere in questi due casi le relative frequenze oggetto della ricerca. Sono stati compresi nel complesso dei 306 casi esaminati: per il 64 % internati « prosciolti per vizio totale di mente » (art. 88 e 222 C.P.); per circa l'8,04 % internati « seminfermi » (art. 89 C.P.); per circa il 10,8 % internati « in osservazione » (comprendiamo con tale denominazione le varie categorie giuridiche di internati, per cui non è stata ancora formulata una diagnosi: imputati di un delitto sottoposti a perizia psichiatrica, i detenuti e gli internati che debbano essere sottoposti ad osservazione psichiatrica, i sottoposti a misura di sicurezza provvisoria et al.); per circa il 15,47 % detenuti ed internati prove-

---

(\*) Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Barcellona P.G. (Messina).

nienti da altre istituzioni carcerarie e ricoverati in O.P.G. per « infermità psichiche sopravvenute » (art. 148 C.P. e sent. Corte Cost. n. 146 del 6 giugno 1975); per circa l'1,69 % i cd. « aggregati per lavoro ». In circa il 2,74 % dei pazienti in osservazione, è stato comunque possibile formulare un primo giudizio diagnostico di cui si è tenuto conto ai fini della nostra indagine. Il campione così esaminato ha permesso di delineare alcune caratteristiche rilevanti del « cittadino medio » all'interno dell'O.P.G., distinto anche rispetto al tipo di reato che egli ha commesso. Inoltre i risultati della nostra indagine sono stati confrontati con alcuni analoghi risultati di ricerche similari precedenti, quale quella compiuta da V. Media nello stesso istituto negli anni 1929-'30-'31 e l'altra più recente della Russo.

Sono state esaminate le seguenti caratteristiche: età, stato civile, scolarità, professione, diverse frequenze dei vari tipi di reato e delle diverse infermità o disturbi di natura neuropsichiatrica.

Per ciò che riguarda l'età, sono state raggruppate classi di età con intervallo di 5 anni, tranne il sottogruppo unico compreso dai 18 ai 24 anni.

## RISULTATI.

Relativamente allo stato civile (vedi Tab. 1) i celibi risultano in netta prevalenza tra gli autori di altri reati con il 78,37 % contro il 16,89 % di coniugati, mentre nel caso degli autori di omicidio e tentato omicidio, vi è una leggera prevalenza di soggetti celibi (44,93 % contro il 37,34 % di coniugati).

Tale dato concorda in parte con le precedenti indagini di G. Russo. Non è stato tuttavia possibile accertare nella nostra ricerca le percentuali di conviventi « more uxorio »; inoltre mentre tra gli autori di omicidio e tentato omicidio vi era il 12,02 % di vedovi, tra gli autori di altri reati tale percentuale fu dello 1,35 %. Non risultò rilevante in entrambi i gruppi la presenza di separati e divorziati.

Per ciò che riguarda il livello di istruzione (vedi in Tab. 2) la maggior parte dei soggetti sia fra gli omicidi e tentati omicidi che fra gli autori di altri reati, ha un livello di

TABELLA 1

## Casi n. 306

	Autori omicidi e tentati omicidi %	Autori altri reati %
<i>Stato Civile:</i>		
- Celibi .....	44,93	78,37
- Coniugati .....	37,34	16,89
- Vedovi .....	12,02	1,35
- Separati e Divorziati .....	5,69	3,37

TABELLA 2

## Casi n. 306

	Autori omicidi e tentati omicidi %	Autori altri reati %
<i>Scolarità:</i>		
- Analfabeti .....	16,32	17,12
- Istruzione Elementare .....	62,58	58,21
- Media Inferiore .....	11,56	15,06
- Media Superiore .....	7,48	7,53
- Frequenza Università .....	0,68	1,36
- Laureati .....	1,36	0,68

istruzione elementare, con percentuali simili e del 62,58 % per i primi e del 58,21 % per i secondi. Al secondo posto in entrambe le categorie sono presenti gli analfabeti, con percentuali simili e del 16,32 % e 17,12 % rispettivamente; lievemente in prevalenza la percentuale di soggetti autori di altri reati in possesso di licenza media inferiore (15,06 % contro 11,56 %); quasi simile la percentuale di soggetti,

nelle due categorie, che risultarono in possesso della licenza media superiore (7,48 % e 7,53 %). In entrambi i gruppi è praticamente irrilevante la presenza di soggetti in possesso di laurea o che hanno frequentato corsi universitari.

L'attività lavorativa nel nostro campione è stata esaminata utilizzando la suddivisione in professioni riportata nella Tab. 3. Così come era risultato in precedenti indagini di G. Russo, le maggiori percentuali di attività professionale sono risultate nella categoria: « operai, manovali, artigiani » con il 40,68 % per gli autori di omicidio e tentato omicidio ed il 39,62 % per l'altra categoria. È interessante notare che questo tipo di attività sono prevalentemente urbane e la differenza tra i due gruppi è statisticamente irrilevante. Per ciò che riguarda invece le attività prevalentemente rurali (contadino, bracciante, pastore), la percentuale fra gli autori di omicidio e tentato omicidio (27,58 %) fu statisticamente e significativamente più alta che nella seconda categoria (16,98 %).

TABELLA 3

## Casi n. 306

	Autori omicidi e tentati omicidi %	Autori altri reati %
<i>Attività Lavorativa:</i>		
- Disoccupati .....	3,44	17,61
- Operai, Manovali, Artigiani .....	40,68	39,62
- Contadino, Bracciante, Pastore .....	27,58	16,98
- Pensionati, Invalidi Civili .....	10,34	9,43
- Commercianti e piccoli negozianti .....	8,96	3,77
- Impiegati .....	4,82	6,28
- Pescatore, Marittimo .....	1,37	3,14
- Insegnante .....	0,68	1,88
- Studenti .....	0,68	1,25
- Laureati, Professionisti .....	0,68	—
- Grossi Commercianti, Industriali .....	0,68	—

In quest'ultima fu invece nettamente prevalente la percentuale di disoccupati (17,61 % contro il 3,44 %) e tali differenze coincidono con indagini analoghe condotte da Silverman e Guze. Pressoché similari furono altresì le percentuali di pensionati ed invalidi civili nei due gruppi (10,34 % e 9,43 %), mentre tra gli autori di omicidio e tentato omicidio la percentuale di « commercianti e piccoli negozianti » fu significativamente più alta (8,96 % contro il 3,77 %).

Per ciò che riguarda la categoria « impiegati » è risultata una leggera prevalenza tra gli autori di altri reati (6,28 % contro 4,82 %). Le altre categorie professionali furono presenti in misura scarsa se non quasi assente con tuttavia, una lieve differenza per la classe: « pescatore, marittimo » che risultò presente in leggera prevalenza tra gli autori di altri reati (3,14 % contro l'1,37 %).

I dati relativi alla classificazione nosografica dei soggetti in esame sono riportati nella Tab. 4 e si riferiscono, come in indagini similari (Vedi lavori di G. Russo), all'epoca della commissione del reato. In entrambe le due categorie in esame il gruppo più numeroso fu quello delle « schizofrenie »,

TABELLA 4

Casi n. 306

	Autori omicidi e tentati omicidi %	Autori altri reati %
<i>Classificazione nosografica all'epoca del reato:</i>		
- Schizofrenia .....	35,76	42,44
- Insufficienza mentale .....	10,94	23,25
- Psicopatie .....	18,97	11,04
- In osservazione .....	5,32	2,32
- Psicosi distimiche .....	9,48	4,65
- Psicosi senili e presenili .....	3,64	4,06
- Paranoia .....	3,64	4,06
- Nevrosi .....	1,45	6,39
- Psicosi epilettica .....	0,72	1,74

avendo inteso con tale termine molto esteso le quattro varietà bleuleriane della schizofrenia: la paranoide, la simplex, l'ebefrenica e la catatonica. Non è stato possibile suddividere tale gruppo in percentuali precise e relative a ciascuna forma nosografica poiché in molti casi, sia l'evoluzione della malattia, sia l'effetto della istituzionalizzazione non permisero se non una diagnosi generica di schizofrenia. Nei due gruppi la percentuale di schizofrenie era simile (35,76 % e 42,44 %) con una leggera prevalenza tra gli autori di altri reati. Al secondo posto in quest'ultima categoria sono risultate per frequenza le Insufficienze Mentali con il 23,25 % contro il 10,94 % degli autori di omicidio e tentato omicidio. Tale prevalenza nel caso delle oligofrenie in un gruppo rispetto all'altro, concorda con quanto è risultato anche da precedenti indagini di G. Russo. Altresì tra gli autori di omicidio e tentato omicidio la percentuale più numerosa dopo quella delle schizofrenie, fu quella relativa alle psicopatie (18,97 % contro 11,04 %); va però tenuto presente che nel nostro lavoro abbiamo considerato i cd. « disturbi di personalità » anche nel gruppo delle psicopatie ed inoltre quest'ultimo termine è stato usato sulla base della definizione di Mc Cord e cioè in tutti i casi in cui ci si è trovati di fronte ai seguenti tratti psicopatologici: asocialità, aggressività, estrema impulsività, mancanza di sentimenti di colpa ed incapacità di allacciare durevoli legami di affetto con altri esseri umani. Nettamente preponderante fu invece la percentuale di casi in osservazione tra gli autori di omicidio e tentato omicidio (15,32 % contro il 2,32 %) e ciò può essere spiegato con la maggiore facilità con cui l'autorità giudiziaria procedente ricorre alla misura di sicurezza provvisoria, alla perizia, alla osservazione, nei casi di reati gravi contro la persona. Anche il gruppo delle distimie fu significativamente più alto tra gli autori di omicidio e tentato omicidio (9,48 % contro il 4,65 %), mentre il gruppo delle nevrosi risultò molto più alto tra gli autori di altri reati (6,39 % contro l'1,45 %). Infine le percentuali relative alle psicosi senili e presenili, alla paranoia, ed alle psicosi epilettiche, furono similari nei due gruppi, mentre la diagnosi primaria di tossicomania come motivo principale di proscioglimento, fu praticamente assente nei due gruppi del nostro campione.

Abbiamo confrontato i nostri dati, oltre che con quelli in parte simili di G. Russo, anche con i risultati relativi alla classificazione nosografica di V. Madia, condotta negli anni 1929-'30-'31 e con l'indagine condotta da Ragozzino sui « sopravvenuti » in O.P.G. Aversa nel biennio 1960-'62. Quest'ultima categoria offre spunti per un confronto particolarmente interessante, poiché in quegli anni la Corte Costituzionale non aveva ancora dichiarato — ciò che fece il 6 giugno 1975, sentenza n. 146 — l'incostituzionalità della sospensione dell'esecuzione della pena per i condannati a pene detentive successivamente affetti da infermità di mente (art. 148 C.P.). Tale stato di cose ovviamente comportava che solo nei casi di effettiva malattia psichica si faceva ricorso all'internamento in O.P.G.; quindi la casistica percentuale di Ragozzino è molto interessante perché sicuramente scevra da casi di simulazione passati « in abscondito ».

Come si può vedere dalla Tab. 5, le terminologie psichiatriche sono molto diverse nelle differenti epoche, per cui alcune entità nosografiche, come ad esempio quella di « psicodegenerazione » usata da V. Madia, sono praticamente scomparse dall'uso corrente della patologia psichiatrica e sostituite con altre più precise e più rispondenti al dato clinico. Per tal motivo il confronto tra le diverse casistiche può avere soltanto un valore *orientativo*.

In tal senso si noterà in tutti i gruppi la grossa prevalenza di casi di schizofrenia, prevalenza che fu pure riscontrata nel nostro campione con il 39,75 % dei casi, sul totale dei 306 casi osservati. È inoltre molto probabile che alcuni dei casi classificati negli anni 1929-'30-'31 come di « psicodegenerazione » fossero in realtà casi di schizofrenia. Va inoltre notato che la percentuale di psicosi schizofrenica presente nel nostro campione fu simile a quella relativa agli autori di omicidio e tentato omicidio (39,37 % e 40,41 % rispettivamente) dell'inchiesta di Russo, condotta negli anni 1978-'80. Va ancora sottolineato come le percentuali relative ai casi di oligofrenia erano simili nel nostro campione ed in quello relativo ai cd. « sopravvenuti » in O.P.G. Aversa negli anni 1960-'62 (17,95 % e rispettivamente 16,79 %). Fa anche testo che presso questo ultimo gruppo di internati fu assente il gruppo delle nevrosi, presenti invece nel 4,22 % del nostro campione. Anche le percentuali relative ai casi di

TABELLA 5

Confronto tra le diverse percentuali di malattia psichica presenti, in epoche differenti,  
in O.P.G. Aversa e O.P.G. Barcellona P.G.

	Aversa		Barcellona P.G.			1978-1980		1984	
	1960-62 %	1929 %	1930 %	1931 %	Autori omicidi e tentati omicidi %	Autori omicidi altri reati %	Autori omicidi e tentati omicidi %	Autori omicidi altri reati %	
Simulatori .....	Ass.	11,58	3,96	4,12	Non acc.	Non acc.	Non acc.	Non acc.	
Oligofren. ....	16,79	8,53	17,46	20,61	6,38	15,15	10,94	23,25	
Psic. epilet. ....	0,76	7,92	9,52	4,12	2,12	Ass.	0,72	1,74	
Psicod degenerazione .....	Ter. Des.	30,48	14,28	18,55	Ter. Des.	Ter. Des.	Ter. Des.	Ter. Des.	
Psicosi distim. ....	4,58	6,76	4,76	6,18	21,27	Ass.	9,48	4,65	
Schizofrenie .....	52,67	19,51	29,36	23,71	40,41	27,27	35,76	42,44	
Nulla o in osser. ....	Ass.	1,21 (nulla)	3,96 (nulla)	14,43 (nulla)	Ass.	Ass.	15,32 (osser.)	2,32 (osser.)	
Psic. senile pres. ....	8,39	2,43	0,79	Ass.	Ass.	Ass.	3,64	4,06	
Paranoia .....	3,05	Ass.	Ass.	Ass.	Ass.	3,03	3,64	4,06	
Nevrosi .....	Ass.	Ass.	Ass.	Ass.	Ass.	Ass.	1,45	6,39	
Psicopatie .....	—	—	—	—	2,15	15,15	18,97	11,04	
Reazione a corto circuito .....	—	—	—	—	14,89	—	—	—	
Disturbi di personalità .....	—	—	—	—	12,75	24,24	—	—	
Tossicomania .....	—	—	—	—	—	9,09	—	—	
Postumi traumi cranio-encefalici .....	—	—	—	—	—	3,03	—	—	

(Per le parole abbreviate leggasi: Ass. = Assente; Ter. Des. = Termine Desueto; Non acc. = Non accertati; Osser. = Osservazione.)

paranoia non furono dissimili (3,05 % ad Aversa, 4,22 % nel nostro campione, 3,03 % tra gli autori di altri reati a Barcellona P.G. negli anni 1978-'80); lo stesso discorso va fatto per le psicosi distimiche, che furono presenti in percentuali non dissimili nell'indagine di V. Madia, di D. Ragozzino e nella nostra; altresì nella ricerca di Russo, tale dato sale al 21,27 % per gli autori di omicidio e tentato omicidio. Nell'indagine da noi condotta furono del tutto assenti i casi di internamento, esclusivamente dovuti a tossicomania (come diagnosi primaria). Per ciò che riguarda invece le diverse frequenze di reato che furono motivo di proscioglimento o comunque, sotto altra motivazione giuridica, di internamento in O.P.G., al primo posto figurano i casi di omicidio comune (vedi Tab. 6) con il 29,41 % ed al secondo posto quelli di tentato omicidio con il 13,07 %, al terzo i casi di furto con il 12,09 %, al quarto i casi di lesioni personali con l'8,49 %.

TABELLA 6

## Casi n. 306

	%
<i>Reati:</i>	
Omicidio comune .....	29,41
Tentato omicidio .....	13,07
Furto .....	12,09
Lesioni personali .....	8,49
Oltraggio, Resistenza, e Violenza a PP.UU. ....	7,18
Maltrattamenti .....	6,20
Uxoricidio .....	5,22
Rapina .....	2,61
Minacce .....	1,96
Parricidio .....	1,63
Matricidio .....	1,63
Atti osceni .....	1,63
Danneggiamento .....	1,63
Contrabbando, Ricettazione e Truffa .....	0,98
Violenza carnale .....	0,98
Calunnia .....	0,98
Incendio .....	0,98
Filicidio .....	0,65
Traffico sostanze stupefacenti .....	0,65
Violazione di domicilio .....	0,65
Dirottamento .....	0,32
Violazione dei sepolcri .....	0,32
Sequestro di persona .....	0,32
Contravvenzione alla diffida .....	0,32

Seguono in percentuale decrescente i reati di oltraggio e resistenza a PP.UU. (7,18 %), maltrattamenti (6,20 %), uxoricidio (5,22 %), rapina (2,01 %). Tutti gli altri reati non furono presenti nel nostro campione in percentuale rilevante e comunque non superiore al 2 %.

Abbiamo anche operato un confronto (vedi Tab. 6 bis) con le relative frequenze di delitti per i quali l'Autorità Giudiziaria Procedente ha iniziato l'azione penale sino alla fine di tutto l'anno 1981 (non sono purtroppo ancora disponibili i dati più recenti relativi agli entrati negli II.PP., negli anni 1982-'83-'84). Mentre nel nostro campione furono nettamente prevalenti i reati contro la persona (63,04 % contro il 24,43 %) e contro la famiglia, la moralità pubblica ed il buon costume

TABELLA 6 bis

*Delitti per i quali l'Autorità Giudiziaria ha iniziato l'azione penale - Persone denunciate alla fine del 1981. Confronto con le percentuali di reato presenti nell'O.P.G. Barcellona P.G. (ME) nel periodo IX-XII 1984.*

	Percentuali 1981 %	O.P.G. Barcellona 1984 %
Contro la persona .....	24,43	63,04
Contro la famiglia, la moralità pubblica ed il buon costume .....	2,58	8,81
Contro il patrimonio .....	20,01	17,96
Contro l'economia e la fede pubblica .....	41,09	—
Contro lo Stato, le altre istituzioni sociali e ordine pubblico e incolumità pubblica .....	6,48	0,71

(8,81 % contro il 2,58 %). Per ciò che riguarda invece i reati contro l'economia e la fede pubblica, furono sottoposti a procedimento penale nell'81 il 41,09 % contro lo 0 % di presenza di tale categoria di delitti tra gli internati nel nostro Istituto. È presumibile che tali grosse e significative differenze non siano mutate nell'arco breve di tre anni. Per ciò che riguarda i reati contro il patrimonio, nel nostro campione

ne furono presenti il 17,96 % contro il 20,01 % dei dati relativi al 1981.

Per ciò che riguarda i reati contro lo stato, le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico, essi furono presenti nel 8,15 % nel nostro campione contro il 6,48 % dei sottoposti a procedimento penale sino a tutto l'anno 1981. Per ciò che riguarda il fattore età (vedi Tab. 7) dapprima considerato in toto e poi differentemente nelle due categorie, si può notare che nel primo caso la percentuale maggiore (17,32 %) era quella relativa agli anni '30-'34, seguite da quella (14,37 %) relativa agli anni '40-'45. Mentre per le due differenti categorie di internati, abbiamo rilevato che mentre tra gli autori di omicidio e tentato omicidio il gruppo percentualmente più rilevante era compreso tra i 40 ed i 44 anni con il 16,90 %, tra gli autori di altri reati il gruppo percentualmente più presente era quello tra i 30 ed i 34 anni con il 20,73 %.

TABELLA 7

## Totale casi n. 306 | Età

Considerata nei due gruppi in toto:

A N N I	%
18-24.....	7,84
25-29.....	10,78
30-34.....	17,32
35-39.....	12,09
40-44.....	14,37
45-49.....	13,07
50-54.....	8,49
55-59.....	6,20
60-64.....	5,55
65-69.....	0,98
70-74.....	1,30
75-79.....	0,98
80-84.....	0,65
85-89.....	0,32

*Considerate nei due gruppi differientemente:*

A N N I	Autori omicidi e tentati omicidi	Autori altri reati
18-24.....	5,63	9,75
25-29.....	8,45	12,80
30-34.....	13,38	20,73
35-39.....	10,56	13,41
40-44.....	16,90	12,19
45-49.....	14,78	11,58
50-54.....	11,26	6,09
55-59.....	9,85	4,04
60-64.....	6,54	4,65
65-69.....	1,04	2,60
70-74.....	1,01	1,01
75-79.....	0,60	—
80-84.....	—	0,83
85-89.....	—	0,32

#### DISCUSSIONE.

Le conclusioni del nostro lavoro ci hanno permesso di delineare un profilo medio dell'autore di omicidio e tentato omicidio ed un altro profilo dell'autore di altri reati. Per quanto riguarda il primo tipo di internato, egli ha più frequentemente una età compresa tra i 40 ed i 44 anni (vedi Tab. n. 7) e può essere sia celibe che coniugato, con una maggiore frequenza per la prima condizione (vedi Tab. n. 1). Il grado di istruzione è più frequentemente di tipo elementare (62,58 %) se non analfabeta (16,32 %). Più raro è il caso in cui l'autore di omicidio e tentato omicidio sia in possesso di licenza media inferiore o superiore. Quasi mai è universitario o laureato.

Per ciò che riguarda l'attività lavorativa, prevale nettamente la figura dell'« operaio, manovale, artigiano » oppure del « contadino », ma con minor frequenza. Infine l'autore di reati di sangue è risultato più spesso affetto da schizofrenia

(35,76 %), meno frequentemente da psicopatia (18,97 %) o frenastenia (10,94 %).

Per ciò che riguarda invece l'autore di altri reati, risulta più giovane in media rispetto all'altra classe di internati, con età compresa tra i 30 ed i 34 anni più frequentemente, meno spesso tra i 35-39 oppure tra i 25-29. Inoltre a differenza che nella categoria degli omicidi e tentati omicidi, l'autore di altri reati è molto spesso celibe (78,37 %). Il suo grado di istruzione è nella maggioranza dei casi di tipo elementare (58,21 %), meno spesso è analfabeta (17,12 %). L'attività lavorativa più frequente è del tipo « operai, manovali, artigiani » (39,62 %), con però al secondo posto una buona presenza di disoccupati (17,61 %). Va notato a questo proposito la sensibile differenza, tra le due categorie in esame, della percentuale di disoccupati e di « contadini, braccianti, pastori ». Ciò può essere spiegato col fatto che mentre la disoccupazione può facilmente favorire la commissione di un reato diverso dall'omicidio, in quest'ultimo caso si debbono aggiungere altri fattori perché si abbia il passaggio all'atto. Inoltre come già Russo, Silvermann e Guze avevano notato, è molto più frequente tra gli autori di omicidio e tentato omicidio, una attività lavorativa svolta in ambiente rurale per una probabile pesante incidenza nella genesi dell'atto criminoso, dei valori primitivi e violenti spesso tipici della cultura contadina. Infine l'autore di altri reati è più spesso affetto da schizofrenia, meno frequentemente da frenastenia (42,44 % nel primo caso, 23,25 % nel secondo). Nell'undici ca. per cento dei casi risulta affetto da psicopatia. Concludendo il confronto tra le due categorie, l'autore d'omicidio e tentato omicidio risulta spesso più anziano, mentre l'autore di altri reati è molto più frequentemente celibe e disoccupato. Notiamo per inciso che la percentuale di coniugati rilevata da noi tra gli autori di reati di sangue è pressoché simile a quella rilevata in un precedente analogo lavoro di Häfner e Böker (rispettivamente 44,93 % e 45 %).

Se eguali sono tra i due gruppi le frequenze relative alle attività svolte in ambiente urbano, è molto più frequente che l'omicida o il mancato omicida provenga da una cultura contadina. In entrambe le categorie oggetto della nostra indagine, la malattia mentale più frequente è risultata la schizofrenia.

L'interessante confronto tra le frequenze di reato presenti nell'O.P.G. Barcellona P.G. durante la nostra indagine e le persone denunciate dall'Autorità Giudiziaria sino a tutto l'anno '81 (in relazione al reato), permette anche se solo in modo orientativo, di individuare delle importanti differenze e conclusioni. Mentre infatti nel nostro Istituto prevalevano percentualmente i reati contro la persona (63,04 %), seguiti da quelli contro il patrimonio (17,96 %), al contrario, tra i reati che furono oggetto di procedimento penale sino a tutto l'anno 1981 prevalevano i reati contro l'economia e la fede pubblica (41,09 %) — frodi commerciali, falsità in monete, bancarotta etc. etc. — altresì assenti nel nostro campione.

Se ne può dedurre che il motivo principale e determinante il ricovero in Ospedale Psichiatrico Giudiziario è legato alla aggressività ed alle sue conseguenze, mentre è praticamente raro il caso di reati che comportino una particolare complessità del progetto criminale (cd. criminalità del «colletto bianco»). Ciò può anche significare che l'Autorità Giudiziaria procedente nel caso di reati complessi e che implicino una efficiente organizzazione criminale, sia meno propensa al riconoscimento del proscioglimento per infermità psichica, che nel caso di reati contro la persona o il patrimonio. A tal proposito è utile sottolineare che nel 10,71 % di reati contro lo stato, l'ordine pubblico etc. presente nel nostro campione, ben il 7,18 % era dovuto al reato specifico di violenza, resistenza ed oltraggio a PP.UU., che invece figurava tra i reati denunciati nel 1981 solo in misura del 2,02 %; tale significativa differenza è ancor più un indice del tipo di reati e di persone che affollano gli O.P.G., relative per lo più alla delinquenza comune e povera dal punto di vista economico-sociale.

Un altro confronto interessante anche se solo orientativo è quello tra le diverse frequenze di patologie psichiatriche che figurano in anni ed epoche diverse (Tab. 5). Alcune entità nosologiche, implicanti più un giudizio moraleggiante che un disturbo clinico-psicopatologico, sono praticamente scomparse dalla terminologia psichiatrica corrente (ad esempio il concetto di «psicodegenerazione»). Mentre quindi nel 1929 a Barcellona P.G. la percentuale più rilevante di soggetti internati in O.P.G. veniva definita come affetta da «psicodegenerazione», in epoche più recenti il gruppo psicopato-

logico più rilevante fu quello degli schizofrenici, cioè di soggetti affetti da una malattia vera e propria, capace spesso di determinare il passaggio all'atto criminoso (acting-out).

## BIBLIOGRAFIA

- ARAGONA F.: *Lineamenti causali dell'antisocialità. La patologia da stress*. Corso Ed., Ferrara, 1972.
- CITTERIO C., DELLA ROVERE M.: « Studio dei rapporti fra schizofrenia e criminalità », in *Lavoro Neuropsichiatrico*, XXXI, 1, 1962.
- GLUECK S., GLUECK E.: *Five hundred criminal carers*, A. A., Knopf, 1930.
- GLUECK S., GLUECK E.: *Five hundred delinquent women*, A. A. Knopf, 1934.
- GLUECK S., GLUECK E.: *Dal fanciullo al delinquente*. Giunti-Barbera, Firenze, 1953.
- GUZE S. P.: *Criminality and psychiatric disorders*, Oxford University Press, New York, 1976.
- HAFNER H., POKER W.: « Mentally disordered violent offenders », in *Social Psychiatry*, 1973, 8, pgg. 220-229.
- MADIA V.: « Il manicomio Giudiziario di B.P.C. », in *Rivista di Diritto Penitenziario*, n. 4, luglio-agosto 1932.
- MANNHEIM H.: *Trattato di Criminologia comparata*. Vol. I, Einaudi Ed., Torino, 1965.
- MARGARA A.: « Manicomi Giudiziari: una questione che non si chiude », in *La Grande Promessa*, n. 401, ottobre, 1984.
- Mc CORD W., Mc CORD J.: *Lo psicopatico. Saggio sulla mente criminale*. Ed. Astrolabio, 1970.
- MODICA A., « L'utilità dell'indagine psichiatrico-antropologica in talune categorie di delinquenti recidivi », in *Archivio ed atti della Società medico-chirurgica di Messina*. Anno XII, Fasc. III, 1968.
- PONTI G. L.: *Compendio di Criminologia*. Libreria Cortina, Milano, 1983.
- RUSSO G.: « Psicopatologia e Criminalità, studio criminologico su 80 soggetti », in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 3-4, luglio-dicembre 1980.
- RUSSO G.: « Il fattore età nel comportamento deviante dei soggetti mentalmente disturbati », in *Rassegna di Criminologia*, n. 1, 1981.
- RUSSO G.: « Il recidivismo criminale dei delinquenti mentalmente disturbati », in *Rassegna di Criminologia*, n. 2, 1981.
- SEMERARI A., CALABRESE A.: « Considerazioni criminologiche e psicopatologiche sull'omicidio schizofrenico », in *Zacchia*, 1966, 1-2, 1-19.
- SILVERMAN D.: « The psychotic criminal- A study of 500 cases », in *J. Clin. Psychopath.*, 1946, 8, pgg. 301-327.
- SIEGAL L. J.: « Psychiatric problems of offenders », in *J. of forensic Medicine*, 1954, 6, pgg. 322-332.
- Annuario di Statistiche Giudiziarie*, Ist. Centr., Stat. Roma, 1981.

## RIASSUNTO

Gli Autori in questo lavoro hanno indagato su alcune caratteristiche di 306 soggetti ricoverati in O.P.G. Barcellona P.G. (ME) nel periodo ottobre-dicembre 1984. Furono in esame: l'età, le relative frequenze dello stato civile, il tipo di reato, la professione, l'attività lavorativa, la scolarità, lo stato psicopatologico all'epoca del reato. I risultati, oggetto di discussione, sono stati inoltre differenziati per gli autori di omicidio e tentato omicidio e per gli autori di altri reati, partendo dal presupposto comune ad indagini dello stesso tipo, che diverse possono essere in questi due casi le relative frequenze in oggetto. È stato inoltre operato un confronto orientativo con i risultati di una precedente ricerca di V. Madia, oltreché di G. Russo e D. Ragozzino.

## RESUME

Les Auteurs de cet essai ont mené une enquête sur certaines caractéristiques de 306 sujets hospitalisés dans l'« OPG Barcellona P.G. » (Messine) au cours de la période septembre-décembre 1984. Ont été examinés: l'âge, les fréquences relatives de l'état civil, le type de délit, la profession, l'activité de travail, le curriculum scolaire, l'état psychopathologique à l'époque du crime. Les résultats, qui font l'objet de discussion, ont en outre été différenciés par Auteurs de meurtres et tentatives de meurtre et auteurs d'autres crimes, en partant de la supposition commune d'enquêtes du même type selon laquelle dans ces deux cas les fréquences relatives en question peuvent être différentes. En outre, une comparaison d'orientation a été effectuée avec les résultats d'une recherche précédente de V. Madia ainsi que de G. Russo et D. Ragozzino.

## SUMMARY

The Authors have investigated a number of characteristics of 306 subjects confined to the prison of Barcellona P.G. (Messina) in the period September-December 1984. Such investigation focussed on: the age, relative frequencies of civil status, types of crime, profession, job, schooling and psychopathological condition at the time the crime was committed. The results of such an inquiry were furthermore differentiated as between those responsible for manslaughter or attempted manslaughter and those responsible for other crimes, starting off from common presuppositions and based on investigations of the same type, concluding that the relative frequencies tend to be different in the two cases. In addition an orientative comparison was made with the results of an earlier investigation by V. Madia as well as by G. Russo and D. Ragozzino.

## RESUMEN

En este trabajo los Autores han indagado algunas de las características de 306 sujetos internados en O.P.G. Barcelona P.G. (ME) en el período Noviembre-Diciembre de 1984. Se examinó: la edad, los datos correspondientes al estado civil, al tipo de contravención, la profesión, la actividad laboral, la escolaridad, el estado psicopatológico en el momento de la contravención. Los resultados en cuestión se clasificaron además por autores de homicidio y tentativa de homicidio, y por autores de otras contravenciones, partiendo de la hipótesis común en indagaciones de este tipo, o sea que en estos dos casos pueden ser diferentes los correspondientes estados civiles. Además se llevó a cabo una comparación general con los resultados de una investigación anterior de V. Madia, así como de G. Russo y D. Ragozzino.

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Autoren haben in dieser Arbeit einige der Merkmale der 306 Insassen des O.P.G. Barcellona P.G. (ME) in der Zeit von September bis Dezember '84 untersucht. Die Erhebungen betrafen Alter, Familienstand, Art der Straftat, Beruf, Arbeitstätigkeit, schulischen Werdegang und psychopathischen Zustand zum Zeitpunkt der Straftat. Diskussionsgegenstand sind die Ergebnisse, welche getrennt behandelt wurden je nachdem, ob die Untersuchten einen Totschlag oder Mordversuch oder aber eine andere Straftat begangen hatten: es wurde von den gleichen Voraussetzungen ausgegangen und mit Untersuchungen gleicher Art gezeigt, dass die entsprechenden Häufigkeiten sehr verschieden ausfallen können. Es wurde ausserdem ein orientativer Vergleich mit den Ergebnissen vorhergehender Untersuchungen von V. Madia, sowie von G. Russo und D. Ragozzini angestellt.



## L'IMPORTANZA DEL COMPORTAMENTO E RIFLESSI SOCIO-CRIMINOLOGICI NELLA GUIDA DEGLI AUTOVEICOLI (\*)

DANIELE STRIANI (\*\*)

**SOMMARIO:** 1. Premessa. — 2. La depenalizzazione e la sua incidenza sulla circolazione stradale. Intenti del legislatore. Efficacia e rispondenza pratica. — 3. — Il fattore uomo, elemento ancora preponderante di sicurezza. — 4. — Il nuovo codice: necessità di modernizzazione e di adeguamento alle convenzioni e risoluzioni degli organismi internazionali. — 5. — Indispensabilità di un sistema di vigilanza efficiente. Carenze attuali. — 6. — Incidenza sul comportamento. Patente a punti: deterrenza ed efficacia. — 7. — Guida sotto l'influenza dell'alcool: situazione e prospettive. Nuova tecnologia: possibilità di risoluzione di tutti i problemi relativi. — 8. — Conclusioni.

1. — Il problema della sicurezza nella circolazione stradale è sempre vivo e non perderà la sua — purtroppo drammatica — attualità finché non si creeranno nel nostro Paese condizioni concrete finalmente più idonee a stimolare nel conducente un comportamento corretto, derivante soprattutto, se non esclusivamente, dall'osservanza di buone norme dettate da pochi ma consolidati principi di rispetto dell'altrui incolumità, il che vuol dire anche di altrui libertà di movimento.

Ciò si traduce, in sostanza, non tanto in un dovere di educazione stradale (posto che alla base di ogni azione umana, specie se proiettata all'esterno, si pone uno stimolo di più o meno calcolato egoismo), quanto piuttosto nel convincimento, anche se forzato, di doversi adeguare ad un sistema ordinato di convivenza nella circolazione medesima, basato da un lato su regole indiscutibili di autorità e dall'altro sulla responsabilizzazione di un comportamento di rischio.

---

(\*) È il testo, con variazioni non sostanziali, della comunicazione presentata, con diverso titolo, al XVIII Convegno delle Commissioni giuridiche dell'ACI (in onore di G. Rosso), Padova, 24-27 ottobre 1984 (1° tema).

(\*\*) Presid. on. di Corte d'Appello.

In questo quadro generale che, pure essendo privo di ogni pretesa sociologica, sta tuttavia a sintetizzare, per quanto possibile, la situazione dell'epoca nel settore, riaffiorano alcune riflessioni — che poi sono le considerazioni di sempre — e qualche nuova prospettiva che sembra utile rappresentare.

2. — La recente legge del 24 novembre 1981, n. 689, cosiddetta di depenalizzazione (1), ha inciso notevolmente sulla materia della circolazione stradale, perché — con l'art. 32 e ancor più specificamente con l'art. 33 — ha depenalizzato, ossia ha ridotto a illecito amministrativo tutte le contravvenzioni punite in precedenza con la sola ammenda e alcune di quelle già punite con pena alternativa (2). Ne ha lasciato in vigore altre così punite (3), ma introducendo per esse, con generale innovazione, la possibilità dell'oblazione, sia pure con alcune connotazioni (restrittive e, in verità negative) che l'hanno fatta classificare come una oblazione *ope judicis* (4), già sospettata peraltro di incostituzionalità (5).

La legge citata ha inoltre (art. 92) ulteriormente inciso sulla materia rendendo perseguibili a querela di parte le lesioni colpose gravi e gravissime derivanti da incidente (art. 590 cod. pen.) ed ha reso applicabili ad esse (con gli articoli 53, 54 e 60) anche le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi (semidetenzione, libertà controllata e pena pecuniaria), già operative anche per le contravvenzioni escluse dalla depenalizzazione.

Si è parlato di disomogeneità della normativa predetta, anche, per le soluzioni di compromesso talvolta verificatesi durante il suo *iter* parlamentare, come ad esempio quella dell'art. 137 (iscrizione nel casellario giudiziale), specie se posta in relazione alla estensione contenuta nell'art. 127 della legge in esame. E da alcuni settori più tradizionali si è tacciata la legge stessa di eccessivo permissivismo. Ma occorre a tal proposito considerare innanzitutto la nuova ottica con la quale il legislatore moderno guarda al significato e alle prospettive della depenalizzazione, — non solo con riferimento alla scarsa efficacia intimidatrice delle pene brevi (6) ed ai conseguenti problemi dei reati cosiddetti « bagatelari » (7), ma anche all'intento di liberare l'apparato giudiziario di quell'ingombrante appesantimento determinato dal proliferare di leggi speciali conseguenza della progressiva tra-

sformazione in illecito penale di tante manifestazioni di comportamento che sarebbero dovute rimanere nel campo amministrativo loro proprio (8).

In secondo luogo la legge del 1981 completa, nella visione di politica legislativa sopra accennata, l'opera di depenalizzazione già iniziata, — frutto della tendenza dottrinale in materia, sempre più radicatasi anche sull'esempio di ordinamenti stranieri — (9), con la legge 3 maggio 1967 n. 317 (10) e proseguita con le leggi del 14 febbraio 1974, n. 62 e dell'8 agosto 1977, n. 631 (art. 5).

Si ritiene pertanto dai commentatori più qualificati che la scelta legislativa ora operata, con la sostituzione delle sanzioni amministrative (molte di rilevante entità) a quelle penali, risponda più concretamente ai criteri di efficacia prospettati, data la maggiore tempestività e certezza di irrogazione (11), e considerata anche la possibilità, sul piano della deterrenza e quindi della prevenzione, di valutare la commissione delle infrazioni, ancorché depenalizzate, agli effetti della sospensione e della revoca della patente o del documento di circolazione (art. 30 della legge), così come già disposto con l'art. 14 della legge del 1967.

A ciò va aggiunto il rilievo che l'ammontare delle sanzioni pecuniarie è stato notevolmente aumentato, che severe misure cautelari e repressive (sequestro e confisca del veicolo) sono possibili nei casi di circolazione senza patente, senza la carta di circolazione o senza la copertura assicurativa (articoli 142, 13 e 21 della legge cit.), mentre la sospensione della patente è prevista in ogni caso di semidetenzione o di libertà controllata (artt. 55 n. 2 e 56 n. 4 l. cit.), e che più frequenti sono ora le rimozioni dei veicoli attuate nei grandi centri urbani ex art. 115, sesto comma, cod. stradale: sicché il sacrificio economico imposto al contravventore, quando è notevole, o il fastidioso oltre che dispendioso recupero del veicolo inducono a maggiore riflessione il conducente che deve ora valutare con più realistica visione — secondo la nota formula del « costo-beneficio » — il vantaggio che gli deriva dalla sua disobbedienza al precetto normativo rispetto allo svantaggio conseguente alle sanzioni previste (12).

Un ultimo accenno va fatto, circa la incidenza della legge n. 689 del 1981 sulla disciplina della circolazione stradale,

a quella che si è ritenuta — e forse giustamente — la modifica più importante, anche se solo indirettamente derivante, e cioè la depenalizzazione della violazione dell'obbligo dell'assicurazione per la responsabilità civile (art. 32, primo comma, della legge 24 dicembre 1969, n. 990) (13).

Numerose furono le dispute sull'argomento prima dell'approvazione definitiva della legge, allorché fu noto il contenuto del disegno di legge governativo n. 1799 che nel suo art. 1 la prevedeva (presentato nell'ottobre 1977 dal Ministro guardasigilli dell'epoca, sen. Bonifacio), e non mancarono coloro che, anche in Convegni importanti a carattere internazionale (14), sostennero l'assoluta necessità di mantenere la figura di reato con la irrogazione della pena detentiva e pecuniaria congiunta, auspicando semmai l'inasprimento di tali sanzioni, dato il numero di infrazioni rilevate.

Ma le considerazioni già fatte in via generale a proposito di altre figure di illecito penale rilevante (tra cui lo stesso omicidio colposo da incidente stradale o da infortunio sul lavoro), per le quali la sanzione penale si ritiene abbia perduto l'originaria o la sperata deterrenza, data la constatata riluttanza dei giudici a considerare veramente grave la condotta del responsabile — derivante pur sempre da un comportamento non intenzionale e con evento spesso superiore per intensità alla azione od omissione commessa) e a rendere quindi effettivamente eseguibile la sanzione penale stessa con la irrogazione di pene superiori al limite previsto per la sospensione condizionale ovvero con la mancata concessione del beneficio (specie da quanto, con la legge del 7 giugno 1974, n. 220, è intervenuta la modifica *in melius* degli articoli 163 e 164 del cod. penale) (15), hanno fatto ritenere al legislatore adeguatamente raggiungibili gli scopi voluti e quindi superabili le obiezioni avanzate, soprattutto perché accanto alla proposta depenalizzazione si è avuta la introduzione di misure (sanzioni amministrative accessorie) atte a contenere gli effetti negativi della violazione, come il sequestro immediato e obbligatorio del veicolo (o del natante) non assicurato (art. 13, terzo comma, della legge) e addirittura la sua confisca (quando appartenga al colpevole) nel caso in cui entro il termine fissato dall'autorità amministrativa non venga regolarizzata per almeno sei mesi la posizione assicurativa (art. 21, primo e secondo comma l. cit.); tutto ciò oltre alla pesante

sanzione pecuniaria fissata dall'ultimo comma dell'art. 38 (da 500 mila a tre milioni di lire).

È troppo presto per poter affermare se l'applicazione concreta della nuova disciplina abbia risposto agli intendimenti di efficacia preventiva perseguiti, non essendo sufficienti a dare una precisa immagine statistica i casi di pubblica informazione. È da sperare che vi siano altre comunicazioni più esaurienti in proposito.

3. - Quel che è certo è che tutta la problematica del settore continua ad inquadrarsi nel vecchio filone della responsabilizzazione del conducente, ossia continua ad evidenziare e sottolineare l'importanza del fattore « uomo », elemento ancora preponderante della sicurezza nella circolazione stradale.

È noto, infatti, che, seguendo un indirizzo di studi ben consolidato, gli esperti della materia hanno da tempo indicato nell'uomo, nel veicolo e nella strada i principali fattori che caratterizzano la circolazione, cui vanno fatti risalire le cause della sinistrosità ed ai quali vanno conseguentemente rivolte le maggiori attenzioni nel campo della prevenzione e della sicurezza.

Anche se le indagini statistiche condotte al riguardo non forniscono sempre risultati concordanti circa il ruolo svolto da ciascuno di tali elementi nella produzione degli incidenti, dato il frequente concorso degli elementi stessi e le difficoltà di individuazione del fattore decisivo, tuttavia si può agevolmente continuare a ritenere che protagonista della circolazione resta l'uomo. Anche un recente studio compiuto da una importante compagnia di assicurazione ne ha dato conferma, fissando nell'88 % la percentuale di responsabilità del soggetto umano come causa o concausa principale del sinistro (16).

È pur vero che le modificazioni costruttive apportate in questi ultimi anni agli autoveicoli hanno migliorato la situazione sia nel settore della sicurezza attiva (maggiore tenuta di strada, maggiore capacità di frenata, maggiore visibilità, migliore abitabilità del veicolo, migliore accelerazione e ripresa, etc.) sia in quello della sicurezza passiva con sistemi tendenti a contenere le conseguenze degli incidenti (modifica delle sagomature esterne, riduzione delle sporgenze interne,

etc.); ma d'altro canto è da tener presente anche le auspiccate e tuttavia non ancora attuate realizzazioni nello stesso settore, attinenti soprattutto alle cinture di sicurezza e al controllo periodico dei veicoli (17).

E per quanto concerne il fattore « strada » gli studi più recenti hanno sì posto in evidenza la maggiore sicurezza derivante dalla circolazione su autostrade rispetto a quella su strade statali o extraurbane (18), ma continuano a sottolineare le carenze che ancora permangono, a cominciare dal mancato aggiornamento della normativa (il progetto di nuovo codice stradale è, com'è noto, pronto dal 1977, e non solo non è divenuto operativo, neppure con provvedimenti a stralcio relativi a specifici settori per i quali vi è convergenza assoluta di pareri, ma sta divenendo — e in parte è già divenuto — purtroppo superato) (19), per finire ai necessari interventi riguardanti la manutenzione, la uniformità delle segnalazioni, l'illuminazione e i limiti di velocità (20).

Tutto ciò sta a confermare che, nonostante i miglioramenti apportati sia ai veicoli che alle strade — ed anche se non persistessero le carenze strutturali e organizzative pure evidenziate — il problema di sempre in materia di sicurezza stradale resta la sensibilizzazione del conducente alle esigenze che la circolazione determina, ossia, per dirla con espressione corrente, la *formazione dell'automobilista*.

E resta un problema perché l'uomo è il soggetto indubbiamente più difficile da governare e sul quale più arduo è un intervento efficace.

È stato già da tempo dimostrato che il sistema repressivo — specialmente penale — gioca solo parzialmente un suo ruolo concreto, e le osservazioni già svolte in principio sui criteri che hanno informato le scelte legislative più recenti (proprio per ottenere un sanzionamento più tempestivo e quindi più utile colpendo economicamente il responsabile della violazione) inducono a ribadire che occorrono norme di prevenzione sempre più perfezionate, sia sotto il profilo della prevenzione generale che di quella specifica.

In ordine al primo aspetto, ci siamo ormai stancati di parlare e di sentir parlare di educazione stradale, della necessità di iniziare tale compito nella scuola elementare o addirittura in quella materna, con richiamo alle provvidenze attuate negli altri Paesi europei, della istituzione dell'insegna-

mento obbligatorio e delle possibilità di organizzare anche da noi quanto meno più frequenti « giornate del traffico », con strumenti e materiali audiovisivi, concorsi nazionali e partecipazione diretta dei ragazzi alla disciplina delle circolazione per stimolarne la conoscenza. Quel che appare veramente strano, piuttosto, è che non si faccia nulla di concreto, al di fuori di sporadici e parziali interventi, per avviare una buona volta a realizzazione — nell'ambito dei programmi di spesa pubblica già esistenti — una permanente opera di educazione delle giovani generazioni al rispetto della normativa.

4. — Sembra che tutto (ogni argomento di quelli su accennati) sia stato rimesso alla futura disciplina della circolazione, che dovrebbe scaturire dall'approvazione del nuovo codice stradale, ma si è già detto del troppo tempo trascorso dalla sua formulazione e del suo già avvenuto superamento in diversi settori, a cominciare da quello delle sanzioni.

D'altra parte era stato già rilevato (21) che il progetto del 1977 non aveva tenuto conto adeguatamente degli orientamenti emersi in sede internazionale e in particolare delle disposizioni comunitarie e, soprattutto, delle Risoluzioni adottate dal Consiglio d'Europa sulla materia, specie per ciò che attiene all'aspetto della prevenzione specifica.

Sono note, ad es., le Risoluzioni del C. d'Europa n. 31 del 1968 sugli aspetti sanitari della prevenzione degli incidenti, la n. 7 del 1973 sulla guida sotto l'influenza dell'alcool, quella n. 24 del 1975 sulla repressione dell'omicidio e delle lesioni colpose da incidente, quella n. 29 del 1977 sul c.d. « delitto di fuga » (*hit and run*) sulle quali è stata già altre volte richiamata l'attenzione del legislatore (22), e sono altresì da tenere adeguatamente presenti le *Lignes directrices concernant les infractions dans un code européen de la route* (CEPC, Conseil de l'Europe, Strasburgo, 1979), le quali pongono il loro accento, ai fini della individuazione delle infrazioni da sanzionare (gravi e meno gravi) e quindi sulla fissazione delle norme di comportamento, anche sulla colpa con altrui pericolo (« *mise en danger* ») e sull'assunzione del relativo rischio (23) indipendentemente dall'evento di danno.

Non è qui il caso di richiamare tutte le discussioni che la relativa problematica determinò, allorché vennero prospettati i riflessi che la teoria del rischio e della responsabilità

obiettiva potevano avere sul campo penale nel tentativo di avvicinare in un concetto unitario di identità non solo astratta i criteri della colpa civile e di quella penale. Sono note le obiezioni che furono opposte alla prospettiva di ipotizzare e di realizzare, sull'esempio e l'esperienza della legislazione spagnola, austriaca, jugoslava e svizzera (24), una figura di reato di « messa in pericolo della sicurezza della circolazione », e ciò avvenne sia in occasione della XXV Conferenza di Stresa del 1968 (25), sia durante il IX Congresso internazionale di diritto penale, promosso dall'Association int. de droit pénal e svoltosi a Roma nel 1969 (26), sia in occasione delle II giornate di difesa sociale in America latina (Goiania-Brasilia, agosto 1975) (27).

Ma l'argomento venne ripreso nel 1979 durante il Convegno di studio sulla responsabilità civile automobilistica (Como, maggio 1979) ed ha formato oggetto di nuova considerazione in seno al Consiglio d'Europa all'atto della formulazione del documento sopra citato concernente le linee di tendenza che i singoli legislatori dovrebbero utilizzare nella elaborazione di una strategia comune sul piano europeo (28).

Si tratta, com'è risaputo, di sanzionare « il comportamento costitutivo di una messa in pericolo di altri », visto appunto come « infrazione alle regole della circolazione mediante un comportamento incompatibile con le obbligazioni di prudenza di ogni conducente che abbia creato un serio pericolo per la sicurezza degli altri ».

Sul piano degli adempimenti internazionali sono da ricordare anche le Convenzioni sulla materia o che hanno possibilità di applicazione nel settore, come — per citare le più importati — la Convenzione europea sulla repressione delle infrazioni stradali (Strasburgo, 1964), quella sugli effetti internazionali della perdita del diritto di guidare (Bruxelles, 1976), nonché la Convenzione europea sulla validità dei giudizi repressivi (L'Aja, 1970) e quella sulla trasmissione delle procedure repressive (Strasburgo, 1972).

È pur vero che nessuna delle Convenzioni predette è ancora in vigore, anche se è stata autorizzata la ratifica della prima e della terza di esse (Legge 8 luglio 1977, n. 214 e Legge 16 maggio 1977, n. 305) (29), ma nell'ottica di una nuova disciplina della circolazione — della quale si sente da lungo tempo l'esigenza — devono essere tenute presenti le imposta-

zioni e i principi che quelle convenzioni tendono ad attuare, attraverso l'armonizzazione delle legislazioni (scopo principale del Consiglio d'Europa), ai fini di una strategia uniforme in materia.

Alcuni di questi principi il progetto del 1977 ha recepito (30), ma non in maniera completa, mantenendo ad es., come s'è accennato, la sanzione penale dell'ammenda, mentre già si era delineata la netta tendenza alla depenalizzazione (31).

È da auspicare nuovamente, perciò, che nella stesura definitiva si tenga conto anche delle risoluzioni e degli orientamenti sopra indicati.

5. — Ma nessuna legge nuova, nessuna scelta di normazione, per quanto elaborata e innovatrice possa essere, divenuta efficace se non è assicurata la sua applicazione. Si è più volte constatata nel nostro Paese la introduzione di riforme legislative rimaste poi allo stato di lodevole intenzione per carenza di strutture che ne garantissero la pratica realizzazione.

Anche nel settore che ci interessa occorre l'apprestamento di mezzi che rendano possibile la concreta applicazione della nuova disciplina, a cominciare da quella risultante dalla legge n. 689 del 1981. Specialmente per quelle norme che mirano alla prevenzione, anche attraverso la repressione, è necessario che si potenzino secondo la moderna tecnologia i mezzi di vigilanza e di controllo. È indispensabile — come è stato sempre detto — che le forze dell'ordine siano poste una buona volta nella condizione pratica e non soltanto teorica (32) di vigilare con apprezzabile frequenza e non solo sporadicamente o in giornate particolari la circolazione sulle strade, soprattutto quelle a lungo percorso. Ripetendo un concetto già altre volte espresso, si sa che quando il guidatore scorge da lontano la pattuglia di agenti istintivamente è portato a rallentare l'andatura, anche se è certo di essere in ordine, il che sta a dimostrare che la consapevolezza di un frequente controllo induce ad essere più osservanti della disciplina vigente, influenzando indubbiamente sul comportamento (33).

Ed oggi che con la legge di depenalizzazione si sono eliminate molte delle competenze degli organi giudiziari, già da tempo ritenute eccessive o superflue (34), ma al contempo si sono accresciute le competenze delle autorità amministra-

tive, è necessario che queste ultime siano in grado di agire compiutamente, sia con gli organi interni che con le forze esterne, per rendere tempestiva ed efficiente l'opera cui il legislatore le ha chiamate. Non sappiamo se ancora vi sono in Italia tremila Comuni privi di vigili urbani (35), ma la circostanza — sia pure per un effetto indotto — è sintomatica della persistenza di carenze di strutture, da eliminare al più presto se non si vogliono frustrare gli intenti delle ultime scelte di politica legislativa, peraltro non sempre agevolmente raggiunte.

6. — L'incidenza della vigilanza sul comportamento dell'utente della strada (36), e innanzitutto del conducente, è quindi incontestabile, soprattutto, come s'è visto, sotto il profilo dell'azione preventiva, sempre preferibile alla punizione. Ma finché non si verificherà attraverso quell'azione una effettiva diminuzione degli incidenti e finché non si raggiungerà il traguardo della buona formazione dell'automobilista, gli intenti di prevenzione dovranno essere perseguiti anche attraverso la punizione di quei trattamenti restii all'educazione stradale e causa recidivante di pericolose infrazioni.

Non è che manchino, anche attualmente, le norme tendenti a tale scopo: l'art. 91 del codice stradale vigente indica espressamente le infrazioni considerate pericolose per le quali in caso di reiterazione può essere disposta la sospensione della patente di guida ed anche il progetto del 1977 mantiene tale previsione (art. 120); ma non sempre il controllo e la vigilanza ora esistenti riescono a fornire i dati necessari, data la tardiva iscrizione delle violazioni nei casellari giudiziari e la mancata attuazione, in via generale, degli schedari previsti presso ogni ispettorato della motorizzazione dall'art. 92 del cod. vigente (completato dall'art. 503 del regolamento: D.P.R. 30 giugno 1959, n. 420) (37).

Sicché appare conforme a giustizia individuare e punire quei soggetti che commettono ripetutamente violazioni delle norme di comportamento (le quali, non si dimentichi, costituiscono un insieme di disposizioni informate alla tradizionale nozione dei reati di periodo, ancorché ora per la gran parte depenalizzati).

Riaffiora a tal riguardo la proposta di introdurre anche nel nostro ordinamento il sistema della *patente a punti*, che

ha formato già oggetto, molto tempo fa, di studio specifico e poi di concreto suggerimento (anche da parte dell'A.C.I.), data soprattutto la buona esperienza fattane in altri Paesi.

Ma in Italia tale proposta non ha avuto fortuna; anche in sede internazionale (Consiglio d'Europa) il delegato italiano in seno al Sottocomitato (n. VII) che si occupava della armonizzazione delle legislazioni in materia di circolazione stradale (38) ebbe a suo tempo istruzioni di non assecondare la introduzione di tale sistema, ritenuto eccessivamente automatico e non sufficientemente caratterizzato da criteri obiettivi.

Oggi, dopo l'applicazione avutasi in altri Stati, tale posizione andrebbe ben riveduta, posto che l'attribuzione dei punti è collegata esclusivamente alle infrazioni commesse. Una recente indagine condotta nella Repubblica federale tedesca — che è uno dei Paesi a più elevato tasso di circolazione e che ha pure avuto il più ampio processo di depenalizzazione (39) — ha permesso di riscontrarne, dal 1974 in poi, gli effetti positivi.

Com'è noto, ciascun automobilista ha una dotazione di punti che è uguale per tutti (in Germania federale: 18 punti) e subisce una penalizzazione variabile in base alla gravità dell'infrazione commessa. Secondo l'esempio (tedesco) riferito le penalizzazioni maggiori (7 punti) si hanno per la guida in stato di ebbrezza o sotto l'influenza di sostanze stupefacenti, per l'incidente causato in stato di ebbrezza, per il c.d. « delitto di fuga » (*hit and run*). Una penalizzazione di 6 punti è prevista per la guida senza avere conseguito la patente, per la guida di veicolo non coperto da assicurazione o per contraffazione di targhe; 4 o 5 punti per la guida con tasso alcolemico di 0,8 per mille (per tassi superiori è applicabile la penalizzazione più grave), per eccesso di velocità (superando la velocità massima consentita di più di 40 kmh. nei centri abitati e di più di 50 kmh. sulle strade extraurbane), per sorpasso vietato o superamento della linea continua in prossimità di curve o dossi; 3 punti per superamento della velocità massima consentita di più di 25 kmh, per sorpasso a destra, per non aver dato precedenza, per guida a luci spente o difettose, con pneumatici consumati o con freni non efficienti; 2 punti o 1 punto per tutte le altre infrazioni non previste o diverse per entità da quelle precedenti.

Il conducente che raggiunge una certa soglia di punti (nella Germania federale 9 punti) riceve un avvertimento scritto, se tocca un livello superiore è sottoposto ad accertamenti sulla capacità di guida (in Germania federale con 14 punti il conducente deve ripetere gli esami teorici e, se occorre, quelli pratici) oppure può avere la sospensione della patente. Chi raggiunge la soglia massima, esaurendo la dotazione di punti, subisce il ritiro della patente.

È questa, in linea di massima, la impostazione suggerita anche dal Consiglio d'Europa e non si vede perché anche nel nostro Paese non si debba poter far leva su uno strumento del genere, che ha indubbi stimoli di deterrenza. Proposte in tal senso sono venute anche dalla XXXVIII Conf. di Stresa, 1982, citandosi le esperienze della Germania, del Canada, degli USA, dell'Australia, del Giappone, dell'URSS.

7. - Altro argomento sul quale si sta di nuovo appuntando l'attenzione degli studiosi e che tende in egual modo a stimolare nel conducente una correttezza di comportamento è il controllo del tasso alcoolemico per individuare ed eventualmente punire la guida sotto l'influenza dell'alcool (anche indipendentemente dai fini di punteggio di cui innanzi s'è discusso).

È superfluo ripetere tutte le osservazioni cui ha dato luogo tale argomento fin dal suo sorgere (40). L'Italia continua a restare uno dei pochissimi paesi in Europa (con il Portogallo e la Spagna) dove non è stato legislativamente introdotto un valore massimo di tasso alcoolemico per il conducente oltre il quale è da ritenere sussistente uno stato di alterazione euforica che, seppure non evidente, diminuisce i riflessi incidendo sulle facoltà percettive del guidatore e riducendone le possibilità di dominare costantemente il veicolo.

Questa condizione è quella che risponde alla ormai consolidata interpretazione giurisprudenziale della guida in stato di ebbrezza (41) di cui all'art. 132 del cod. stradale vigente, rimasto finora disapplicato, e corrisponde altresì al contenuto della dizione « guida sotto l'influenza dell'alcool » usata dal Consiglio d'Europa nella ricordata Risoluzione n. 7 del 22 marzo 1973 (42).

Le constatazioni negative sono tanto più amare perché, dopo ampia discussione, il progetto di nuovo codice stradale

del 1977 aveva finito per accogliere il sistema proposto in sede internazionale, introducendo e fissando (art. 170) il valore del tasso di alcoolemia allo 0,8 per mille (80 milligrammi per cento millilitri) (43) e dando facoltà agli agenti delle forze dell'ordine di effettuare l'esame dell'aria espirata del conducente mediante uno degli apparecchi di *dépistage* esistenti (il cosiddetto palloncino adoperato dalle polizie di altri Paesi o altro strumento idoneo). In caso di indicazione sfavorevole l'interessato — secondo il progetto citato — potrebbe chiedere di essere sottoposto a prelievo di sangue da parte di un medico per accertare con maggiore precisione, secondo modalità da stabilire con successivi provvedimenti regolamentari, il tasso alcoolemico. Tale prelievo potrebbe essere disposto dagli stessi agenti in caso di incidenti con danni alle persone, qualora il *dépistage* denunci il tasso massimo indicato. L'analisi alcoolimetrica dovrebbe essere effettuata con le garanzie previste per le perizie dall'art. 304 bis e segg. del cod. di proc. pen. (presenza del difensore, possibilità di nominare consulente di parte, etc.). Le sanzioni previste sarebbero di natura penale, ma alternative (arresto o ammenda) per l'ipotesi più semplice di sola guida con tasso alcoolemico superiore al limite, mentre in caso di recidiva sarebbe applicabile la sola pena detentiva e in caso di incidente le pene dell'arresto e dell'ammenda sarebbero da applicare congiuntamente. Per la ipotesi di rifiuto di sottoporsi a prelievo coattivo le sanzioni sarebbero ovviamente maggiori.

Come s'è già detto, serrate discussioni si sono innescate sui mezzi di accertamento del tasso alcoolemico (nonostante che questa sia la manchevolezza maggiore dell'art. 132 cit.), essendo state manifestate perplessità sulla legittimità costituzionale della nuova disciplina prospettata, per le limitazioni che essa imporrebbe alla libertà personale, come è garantita dall'art. 13 della Costituzione (44).

Senza stare a ripetere le argomentazioni *pro* e *contra* emerse dai vari dibattiti (45), ma rilevando — secondo quanto già accennato — che tutti gli altri principali Paesi europei (non solo quelli dell'est, ma anche quelli di antica tradizione democratica) prevedono il prelievo forzoso del sangue in caso di grave incidente (46) e che altrettanto sentita è nel nostro Paese la esigenza di proteggere gli utenti della strada dal pericolo di coloro che appaiono inadatti, sia pure

temporaneamente, alla guida, è interessante segnalare la sensibilizzazione al problema che i politici hanno in questi ultimi tempi dimostrato.

Va rilevato con compiacimento, infatti, che da un lato il Ministero della Sanità ha ripristinato la Commissione per lo studio e la lotta contro le patologie derivanti da alcolismo (47) e dall'altro che — anche per suo stimolo, sia pur indiretto — è stata presentata al Parlamento, fin dalla scorsa legislatura, una organica ed ampia proposta di legge che affronta i problemi derivanti dalle alcooldipendenze, mirando non già a vietare o ad eliminare l'uso delle bevande alcoliche, bensì a ridurre l'*abuso*, cercando di indurre a un modo corretto di bere. Tale proposta, ripresentata nell'attuale legislatura (48), contiene anche una normativa concernente la guida sotto l'influenza dell'alcool.

Come è spiegato nell'ampia relazione che accompagna la proposta stessa, l'iniziativa si giustifica con l'incidenza che l'uso sregolato di bevande alcoliche ha sulla circolazione stradale. Pur riconoscendosi che la *sedes materiae* sarebbe quella del cod. stradale e pur essendo nota la previsione dell'art. 170 del progetto, si ritiene che l'iter parlamentare sarà molto lungo per cui si rende necessario agire subito. Sull'esempio di altri Paesi europei (Danimarca, Finlandia, Francia, Germania fed., Svezia) è stato proposto un doppio tasso alcoolemico (0,8 e 1,30 per mille, come è per la Germania federale).

E la disciplina prospettata per superare le obiezioni di natura costituzionale ha una formulazione non dissimile da quella adottata dal legislatore per l'art. 238 e 238 *bis* del cod. di proc. penale (fermo di indiziati di reato), prevedendo che l'ordine impartito dagli agenti di polizia, in caso di necessità e urgenza, per il prelievo dell'aria espirata e, ancor più, per il prelievo di sangue nelle ipotesi di grave incidente sia sottoposto entro breve termine a convalida da parte del giudice e che l'esame alcoolimetrico sia effettuato in luogo idoneo e con le garanzie di legge stabilite per le normali perizie (art. 304 *bis* e segg. c.p.p.).

Ma quel che appare ora più utile segnalare è un dato tecnologico molto importante che permette di avanzare nuove interessanti considerazioni.

Secondo informazioni acquisite in sede di Commissione del Ministero della Sanità, la tecnologia moderna ha consentito di perfezionare gli strumenti già esistenti all'estero per l'accertamento della guida sotto l'influenza dell'alcool, in modo da avere con la stessa apparecchiatura non solo un *dépistage* in via generale preciso attraverso l'aria espirata, con diretta indicazione numerica (come negli attuali orologi al quarzo) del tasso alcoolimetrico, ma — quel che più conta — la possibilità di « immagazzinare » in apposita fiala facilmente applicabile l'aria medesima e conservarla per lungo periodo (addirittura due o tre mesi) largamente sufficienti per effettuare l'analisi necessaria con tutte le garanzie volute (49).

Gli apparecchi suddetti sono di due tipi: uno di fabbricazione britannica (Lion Alcolmeter S-D2), l'altro di fabbricazione tedesca (Dräger Alcotest 7310); sono di costo molto moderato (poco più di un milione) e di agevole manutenzione, essendo prevista per essi una verifica periodica a lunga scadenza per eventuali rettifiche.

La deduzione che si trae da queste possibilità è di immediata evidenza: mediante la conservazione protratta dell'aria espirata si può fare a meno del prelievo di sangue, perché l'analisi su di essa (gascromatografia) — secondo il parere degli esperti — può ben surrogare l'esame alcoolemico, può consentirne, con gli opportuni accorgimenti, la ripерizione, può garantire più agevolmente all'interessato la conservazione del campione per la eventuale consulenza tecnica di parte.

Si può avere in tal modo l'eliminazione di tutti i problemi di costituzionalità circa il prelievo coattivo di sangue, per il quale continuano a sussistere riserve d'ordine tecnico sulla sua tempestiva e quindi utile effettuazione.

Per quanto concerne il prelievo dell'aria espirata, invece, non dovrebbero permanere dubbi sulla sua legittimità, perché s'è sempre sostenuto che esso non costituisce una ispezione corporale o personale cui si opporrebbe la garanzia di libertà sancita dall'art. 13 Cost. Infatti esso impone — secondo la stessa interpretazione della Corte Costituz. che nella nota sentenza del '62 (50) ha ritenuto legittimo, si noti bene, il prelievo delle impronte digitali — soltanto una temporanea costrizione di lieve entità su una parte esteriore del corpo umano, non lesiva neppure della dignità personale, e

pertanto ben compatibile con il principio dell'*habeas corpus*, inteso come tutela fisica e morale dell'individuo.

Ad ogni modo, ad evitare equivoci e ulteriori perplessità eventuali, la proposta di legge ha mantenuto anche per il *dépistage* con l'aria espirata la formulazione garantistica, con previsione della convalida del giudice (51).

Viene volutamente omesso in questa sede l'argomento della guida sotto l'influenza di sostanze stupefacenti, sia perché, nonostante la previsione dell'art. 171 del progetto del 1977, la problematica al riguardo è ancora molto aperta, sia perché anche le recenti proposte sul trattamento delle tossicodipendenze non offrono spunti nuovi per la materia qui trattata (52).

8. — Da tutte le riflessioni suddette, in gran parte vecchie, ma con nuove prospettive, emerge la considerazione che qualcosa si possa fare agevolmente, indipendentemente dalle lungaggini finora verificatesi, per migliorare il comportamento del conducente, che era e resta l'obiettivo principale di ogni filosofia di intervento nel campo della sicurezza stradale.

Tuttavia non ci stanchiamo di dire, a rischio di apparire monotoni e petulanti, che non bisogna frapporre altri indugi, che non occorre attendere che le statistiche — peraltro sempre tardive — raggiungano livelli eccezionali (come purtroppo avviene di consueto) prima di intervenire (53), che insomma è necessario finalmente agire, perché oltretutto è mortificante sentirsi dire — specie nelle assise internazionali — che in Italia si continua a studiare sì, ma non si guarda ai morti sulle strade (54)!

## NOTE

(1) Ma tale legge contiene anche numerose modifiche e innovazioni; infatti il suo titolo è « Modifiche al sistema penale ». Fra i commentatori della legge medesima v: per tutti BERTONI, LATTANZI, LUPO, VIOLANTE, *Modifiche al sistema penale*. Milano, 1982 e in particolare, per quanto riguarda la varietà degli argomenti trattati e talune deficienze di coordinamento, vol. I, *Introduzione*, p. XI e ss.

Quanto all'espressione « depenalizzazione » va osservato che essa non corrisponde a quella usata in sede internazionale, ove si preferisce il termine « decriminalizzazione »; così ad es. nei documenti del Consiglio d'Europa, cfr. *Rapport sur la décriminalisation*, 1979, adottato dal Comitato dei Ministri il 29 marzo 1980: v. ESPOSITO V. in *Modifiche al sistema penale*, cit. coordinato da BERTONI et al., vol. II, cap. I, p. 8 e ss.; v. anche gli Atti del *Colloquio internaz. di Bellagio sulla decriminalizzazione*, 1973 e *Decriminalisation et dépenalisation*, Rapporto del ministro italiano della Giustizia alla Conferenza dei Ministri europei della giustizia, L'Aja, 1970.

L'adozione dell'espressione in sede internazionale appare in certo senso impropria per il sistema penale italiano, laddove per decriminalizzazione si intende l'eliminazione di qualsiasi nozione di illecito dal fatto considerato, mentre per effetto della depenalizzazione il fatto perde il carattere di reato, ossia di illecito penale, ma può conservare quello di illecito amministrativo. In tal senso opera la legge n. 689 del 1981, irrogando sanzioni amministrative per le infrazioni, che hanno perduto la loro qualifica di reato. Per una spiegazione più ampia e puntualizzata v. ESPOSITO op. cit. p. 9 nota 5; *idem.*, *I doveri dell'utente: la necessità della distinzione*, etc., in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1982.

(2) Le infrazioni già punite con pena alternativa (arresto o ammenda) ora depenalizzate (punite cioè solo con sanzione amministrativa) sono quelle previste nel cod. strad. vigente dall'art. 8 (lavori o depositi sulle strade senza l'osservanza delle prescrizioni stabilite), dall'art. 58, nono comma (e non più ottavo, come indicato nella legge n. 689/1981, perché per effetto dell'art. 8 della successiva legge 10 febbraio 1982, n. 38 il comma quinto è stato sostituito dai commi quinto e sesto) relativo alla circolazione con un veicolo per il quale non è stata rilasciata la carta di circolazione, dall'art. 72 (circolazione con macchina agricola senza rilascio del prescritto certificato dell'Ispettorato della motorizzazione civile), dall'art. 83, sesto comma (guida senza « foglio rosa », ma con a fianco, come istruttore, persona fornita di patente), dall'art. 88, sesto comma (guida con patente scaduta).

Da notare che per le infrazioni predette è prevista una sanzione amministrativa di ammontare molto superiore a quello stabilito, in via generale, dall'art. 32 della legge n. 689; v. art. 38, quarto comma, stessa legge.

E da rilevare altresì il mantenimento della natura di reato per la violazione dell'art. 83, quinto comma (guida con foglio rosa senza istruttore a fianco), ritenuta — giustamente — pericolosa per la sicurezza della circolazione.

(3) Sono quelle previste dall'art. 80, dodicesimo comma, nel testo modificato dall'art. 2 della legge 14 febbraio 1974, n. 62 (consenso o affidamento della guida a persona sprovvista di patente), dall'art. 87, ultimo comma (guida senza la « superpatente », quando prescritta), dall'art. 106, undicesimo comma (sorpasso a destra, in curva, sui dossi, etc.) e infine dall'art. 110, settimo comma (uso di luci abbaglianti nell'incrocio con altri veicoli).

(4) Ma con iscrizione nel casellario giudiziale: v. art. 604 c.p.p. modificato dall'art. 137 legge n. 689. In proposito v. STRIANI, *Legge n. 689 del 1981. Ancora dell'oblazione e dell'iscrizione nel casellario, con particolare riferimento alle contravvenzioni stradali*, in *Cass. pen.* 1983, p. 208; v. *Cass. 3ª Sez. pen.*, 13 aprile 1983, *Vezzali*, in *Giust. pen.* 1983, III, 625.

(5) V. *Cass. cit.* alla nota precedente, la quale esclude la questione di legittimità costituzionale dell'art. 162 bis, ma con esamina il caso, pure prospettato nel lavoro sopra cit., dell'eventuale disparità di trattamento con le altre cause estintive (amnistia e prescrizione) previste anche per i delitti.

(6) Già in occasione dell'aumento della pena detentiva per l'omicidio colposo da incidente stradale, operato, sotto la spinta dell'allarme sociale, dalla legge 11 maggio 1966, n. 196, vi fu chi ritenne inefficace tale misura sul piano preventivo per

la pratica inapplicabilità delle più severe pene; v. TARTAGLIONE, *Riforme legislative per una migliore tutela penale in materia di circolazione stradale*, in *Arch. giur. circ. e sinistri stradali*, 1967, p. 404.

Sul piano internazionale, v. MIDDENDORFF, *The effectiveness of punishment and other measures of the law relating to traffic offences*, DPC/CS (65), 22, 1965 (Cons. d'Europa); LEMET, *Responsabilité par faute et prévention des accidents, réflexions sur le projet TUNC*, in *Revue de droit pénal et de criminologie*, Paris, 1968, cit. anche da RUBINI, in *Per un criterio sanzionatorio differenziato delle infrazioni stradali*, Relazione per il Centro Naz. Prev. e Dif. Sociale al IV Colloquio della Fondaz. internaz. pen. e penitenziaria, «Aspetti penali e penitenz. del traffico stradale», Rotterdam, 13-17 giugno 1977, nota 7; ROSSO, *La disciplina dei reati nella circ. str. nel dir. italiano*, Giornate italo-jugoslave, 1962; v. anche STRIANI, *L'omicidio colposo derivante da incidente stradale. Orientamenti e riflessioni per una possibile armonizzazione delle norme relative*, in *Arch. pen.* 1976, p. 35, nota 5, e 45, note 41 e 42; ESPOSITO V., *I doveri dell'utente cit.*

(7) v. CONTI G., in *Modifiche al sistema pen.* cit. coordin. da BERTONI et al., vol. I, p. 2 ed AA. citati in nota, fra i quali soprattutto MANZINI, che fin dal 1920 (vol. I del *Trattato*, p. 89) lamentava l'abuso delle sanzioni penali, controproducente sul piano della prevenzione generale, ed auspicava la introduzione di sanzioni amministrative sul tipo delle ammende di diritto privato; v. anche STRIANI, op. cit. a nota 4, p. 207.

(8) v. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 1924; PALIERO, *Il dir. pen. amm/vo. Profili comparativistici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1980, 1258; v. anche *Décriminalisation et dépenalisation*, rapporto cit. a nota 1; *Rapporto sulle attività future del Sottocomitato VII del Cons. d'Europa*, doc. DPC/CEPC VII (71) 2 def.; MIDENDORFF, *Desirable developments in the administration of justice*, DPC/CDIR (66) 5, in Atti della Conf. europea dei Direttori degli Istituti di ricerche criminologiche, doc. DPC/CDIR (67) 1 def.

(9) Cfr. soprattutto la depenalizzazione effettuata in Germania fed. con la legge 26 giugno 1949 che introdusse la figura dell'illecito amministrativo (*Ordnungswidrigkeit*) al posto di numerosi reati, seguita poi dalle leggi del 1952, del 1968 e del 1975; v. Conseil de l'Europe, *Rapport sur la décriminalisation* cit.; ESPOSITO, op. cit. p. 9, nota; CONTI G., in *Modif. al sist. pen.* coord. da BERTONI et al. cit., vol. I, p. 3 ed AA. ivi citati.

(10) Tale legge, peraltro, aveva escluso, con l'art. 16, le infrazioni di cui agli articoli 15, undicesimo e ultimo comma, 105, ottavo e nono comma, 119 e 125 cod. stradale. Queste infrazioni sono da intendersi ora depenalizzate per effetto della legge in esame che non richiama il cit. art. 16.

(11) v. BERTONI et al., op. cit., vol. I, p. 89 (a cura di VENEZIANO G.). Non è mancato tuttavia chi ha avuto occasione di rilevare che con la introduzione della depenalizzazione si era trovato il sistema di irrogare pene senza ricorrere ai giudici, facendo sostanzialmente venir meno una concreta garanzia di difesa per il cittadino: v. CANEPA M., in Atti del Conv. Comm. giur. ACI Piemonte e Liguria, Genova-Rapallo, 1979, p. 62. Ma gli artt. 22 e segg. della legge n. 689 del 1981 sembrano smentire l'assunto.

(12) Sull'argomento, specie con riferimento alla necessaria distinzione, ai fini della prevenzione, tra violazioni più gravi e infrazioni minori, v. RUBINI, *Per un criterio sanzionatorio differenziato* etc. cit. pagg. 10-12; v. anche LEVASSEUR, *Les mesures alternatives pour les infractions en matière de circ. routière*, Rapporto Conv. America Latina 1975.

(13) Si è sostenuto che la rilevante incidenza di tale reato sul carico degli uffici giudiziari ha determinato l'esigenza di realizzare, con la « deflazione » di tale carico, un sistema contemporaneamente più efficace di prevenzione e repressione di tale infrazione, mediante la previsione del sequestro e la confisca del veicolo; v. BERTONI et al. op. cit., vol. I, p. 91-92 e nota 50; v. ESPOSITO-LUPO, *Le prospettive immediate dell'ordinam. ital. in tema di sanzioni per le infraz. strad. e loro compatibilità con le linee di tendenza del dir. uniforme europeo*, Atti della XXXV Conf. di Stresa, 1978.

(14) Alla cit. Conf. di Stresa del 1978 e, successivamente, nel Simposio internazionale di medicina del traffico, Università catt. del S. Cuore, Roma, novembre 1980.

(15) v. MIDDENDORFF, *op. cit.*; v. anche nota 6.

(16) Secondo la indagine cit. nel testo, su 1000 gravi incidenti, con 1702 veicoli coinvolti, 374 morti e 776 feriti gravi, si sono avute le seguenti indicazioni:

- percentuale dei casi con fattore *strada* determinante (causa o concausa principale): 4,4 %;
- percentuale dei casi con fattore *veicolo* determinante: 11,2 %;
- percentuale dei casi in cui causa o concausa principale è stato *l'uomo*: 88,4 %

La somma è superiore a cento per la presenza di uno o più fattori nello stesso incidente. V. *Prevenzione e sicurezza stradale*, in *Capire l'assicurazione*, n. 3, giugno 1984. V. anche STRIANI, *L'opera educativa sull'uomo nel binomio motorizzazione e ambiente*. Atti Conv. Circolaz. e inquinamento, ACI Lucca, maggio 1981; TARTAGLIONE, *Comportamento dell'utente*, Atti XXX Conf. Stresa 1973; ANCONA, relazione ivi, 3.1.

(17) Mentre l'uso delle cinture di sicurezza è obbligatorio in tutti i Paesi ad alto indice di motorizzazione e di circolazione, in Italia non è ancora entrata in vigore una normativa che disciplini tale settore (come per il casco dei motociclisti), nonostante le disposizioni e raccomandazioni degli organismi internazionali: sicché sono pochissimi gli utenti della circolazione che ne fanno uso.

Tuttavia il progetto 1977 (art. 65) prevede l'obbligo della *installazione* delle cinture sui sedili anteriori, ma non ancora l'uso (in Francia s'è rilevata una forte riduzione della gravità delle lesioni). L'art. 159 prevede l'uso del casco per i motociclisti e i loro passeggeri.

Per quanto concerne il controllo periodico degli autoveicoli, nonostante la vigente norma contenuta nell'art. 55 del cod. stradale, come modificata dalla legge 24 marzo 1980, n. 85, sono note le disfunzioni organizzative per l'esplicazione della revisione, che ormai si verifica a intervalli decennali, mentre negli altri Paesi il controllo tecnico avviene in media tre anni dopo la immatricolazione del veicolo e può avere in seguito scadenze ancora più frequenti.

(18) Da una indagine della Huk Verband risulta che il rischio sulle autostrade è inferiore di oltre il 50 % rispetto a quello di tutte le altre strade, nonostante la velocità molto più elevata. Secondo i dati statistici elaborati dall'Associaz. it. Soc. concess. autostrade e trafori (AISCAT, n. 1-2 del 1983), nel decennio 1973-1982 si è avuta conferma dell'affermazione suddetta, perché il tasso degli incidenti in generale (100 milioni di veicoli per km.) è passato da 76 a 53 (18.225 sinistri su 4.339 km. di rete autostradale nel 1973, rispetto a 18.773 incidenti nel 1982, ma su 4.921 km. di rete) e il tasso di incidenti con esito letale è sceso dal 2 (473 morti nel 1973) all'1,27 (446 nel 1982), mentre gli individui deceduti per conseguenze di incidenti sono scesi da 582 nel 1973 ai 576 del 1982 con un tasso calato dal 2,4 all'1,6; v. *Prevenzione e sicur strad.* cit.

(19) È innegabile che un progetto unico di riforme è preferibile, perché strutturato in modo più completo, organico e uniforme, ma è altrettanto vero che ragioni sociali preminenti o situazioni tecniche contingenti possano rendere urgente l'adozione di specifici provvedimenti modificativi. Al riguardo v. STRIANI, *L'urgenza della modifica dell'art. 132 del cod. stradale*, in Atti della XXX Conf. di Stresa, 1973, p. 264/a; *id.*, *L'urgenza di modifiche in materia di circ. stradale*, in *Riv. di polizia*, 1981, fasc. I-II, p. 8 dell'estratto; ANTUOFFERMO, in Atti del Conv. Comm. giur. ACI Piemonte e Liguria, cit., p. 66; *contra* ACQUAVIVA, *Relaz. di sintesi* in Atti stesso Convegno, p. 102, ma v. però anche VORGIA E., *Relaz. di sintesi* XXXVII Conf. di Stresa, 1980, p. 23/a e 25/a.

(20) È noto che i limiti di velocità oggi esistenti furono introdotti a causa della crisi energetica e non già per specifici e diretti motivi di sicurezza, sicché ancora oggetto di discussione sono le argomentazioni ad essi relative, sostenendosi che è pur vero che la gravità degli incidenti deriva dalla velocità degli autoveicoli coinvolti e che aumentando le velocità diminuisce la possibilità di tempestiva frenatura, ma che è altrettanto innegabile che si hanno incidenti mortali anche con velocità

ridotte, che i limiti devono essere realistici se se ne vuole l'osservanza, che i veicoli di minore cilindrata marciano quasi sempre ai limiti della loro massima velocità.

Per quanto attiene alla manutenzione e alla segnaletica, l'argomento è oggetto di discussione da lungo tempo: valga per tutti il richiamo alla XIX Conf. di Stresa del 1962 che si occupò ampiamente del problema, posto come tema del convegno (« La responsabilità civile dei funzionari ed amministratori pubblici nella costruzione e manutenzione delle strade, con particolare riferimento alla segnaletica stradale »). Da ult. v. SCHIETROMA E., *La segnaletica orizzontale per l'efficienza e sicurezza del traff.* in *Riv. giur. circ. trasp.* 1984.

(21) v. ESPOSITO V., in Atti del Conv. Comm. giur. ACI Piemonte e Lig. cit., 45 e segg.

(22) v. nota che precede; v. anche STRIANI, *L'urgenza di modifiche in materia di circ. strad.* cit.

(23) v. anche STRIANI, *op. cit.* a nota 6; per gli AA. che per primi si occuparono del problema v. fra gli altri ALTAVILLA, *La colpa*; ID., *Rapporto gen.* alla Sessione dell'Assoc. int. di dir. pen., Roma, 1960, in *Revue int. de droit pénal*, 1961; BAYCON L., *Le délits involontaires au pont de vue de la respons. pénal*, in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1963; HERZOG, *La répression des infractions involontaires*, in *Revue de d.p. et de criminologie*, 1963; CLERC, *Circulation routière et procédure pénale*, in *Revue de droit pénal suisse*, 1970.

(24) Per la Spagna la Ley penal del automovil del 9 maggio 1959 e quella del 24 febbraio 1962; per l'Austria gli artt. 335, 431 e 432 del cod. penale; per la Jugoslavia gli artt. da 271 a 278 del cod. pen.; per la Svizzera l'art. 129 del cod. pen.; v. RUBINI, *op. cit.*, p. 5-6; v. anche STRIANI, *op. cit.* a nota 6, p. 60, note 84 e 85.

(25) v. NUVOLONE, *Evoluzione della disciplina della circolazione con particolare riguardo alla normativa internazionale*, relazione alla XXV Conf. di Stresa, 1968.

(26) v. *Rapporto della Commissione del Centro naz. prev. e dif. sociale* (presieduta dal prof. M. Gallo), in *Revue int. de droit pénal*, 1969.

(27) v. TARTAGLIONE, *Le sanzioni alternative in materia di circ. strad.*, in Rapporto della Comm. del Centro naz. prev. e dif. soc. per le II giornate di dif. sociale in America Latina, 1975.

(28) v. lavori cit. a note 21 e 22.

(29) Sulle Convenzioni citate v. STRIANI, *La ratifica della conv. europea per la repressione delle infrazioni stradali. Problemi connessi alla sua applicaazione*, in *Giust. pen.* 1979, I, 282 e ss.; ID., *Lotta alla criminalità. La ratifica della conv. europea sulla validità dei giudizi repressivi. Problemi connessi alla sua applicazione*, in *Cass. pen. mass. ann.* 1980, 576 e ss.; CAMPEIS-DE PAULI, *Conv. eur. per la repressione delle infraz. strad. e legge stat. di esec.: una Conv. dimidiata?*, in *Riv. giur. Circ. trasp.* 1980, 491 (ma ritengono che sia entrata già in vigore).

(30) Ad es. per la guida in stato di ebbrezza (da alcool e da stupefacenti) (artt. 170 e 171), per il c.d. delitto di fuga (art. 172 e 153), in materia di patenti (art. 117 ss., 133), etc.

(31) v. ESPOSITO, *op. cit.* a nota 21, p. 51, v. anche STRIANI, *Le infrazioni stradali a livello europeo*, in *Riv. di dir. sportivo*, 1977, 75, ove si prospetta l'esigenza di tener conto della indicata tendenza.

(32) Ogni tanto si sente parlare di aumento di organici o, nei grandi centri, di assunzioni anche rilevanti di vigili urbani, ma poi anche quando tali assunzioni avvengono non se ne apprezzano per vari motivi i benefici, anche perché le carenze precedenti di efficienza restano pressoché inalterate.

(33) v. l'interessante studio *Influencing driver behaviour* (L'Aja, Maggio 1977) presentato da P. ALLEWIJN et al. per il Research and documentation centre (e pubbl. dal Ministero della giustizia olandese) al cit. IV Colloquio di Rotterdam, 1977.

(34) v. LEIENS P. P., *Some aspects of traffic-related criminalisation in the U.S.A.*, in Atti del IV Colloquio int. di Rotterdam cit.

(35) Il dato suddetto era riferito da ACQUAVIA nella relazione di sintesi del Convegno delle Comm. giur. dell'ACI del Piemonte e della Liguria (Genova-Rapallo, ott. 1979), in Atti cit., p. 99.

(36) Già nella Conv. europea sulla responsabilità civile automobilistica (Strasburgo, 1973) si parlava di *utente* della strada nel senso ampio dell'espressione — più ampio di quello dell'art. 133 del cod. stradale vigente —, comprendente cioè non soltanto il conducente, ma anche le altre persone che possono essere coinvolte nell'incidente (passeggeri, pedoni, etc.). La nozione è stata ripresa nella stessa accezione dalla Risoluzione del Cons. d'Europa del 1977 (n. 27) sul « delitto di fuga ».

(37) Anche l'art. 197 del progetto del 1977 prevede l'istituzione di un archivio nazionale computerizzato nel quale dovrebbero essere iscritte (art. 125), fra l'altro, le violazioni delle norme di comportamento che possono dar luogo alla sospensione della patente (art. 120). Presso la IX Sezione penale della Pretura di Roma è in funzione già da tempo una macchina che memorizza, per il singolo individuo e per l'impresa interessata, le infrazioni alle disposizioni in materia di prevenzione degli infortuni e igiene del lavoro, consentendo così di rilevare subito i precedenti, definiti sia con sentenza di condanna che con oblazione. Ciò permette di avere un quadro del grado di inosservanza delle norme e di valutare i precedenti stessi al fine della aggravante di maggiore gravità di cui all'art. 38 della legge 20 maggio 1970, n. 300 e ora, dopo l'entrata in vigore dell'art. 162 bis, quarto comma, cod. pen. (art. 126 legge n. 689 del 1981), per l'ammissibilità all'oblazione per le contravvenzioni punite con pena alternativa: v. BERTONI et al., *op. cit.*, vol. I, p. 76, nota 28; v. anche STRIANI, *Legge n. 689 del 1981. Ancora dell'oblazione* etc. cit., p. 209.

(38) Per molti anni fu l'autore di queste note, poi il magistrato V. Esposito.

(39) v. nota 9. Con le leggi del 26 giugno 1949 e del 25 marzo 1952 (*Rahmen-gesetz*) fu introdotta la figura dell'illecito amministrativo, perfezionata nella sua disciplina con la legge 24 maggio 1968. Con la legge del 2 gennaio 1975 che ha approvato il nuovo codice penale è stata poi abolita definitivamente la categoria delle contravvenzioni.

(40) v. STRIANI, *opp. cit.* a nota 19; *Id.*, *Legislazioni e alcoolismo* (con rif. a dir. stranieri), in *Giust. pen.* 1980, I, 279; ESPOSITO, *Droga e volante: profili di dir. internaz. pen.*, in *Riv. giur. circ. trasp.* 1980, 433.

(41) cfr. Cass. pen. 7 febbraio 1961, Masiero; 22 gennaio 1963, Roncetti; 5 aprile 1968, Bove; 28 maggio 1971, Traversan; 1° ottobre 1971, Valente; 4 aprile 1974, Zardo; 7 marzo 1974, Rimbl; 13 nov. 1975, Nobili; 3 febbraio 1976, Pivieri; 7 genn. 1977, Benedetto; 26 aprile 1977, Pazzaglia; 3 maggio 1977, Fiore; 30 sett. 1977, Scognamiglio.

(42) Già il Cons. dei Ministri dei Trasporti con Risoluzione n. 21 del 1967 (doc. CM(67)76) sottolineava il ruolo dell'alcoolismo negli incidenti stradali, raccomandando di fissare allo 0,8 per mille il livello massimo di alcool nel sangue; v. VANNUGLI, *Road accident prevention*, Rapporto dell'European Public Health Committee del Cons. d'Europa, Strasburgo, 1976, p. 67 e ss.

(43) La Risoluzione del Consiglio d'Europa dice che si considera sotto l'influenza dell'alcool il conducente che abbia un tasso alcoolemico di *almeno* 0,8 per mille, lasciando tuttavia ai singoli Stati la facoltà di fissare nelle loro leggi anche un tasso inferiore. Così la Finlandia, la Grecia, la Norvegia e la Svezia (nonché, per loro conto, la Jugoslavia e il Giappone) hanno adottato il tasso dello 0,5 per mille, mentre la Bulgaria e la Cecoslovacchia hanno addirittura adottato lo 0,3 per mille, ritenuto già da alcuni esperti causa di alterazione di riflessi (senza contare che l'URSS, la Germania or. e l'Ungheria sembra abbiano, specie per alcune categorie di conducenti, il tasso zero; v. ZANALDI, *Alcool e traffico stradale*, Milano, 1972; ESPOSITO, *op. ult. cit.*; STRIANI, *Legislazioni e alcoolismo*, cit.; MARIANI C., *Guida in stato di ebbrezza: in Italia per ora si può*, in *Il Messaggero*, 13 febbraio 1984, p. 4.

(44) In particolare, oltre alle opp. cit. a nota 19, v. Atti del Conv. Comm. giur. ACI del Garda, Gardone Riviera, 1978; Atti del Conv. Comm. giur. ACI Piemonte e Liguria, cit.; Atti del Simposio internaz. di medicina del traffico Univ. catt. del S.C., Roma, 1980.

(45) Dal canto nostro abbiamo sempre sostenuto che la materia poteva essere adeguatamente regolata sia considerando il cosiddetto principio del *bilanciamento di interessi* (in ciò confortati dall'opinione del compianto TARTAGLIONE), posto che a più di venti anni dalla famosa decisione della Corte Costituzionale n. 30 del 22 marzo 1962 (la quale, peraltro, solo *incidenter tantum* affermò che il prelievo di sangue rien-

tra fra le ispezioni personali previste dall'art. 13 Cost.) la situazione si è notevolmente evoluta e il concetto di libertà personale come bene primario da tutelare è da contemperare con quello altrettanto essenziale e garantito della sicurezza pubblica, tenendo presente l'elevato numero di incidenti dovuti a guida sotto l'influenza dell'alcool (oltre il 40 %, secondo le stime dell'OMS e dell'ACI) — sia, comunque, non escludendo una normativa modellata sulla scorta degli articoli 238 e 238 bis del cod. di proc. pen. per il fermo di indiziati di reato, secondo quanto già formulato in sede di gruppo di lavoro della Commissione interministeriale per la riforma del codice stradale.

(46) v. ESPOSITO, *op. ult. cit.*

(47) Tale Commissione, costituita per la prima volta nel 1971, pose subito in evidenza, a conclusione dei suoi lavori annuali, la necessità di provvedere per rendere possibile l'applicazione dell'art. 132 del cod. stradale, ma non si ebbe alcun effetto. Neppur negli anni successivi in cui la Commissione stessa era stata confermata si ebbero risultati concreti, pur essendo stata rappresentata l'esistenza di vari problemi dovuti alle alcoolipendenze, dato che l'Italia è al secondo o terzo posto nel mondo (dopo la Francia e, forse, dopo il Portogallo) per consumo di vino (più di 90 litri annui *pro-capite*, corrispondenti a circa 15 litri di anidro); v. STRIANI, *Alcoolismo, che fare?*, in *Quaderni della giustizia*, 1983, n. 23; ID., *In Italy*, report sul tema « Is forced treatment working? », in *Legal Issues*, International Council on Alcohol and Addictions, March 1982, N.Y.

(48) Trattasi della proposta di iniziative parlamentare n. 1149 presentata alla Camera dei deputati il 19 gennaio 1984 dall'On. FOSCHI ed altri 99 deputati, di partiti diversi, e del disegno di legge n. 706, di identico testo, presentato al Senato il 9 maggio 1984 dal Sen. FIMOGNARI ed altri. Nell'VIII legislatura le proposte furono quella n. 3755 dell'On. Borruso ed altri, e il disegno di legge n. 2126 del Sen. De Cocci ed altri. Il titolo è: *Norme e documenti la prevenzione, cura e riabilitazione delle alcoolipendenze*.

(49) Gli apparecchi sono in possesso dell'Istituto di medicina legale dell'Università cattolica del S.C. (diretto dal prof. A. Fiori), in Roma. Lo scrivente ha effettuato personalmente la prova dell'aria espirata.

(50) Sent. del 22 marzo 1962, n. 30, pubbl. in G.U. 31 marzo 1962, n. 85.

(51) Il testo dell'art. 12 della proposta è il seguente:

« In caso di incidente stradale o quando si abbia fondato motivo di ritenere che il conducente del veicolo si trovi in stato di alterazione psico-fisica derivante dall'influenza dell'alcool, il giudice può disporre con atto motivato, l'esame dell'aria espirata con un apparecchio avente le caratteristiche indicate dal Ministro della sanità con decreto emanato di concerto con i Ministri dei trasporti, dei lavori pubblici e dell'interno.

In caso di necessità ed urgenza, qualora sia impossibile ottenere tempestivamente un provvedimento del giudice per assicurare un immediato accertamento, all'esame di cui sopra possono procedere i funzionari, gli ufficiali e gli agenti di cui all'art. 137 del decr. del Pres. Rep. 15 giugno 1959, n. 393, che ne riferiscono entro 48 ore al giudice per la convalida.

Qualora dall'esame dell'aria espirata risulti un valore corrispondente a un tasso alcoolemico non inferiore a 80 milligr. per cento millilitri, il conducente non può proseguire nella guida per un periodo di almeno tre ore dall'accertamento e il veicolo, se non può essere guidato da altra persona idonea, può essere fatto trainare fino alla più vicina autorimessa e lasciato in consegna al proprietario o al gestore di essa con le normali garanzie per la custodia.

Il conducente tuttavia può chiedere di essere sottoposto tempestivamente a prelievo del sangue o in caso di impossibilità, a prelievo delle urine, da effettuare a cura di un medico del più vicino ospedale o unità sanitaria locale, o del medico condotto o dell'ufficiale sanitario, al fine di determinare il tasso alcoolemico.

Agli stessi fini, in ogni caso di incidente stradale con lesioni personali i prelievi possono essere disposti dal giudice ovvero, ricorrendo la necessità ed urgenza di cui al secondo comma, dai funzionari, ufficiali ed agenti sopra indicati che ne riferiscono entro 48 ore al giudice per la convalida.

Se il giudice non convalida entro le 48 ore successive... i provvedimenti provvisori come sopra adottati, questi si intendono revocati e restano privi di ogni effetto». *Omissis*

(52) Per alcuni riferimenti specifici, v. ESPOSITO, *op. ult. cit.*, p. 448 e ss.

(53) Ad es. solo dopo 15 grosse rapine sui vagoni postali (tralasciando tutti i furti sui viaggiatori) è stato disposto il ripristino, di recente, di pattuglie della Polfer su alcuni treni.

(54) La *Prévention routière* francese afferma che se tutti conducenti fossero sobri si avrebbe una diminuzione del 12 % dei danni mortali. La Francia ha il maggior consumo di vino nel mondo, ma con legge del 1970 ha introdotto l'esame dell'aria e l'alcolimetria e con legge 11 luglio 1975 ha consentito la sospensione il ritiro della patente per qualsiasi tipo di infrazione, anche senza riferimento alla circolazione stradale. Per l'Italia, v. art. 82 cod. strad. vigente, in relazione all'art. 3 L. 27 dic. 1956, n. 1423 sulle misure di prevenzione e all'art. 6 L. 31 maggio 1965, n. 575 sulla mafia; v. anche art. 79 L. 22 dic. 1975, n. 685 sugli stupefacenti.

### RIASSUNTO

L'Autore espone innanzitutto l'incidenza modificatrice della legge n. 689 del 1981 (c.d. legge di depenalizzazione) sulle norme relative alla circolazione stradale, secondo la nuova ottica criminologica del legislatore, diretta non solo ad eliminare l'eccessivo appesantimento dell'apparato giudiziario per infrazioni di scarso allarme sociale per le quali la sanzione penale ha perduto la sua efficacia intimidatrice (reati « bagatellari »), ma anche volta a perseguire intenti preventivi e repressivi più concreti mediante l'irrogazione di adeguate sanzioni pecuniarie e l'adozione di severe misure accessorie.

Dopo aver fatto cenno delle critiche rivolte al nuovo sistema che, sull'esempio di altri ordinamenti, ha ampliato notevolmente il campo dell'illecito amministrativo, l'Autore si sofferma sulla persistente preponderanza del fattore uomo nella sicurezza della circolazione rispetto agli altri elementi (veicolo e strada) e sulla necessità di realizzare soprattutto la formazione dell'automobilista, non soltanto mediante l'educazione stradale ma anche mediante l'adeguamento del nostro ordinamento alla direttive comunitarie e alle convenzioni e risoluzioni del Consiglio d'Europa sulla materia, specie per ciò che attiene alla prevenzione specifica.

Nel riaffermare l'esigenza di un'opera continua di vigilanza e di controllo per ridurre il numero ancora molto elevato dei sinistri, l'Autore, dopo aver accennato, sulla scorta delle *Lignes directrices* del Cons. d'Europa (1979), all'opportunità di considerare la previsione di un generale reato di pericolo (*mise en danger*) sanzionatore di una condotta di rischio, ripropone l'introduzione del sistema della patente a punti, già rivelatosi in altri Paesi efficace deterrente, e ribadisce, come già in altri scritti, la necessità di adottare anche in Italia, a somiglianza di quasi tutti gli altri Stati europei, la normativa idonea ad infrenare la guida in stato di alterazione alcoolica.

A tale proposito, rilevato l'enorme ritardo frapposto nell'approvazione del nuovo cod. stradale, auspica il sollecito esame della proposta di legge già pendente dinanzi al parlamento e segnala le innovazioni tecnologiche intervenute nel frattempo.

### RESUME

L'Auteur commence par illustrer l'incidence modificatrice de la loi n. 689 del 1981 (dénommée loi de dépenalisation) sur les normes relatives à la circulation routière, selon la nouvelle perspective criminologique du législateur visant à éliminer non seulement l'alourdissement excessif du système judiciaire pour des infractions de moindre gravité sociale envers lesquelles la sanction pénale a perdu son efficacité intimidatrice (délits « bagatelles »), mais visant également à poursuivre des buts de prévention et répression plus concrets en infligeant des sanctions pécuniaires adéquates et en adoptant des mesures accessoires sévères.

Après avoir fait allusion aux critiques adressées au nouveau système qui, suivant l'exemple d'autres systèmes, a considérablement élargi le domaine du délit civil, l'auteur s'arrête sur la prépondérance persistante du facteur homme dans la

sécurité de la circulation par rapport à d'autres éléments (route et véhicule), ainsi que sur la nécessité de réaliser tout particulièrement la formation de l'automobiliste, non seulement à travers l'éducation routière, mais également à travers l'adaptation de notre système aux directives communautaires ainsi qu'aux conventions et résolutions du Conseil de l'Europe, en ce qui concerne notamment la prévention spécifique.

En réaffirmant l'exigence d'une oeuvre constante de surveillance et de contrôle afin de réduire le nombre toujours très élevé d'accidents, et après avoir fait allusion, en se fondant sur les lignes directrices du Conseil de l'Europe (1979), à l'opportunité de la prévision d'un délit générique de mise en danger qui sanctionne une conduite de risque, l'auteur repropose l'adoption du système du *permis de conduire par points*, qui dans d'autres pays a déjà fait preuve de déterrent efficace, et il confirme, comme il l'avait déjà fait dans d'autres écrits, la nécessité d'adopter en Italie aussi, comme dans la presque totalité des autres pays européens, les normes appropriées en vue de réduire les cas de conduite en état d'ivresse.

A cet égard, après avoir mis en évidence l'énorme retard interposé dans l'approbation du nouveau code de la route, l'auteur souhaite un prompt examen du projet de loi pendant au Parlement et signale les innovations technologiques qui sont survenues entretemps.

### SUMMARY

First of all the Author describes the effects of law no. 689 of 1981 (so-called depenalisation law) on norms relating to road traffic, according to the new criminological viewpoint of the legislator, aimed not only at eliminating an excessive weighing down of the judicial apparatus for infractions of slight social importance in respect of which penal sanctions have lost their intimidating effectiveness (so-called « trifling » offenses), but also at achieving prevention or more concrete repression by foreseeing adequate pecuniary sanctions and by adopting severe additional measures.

After referring to criticisms of the new system which, following the example of other jurisdictions, considerably extended the field of illicit administrative procedures, the Author dwells on the persisting preponderance of the human factor in road safety compared to the other elements involved (vehicle and roads) as also on the need to achieve the training of cardrivers, not only by means of road education, but also by an updating of our regulations to the Community directives and the conventions and resolutions of the Council of Europe on this subject, especially as regards specific prevention.

In reaffirming the need for a continuous effort at vigilance and control in order to reduce the still very high number of accidents, the Author after stating, on the basis of the Guidelines of the Council of Europe (1979), the advisability of considering the foreseeing of a general offence of dangerousness (mise en danger) with sanctions for dangerous behaviour, repropose the introduction of the system of driving licence scores, which has proved an effective deterrent in other countries, and stresses, as on other documents, the need for adopting in Italy, as in almost all the other European countries, appropriate measures for discouraging driving under the influence of alcohol.

In this connection, after noting the great delay occurring in approval of the new highway code, he calls for a prompt examination of the draft laws already pending consideration by Parliament and indicates the technological innovations achieved in the meantime.

### RESUMEN

El Autor expone antes que nada la incidencia modificadora de la Ley N° 689 de 1981 (conocida como Ley de liberación de la pena) sobre normas relacionadas con la circulación vial, según el nuevo enfoque criminológico del legislador, que no solo pretende eliminar la excesiva pesantez del sistema judicial causada por infracciones

de escaso riesgo social para las cuales la sanción penal ha perdido su eficacia intimidatoria (contravenciones insignificantes), sino que intenta prevenir y reprimir de una manera más concreta infligiendo adecuadas sanciones pecuniarias y adoptando severas medidas accesorias.

Luego de aludir a las críticas que se le hicieron al nuevo sistema que, siguiendo el ejemplo de otros ordenamientos, ha ampliado notablemente el alcance de la ilegalidad administrativa, el Autor se detiene en la insistente preponderancia del factor hombre en la seguridad de la circulación respecto a los demás elementos (vehículo y carretera) y en la necesidad de realizar sobre todo la *formación* del automobilista, no solamente mediante la educación vial sino ajustando también nuestro ordenamiento a las pautas comunitarias y a las convenciones y resoluciones del Consejo Europeo sobre la cuestión, particularmente en lo que se refiere a la prevención específica.

Insistiendo en la necesidad de una acción continua de vigilancia y de control para disminuir la todavía alta cantidad de accidentes, y luego de referirse a la oportunidad de considerar la previsión de una contravención general de peligro (*mise en danger*) que sancione una conducta arriesgada, de acuerdo con las *Lignes directrices* del Consejo de Europa (1979), el Autor replantea la introducción del sistema del permiso por puntos, que en otros países ya demostró su eficacia preventiva, y, como lo hizo en otros escritos, insiste en que hay que adoptar en Italia también, a semejanza de casi todos los otros Estados europeos, las normas adecuadas para reprimir la conducción en estado de alteración alcohólica.

En ese sentido, ante el enorme retraso que sufre la aprobación del nuevo código vial, auspicia que se examine urgentemente el proyecto de ley presentado en la legislatura y señala las innovaciones tecnológicas que han aparecido mientras tanto.

#### ZUSAMMENFASSUNG

Der Autor berschreibt vor allem den verändernden Eingriff des Gesetzes Nr. 689 von 1981 (sog. Gesetz zur «Depenalizzazione» d.h. zur Einschränkung der der strafrechtlichen Verfolgung N.d.U.) zur Strassenverkehrsordnung, welches, der neuen kriminologischen Auffassung des Gesetzgebers folgend, nicht nur darauf abzielt, die übermässige Belastung des Justizapparats durch jene Vergehen zu beseitigen, die die Gesellschaft wenig beunruhigen und für die die Strafbestimmung ihre abschreckende Wirkung verloren hat (Bagatelldelikt), sondern auch darauf bedacht ist, vorbeugende und repressive Absichten zu verfolgen, indem es die Verhängung angemessener Geldstrafen und die Ergreifung strenger Zusatzmassnahmen vorsieht.

Nach Erwähnung der Kritiken am neuen System, welches, dem Beispiel anderer Ordnungen folgend, das Feld der verwaltungsmässig geahndeten Verstosse erweitert hat, verweilt der Autor bei der andauernden Überlegenheit des menschlichen Faktors gegenüber den anderen Elementen (Fahrzeug und Strasse), was die Sicherheit im Strassenverkehr betrifft und bei der Notwendigkeit der Verwirklichung der Ausbildung des Autofahrers insbesondere nicht nur durch den Verkehrsunterricht, sondern auch durch die Angleichung unserer Strassenverkehrsordnung an die EG-Richtlinien, sowie an die Vereinbarungen und Entscheidungen des Europarats zu diesem Thema, vor allem, was die entsprechenden Vorbeugemassnahmen betrifft.

Der Autor bestätigt die Notwendigkeit einer dauernden Überwachung und Kontrolle zur Verminderung der noch hohen Anzahl von Unfällen, geht kurz auf die Zweckmässigkeit ein, den *Lignes directrices* des Europarats (1979) folgend, ein allgemeines Vergehen der Gefährdung vorzusehen (*mise en danger*), in folgedessen ein gefährliches Verhalten bestraft wird, und schlägt vor, das System des Führerscheins nach Punkten einzuführen, das sich in anderen Ländern als wirksames Abschreckungsmittel erwiesen hat; er betont ausserdem, wie schon in anderen Schriften, die Notwendigkeit, auch in Italien, ähnlich wie in den anderen europäischen Staaten, Normen einzuführen, die geeignet sind, das Fahren unter Alkoholeinfluss im Zaum zu halten.

In diesem Zusammenhang unterstreicht er den enormen Verzug in der Verabschiedung der neuen Strassenverkehrsordnung, begrusst eine baldige Untersuchung des Gesetzesvorschlages, der dem Parlament bereits vorliegt und macht auf die in der Zwischenzeit verfügbaren technischen Neuerungen aufmerksam.



## TOSSICODIPENDENZE IN CARCERE. QUALE PREVENZIONE?

ROSSELLA CASTELLANI (\*)

Nell'ambito penitenziario il problema dei soggetti tossicomani in stato di detenzione ha assunto una dimensione talmente rilevante da costituire da più anni oggetto specifico di studi e di ricerche di soluzioni alternative alle condizioni attuali.

Tra il 1979 e il 1981 negli istituti italiani si è registrato un aumento notevole (superiore al 50 %) (1) delle presenze dei soggetti coinvolti nel fenomeno della droga, sia per quanto riguarda i soggetti tossicomani imputati per reati di spaccio, sia per coloro che ricorrono a reati comuni nel tentativo di alimentare il proprio vizio.

I dati riguardanti gli interventi di polizia contro il traffico, lo spaccio e gli altri reati connessi agli stupefacenti, confermano quanto ho appena citato sulla evoluzione che il fenomeno droga ha assunto: nel 1981, infatti, le persone denunciate in tale settore sono state 9.469 (di cui 7.910 in stato di arresto), nel 1982, 12.982 (di cui 10.638 in stato di arresto) (2).

Gli istituti penitenziari italiani, e parlo soprattutto per i grossi giudiziari, sono così venuti ad assumere un ingente carico di soggetti che orbitano nel mondo della droga: sia i gestori delle grandi organizzazioni criminali che trafficano in stupefacenti e i manovali di tale mercato (gli spacciatori) che gli utenti, ossia il vero e proprio tossicomane.

---

(\*) Educatore presso il Ministero di Grazia e Giustizia - D.G.II.P.P.

(1) Tale dato è desunto dalla ricerca *Il trattamento penitenziario dei tossicodipendenti*, svolta dall'Ufficio studi e ricerche e documentazione dell'Amministrazione Penitenziaria.

(2) Da *Quaderni* del Ministero degli Interni - sede centrale antidroga, anno 1982.

Mentre per quanto riguarda gli « amministratori » e gli addetti ai lavori del mercato della droga l'integrazione nel mondo carcerario ha luogo con le stesse regole e modalità tipiche della criminalità comune, per il tossicomane l'ingresso in istituto origina processi diversi e aspecifici.

Mi pare importante precisare che il tossicomane di cui parlo è nella maggioranza dei casi « l'eroinomane », figura emergente nei nostri istituti rispetto a forme di tossicomania secondarie e di minore incidenza statistica.

L'eroinomane, in genere, arriva al reato secondariamente, spinto dalla necessità di procurarsi i mezzi economici per mantenere la sua tossicomania.

Tutta la sua vita ruota intorno al come « rimediare una buona dose » e l'uso del piccolo spaccio non soddisfa spesso le esigenze di mantenimento.

Il ricorso al reato contro il patrimonio (per lo più il furto) garantisce una più lunga autonomia e la possibilità di entrare nel « giro » con maggior potere. In questi ultimi anni, infatti, parallelamente all'incremento della patologia tossicomantica si è realizzato un incremento nel ricorso al reato da parte di questi stessi soggetti.

Ciò fa ipotizzare come la commistione tra delinquenza comune e tossicodipendente oggi sia diventata un vero e proprio rapporto di invischiamento; dove l'una sfrutta la scopi di lucro l'altro, che a sua volta mutua da essa modelli e strumenti per ottenere condizioni più vantaggiose per la propria dipendenza.

Se si pensa che in questo meccanismo circolare, dove la droga costituisce il punto nodale degli interessi (lucro per gli spacciatori, « viaggio » per il tossicomane), viene soprattutto coinvolto l'adolescente, la questione appare in tutta la sua gravità, in quanto l'equazione droga — reato e assimilazione della sottocultura delinquenziale avrà come sbocco: il carcere. La prisonizzazione sancirà praticamente un processo ulteriormente stigmatizzante per tale soggetto o meglio, se fino ad allora la tossicomania non costituiva « devianza » ma « malattia », in tale contesto assumerà ufficialmente la veste « deviante », per cui il significante « patologico » (la malattia) retrocederà per far emergere il significante « delinquenza » e con esso l'iter procedurale giudiziario.

Nell'ambito della stessa patologia tossicomane presente negli istituti penitenziari tengo a sottolineare come sussistano delle diversità tipologiche molto importanti: da una parte (sono i casi più numerosi) abbiamo il tossicodipendente vero e proprio, l'eroinomane che fa uso strumentale del reato per raggiungere « la droga », oggetto ormai per lui sostitutivo di qualsiasi rapporto di relazione. D'altra il soggetto farmacodipendente che appartiene alla malavita organizzata e che secondariamente fa uso indifferentemente di sostanze psicotrope (eroina, cocaina, anfetamine, alcool), mantenendo una pur minima vita di relazione con il suo sottosistema criminale.

Va aggiunta alla suddetta, anche se è meno rilevante statisticamente, una terza categoria: quella del tossicodipendente che compie reati « colposi » a causa della alterazione delle capacità mentali indotta dall'uso di una specifica droga. In questo caso si manifesta una forma di criminalità diretta legata al tipo di sostanza assunta.

Anche se emerge una confusione di confini tra tossicomania ed alcune frange criminali, nella pratica la differente motivazione, che spinge il tossicomane all'incontro con l'ambiente della criminalità e all'assunzione dei suoi modelli di vita, spiega allo stesso tempo la diversità delle modalità reattive del « tossicomane vero e proprio » in carcere rispetto al cosiddetto « delinquente ».

Il drogato all'interno dell'istituzione non può più nascondere con « il buco » i suoi problemi né riesce a causa delle sue condizioni psico-fisiche (astinenza, destrutturazione dell'Io, depressione) a riferirsi a quegli schemi e ruoli tipici dell'ambiente malavitoso (es. i codici d'onore, conquista del potere ecc.) che agiscono invece come regole di integrazione per il delinquente classico.

La cosiddetta « fissa della droga », in genere, motiva quelle reazioni di ricerca della sostanza stupefacente o dei suoi surrogati, che hanno lo scopo di difendere il soggetto dal violento « distacco » che la detenzione gli impone in condizioni non idonee a tal scopo.

Il tipo di reazione e adattamento manifestate dal tossicodipendente in carcere dipendono da fattori concomitanti: il tipo di personalità, storia tossicomane, deterioramento psicofisico, l'età, l'assenza o presenza di riferimenti affettivi.

Pur considerando, quindi, che l'esperienza tossicomana è peculiare e diversa per ciascun soggetto, in linea generale, l'impatto con l'istituzione dà origine a delle dinamiche comportamentali comuni a molti tossicodipendenti.

La continua richiesta di somministrazione di farmaci (Roipnol, Talwin ecc.) all'infermeria, l'uso dell'inalazione del gas contenuto nelle bombolette per cucinare, i tentativi di introduzione di droga, il ricorso ad espedienti clandestini (somministrazione per via endovenosa di farmaci diluiti in acqua), simbolizzano, infatti, il rinnovarsi del rituale drogastico. Tali azioni, compreso il frequente abuso di alcool (vino) sono indicative del processo di sovrapposizione di quella che chiamerei « una tossicodipendenza surrogativa » che, sebbene si diversifichi nelle forme da quella originaria, ripete i medesimi meccanismi e rafforza una delle componenti propulsive della tossicomania: « la dipendenza psicologica » da una sostanza; caratteristica questa costituente il vero nocciolo della patologia tossicomana rispetto alla stessa componente fisica della « assuefazione ».

Se i comportamenti appena descritti rappresentano una caratteristica reattiva ridondante tra i tossicodipendenti, non bisogna dimenticare come l'altra faccia della medaglia è costituita da veri e propri « acting-out » gestiti soprattutto nelle prime fasi della detenzione: tentativi autolesionistici, tentativi di suicidio, gravi depressioni, crisi nevrotiche, stati abulici gravi, ecc.

Gli specifici bisogni agiti dal drogato non trovano riscontro nell'ambiente penitenziario in quanto « anomali » rispetto ai classici patterns comportamentali basati sulle gerarchie di potere. I tratti di « dipendenza », « manipolazione » predominanti nell'atteggiamento del tossicodipendente ne fanno un « uomo » in sott'ordine, che difficilmente è accettato dai « gruppi » delinquenziali e dai detenuti in genere. In taluni casi, e soprattutto nelle strutture penitenziarie sovraffollate, tale processo di emarginazione è esasperato al punto di giungere al ricatto o alla violenza.

Nella maggioranza degli istituti italiani quando il soggetto tossicomane entra in carcere viene inserito nelle normali sezioni, dopo una prima fase di intervento, se necessario, in infermeria per la risoluzione dei problemi fisici o di patologie intercorrenti. Tale prassi non è quasi mai preceduta dall'ana-

lisi del tipo di personalità tossicomana e dalla valutazione della opportunità di una integrazione indifferenziata nell'ambiente istituzionale. Preciso questa situazione in quanto ritengo che ad essa debbano addebitarsi gran parte di quelle dinamiche relazionali che danno luogo al fenomeno del rinforzo della criminalizzazione del drogato.

Quanto ho sinteticamente delineato sui bisogni individuali e sulle relazioni del tossicomane nell'ambiente penitenziario identifica il contesto su cui deve incidere la risposta dell'istituzione al tossicomane. Alla luce della complessità del fenomeno essa non può comprendere solo l'aspetto sanitario o al massimo quello psicosociale, ma deve tener conto anche di un altro elemento: quello preventivo.

Nell'ambito trattamentale l'aspetto sanitario è infatti quello che l'istituzione ha maggiormente privilegiato in questi anni, favorendo l'intervento delle U.S.L. nel carcere in accordo con la specifica normativa prevista nella legge 685/75 o cercando di provvedere direttamente attraverso il suo personale sanitario.

L'intervento psicosociale ha trovato invece le minori realizzazioni sia per le stesse difficoltà strutturali delle istituzioni: sovraffollamento, carenze di posti lavorativi interni e di spazi di socializzazione sia per la lentezza delle procedure giudiziarie che hanno rinviato nel tempo il momento del reinserimento all'esterno per tale tipo di soggetti, su cui gli effetti della detenzione sono notoriamente deleteri.

L'altro aspetto della risposta istituzionale ai problemi del tossicodipendente, la prevenzione, va attentamente analizzato in relazione ai referenti specifici dell'ambiente penitenziario.

Nell'istituzione possono essere individuati come oggetto di prevenzione una serie di fenomeni connessi sia con la personalità del tossicodipendente che con il problema più in generale della droga in carcere. Il più rilevante di essi, collegato strettamente alla « morbosità » della patologia tossicomana nel suo impatto con una istituzione, è il tentativo di suicidio che più frequentemente compare all'inizio della detenzione.

Altri fenomeni da prevenire sono quelli, già descritti, relativi alle forme di « dipendenza » alimentate da sostanze surrogate, se non addirittura da assunzione occasionale di

droga clandestinamente introdotta. Connesso ad essi è il problema dell'assunzione di tali sostanze da parte di detenuti non tossicodipendenti, spesso iniziati al consumo con la detenzione. In relazione sempre alla particolare personalità del drogato emerge anche l'altra grave problematica della sua integrazione nell'ambiente penitenziario per evitare i fenomeni e di vittimizzazione e di apprendimento di tecniche criminali, soprattutto da parte dei tossicomani alle prime esperienze carcerarie.

Anche se tali fatti non esauriscono tutti i problemi istituzionali nel settore (si pensi anche alla diversità degli istituti penitenziari), li ritengo più urgenti e rilevanti per le strette implicazioni pratiche che hanno sul trattamento penitenziario.

A partire da essi mi pare sufficiente innestare il tema della metodologia di prevenzione in carcere.

Nell'istituzione penitenziaria « prevenire » implica agire in considerazione di tre livelli di operatività: controllo; informazione-formazione del personale; modifiche quali-quantitative delle strutture e/o dei servizi.

Il primo livello, quello del controllo, è ampiamente usato dall'istituzione poiché si avvicina maggiormente alle sue finalità di sicurezza e implica un ricorso a schemi già precostituiti. Infatti, vediamo che normalmente negli istituti è ufficialmente previsto il controllo dell'assunzione di particolari farmaci, il controllo su eventuali modalità di introduzione o traffico di droga, il controllo su detenuti in condizioni psichiche precarie, controlli attraverso perquisizioni nelle celle ecc. Ma a quanto la esperienza dimostra il livello del controllo, anche se adeguatamente usato, non è sufficiente da solo a prevenire tali fenomeni e per le possibili elusioni allo stesso e perché non soddisfa quelle condizioni caratteristiche degli altri livelli.

Per quanto riguarda il livello informazione-formazione mi pare necessario accennare brevemente al suo significato. L'informazione costituisce la base per tutti gli operatori istituzionali, dal direttore, all'educatore, all'agente affinché essi abbiano una percezione corretta del vissuto e della realtà dell'esperienza tossicomana.

La distinzione tra consumatore e tossicomane, tra droghe legali e illegali ecc., ad esempio, assume una importanza rile-

vante per una chiara conoscenza aldilà di errate impostazioni (allarmistiche o permissive) trasmesse dai mass-media.

L'informazione ha poi un altro risvolto, quello di influire selettivamente sulla percezione del fenomeno; spesso negli istituti una « distorta » visione del drogato porta ad una prassi permissiva o repressiva non congrua al caso di tossicomania che si ha di fronte. Non è raro riscontrare nell'istituzione atteggiamenti permissivi verso l'alcolista ed eccessivamente repressivi nei confronti del tossicofilo.

Dall'informazione data al personale, si passa ad un grado superiore: quello della formazione del personale. In questo ambito necessitano delle differenziazioni collegate ai specifici settori operativi.

Per formazione si intende qualcosa di più della conoscenza del fenomeno, bensì l'apprendimento di atteggiamenti e qualità psicologiche nonché di tecniche di intervento relazionali. Formazione implica modifiche sul versante delle capacità professionali e su quello della stessa personalità dell'operatore.

Il tema informazione-formazione fa riflettere su chi debba svolgere l'azione didattica o formativa. La risposta a questo quesito, a mio parere, dovrebbe coinvolgere l'Amministrazione penitenziaria congiuntamente con la struttura sanitaria pubblica e i suoi organismi.

Fino ad oggi tale livello nell'istituzione è stato abbastanza trascurato; se l'informazione è stata carente e non fornita a tutti, la formazione non ha avuto alcun riscontro pratico. Il livello informazione-formazione, invece, permetterebbe di agire sul contesto istituzionale e più precisamente su quelle dinamiche relazionali che ne costituiscono la struttura. Si verificherebbe così una profonda influenza sull'operatività e sull'efficacia delle strategie di intervento.

La modificazione dei rapporti istituzionali, infatti, costituisce un cambiamento qualitativo superiore rispetto al semplice controllo repressivo che lascia inalterato il fenomeno e le sue cause. Il problema del tentativo di suicidio del tossicomane ad esempio è più efficacemente prevedibile se l'operatore, essendo in possesso di determinate informazioni, è in grado di osservare il comportamento del soggetto con un'ottica diversa, più prettamente psicologica che non di puro controllo, reagendo all'occorrenza con atteggiamenti più corretti dal punto di vista relazionale.

Il terzo livello « modifiche quali-quantitative delle strutture e dei servizi » è fondamentale per la funzionalità degli altri. Infatti è necessario garantire la adeguata presenza delle strutture penitenziarie (strutt. lavorative, ricreative ecc.) e la qualità dei servizi (sanitario, rieducativo, assistenziale) per poter parlare di prevenzione. Laddove un servizio sanitario istituzionale è carente o poco funzionale è più difficile arginare fenomeni come l'abuso di psicofarmaci da parte del tossicomane in sostituzione della sostanza stupefacente.

L'assenza o carenza di strutture lavorative e ricreative determina una mancanza di stimoli sia per il tossicomane che per il detenuto comune, ostacolando eventuali processi di trattamento e all'opposto rinforzando o creando quelle dinamiche di dipendenza verso una qualsiasi sostanza capace di procurare una « evasione gratificante ».

Gli esempi che ho fatto, tra i molti possibili, sulla rilevanza delle strutture e dei servizi sono indicativi di come una modificazione degli stessi (là dove necessari) debba accompagnare i processi di formazione del personale e di controllo.

Ogni livello descritto per le sue stesse caratteristiche presuppone che anche gli altri vengano soddisfatti. Fermarsi al solo livello del controllo è insufficiente come formare degli operatori senza avere delle strutture di supporto mediante cui lavorare.

Attuare una « prevenzione » nel carcere significa anche creare dei presupposti per il trattamento dei tossicodipendenti oltre che aprire la strada per un intervento psicosociale.

Con ciò non intendo dire che il carcere può diventare una struttura idonea per la cura di tale tipo di soggetto, bensì ritengo che esso in tal modo possa influire meno drasticamente sulla sua patologia e sui fenomeni ad essa connessi.

L'istituzione piuttosto che costituire una fase di transizione o di rafforzamento di un « buco » futuro, potrebbe fornire una possibilità di aggancio del tossicomane per un discorso di « recupero » che non può che essere proiettato all'esterno, in « libertà ».

## RIASSUNTO

Affrontare il problema delle tossicodipendenze implica considerare aspetti operativi diversi quali cura, prevenzione, recupero.

L'articolo affronta in particolare il tema della prevenzione, collocandola in un ambito specifico: il carcere e sviluppando una serie di considerazioni su cosa si debba intendere per prevenzione nel carcere.

Il fenomeno della tossicodipendenza con l'ingresso in carcere subisce un cambiamento, nel senso della formazione di problemi che originano dall'interazione tra la condizione di tossicodipendenza e la condizione detentiva e che possono comportare una modifica del « sintomo » o la sostituzione dello stesso con un altro di segno diverso ma di uguale intensità.

Costatare la formazione di epifenomeni collegati a tale dinamica, quali la dipendenza da sostanze vissute come « surrogative » rispetto alla droga di assunzione, la vittimizzazione ad opera di gruppi di potere, la socializzazione dell'esperienza con la droga o l'incontro con essa (spesso clandestinamente introdotta), l'autolesionismo, introduce nel generale discorso della cura quello dell'elemento di prevenzione.

Dalla identificazione di quelli che appaiono i più evidenti « oggetti » di prevenzione nel carcere si passa al tema della metodologia di prevenzione.

Prevenire implica agire considerando almeno 3 livelli generali di operatività: controllo, informazione formazione del personale, modifiche quantitative (e qualitative) delle strutture. Ogni livello presuppone per una corretta funzionalità che siano soddisfatti anche gli altri.

Formare il personale senza le strutture o avere le strutture senza il personale addestrato sono fattori che automaticamente invalidano qualsiasi obiettivo di prevenzione.

L'istituzione penitenziaria, in considerazione del suo compito trattamentale, non può trascurare di promuovere una azione preventiva nei confronti di fattori o meccanismi la cui formazione va a ostacolare la stessa azione trattamentale oltre che aggravare il fenomeno.

## RESUME

Faire face au problème des toxicomanies entraîne la nécessité d'envisager différents aspects opérationnels tels que le traitement, la prévention, le rattrapage.

L'article aborde notamment le thème de la prévention, en la situant dans un contexte spécifique: la prison, et en développant toute une série de considérations sur ce qu'il faut entendre par prévention en prison.

Le phénomène de la toxicomanie avec l'entrée en prison subit un changement, dans le sens de la formation de problèmes découlant de l'interaction entre condition de toxicomanie et condition de détention et susceptibles de comporter une modification du « symptôme » ou le remplacement de celui-ci par un autre, de caractère différent mais de la même intensité.

Le fait de constater la formation d'épiphénomènes liés à cette dynamique, tels que la dépendance de substances vécues comme « surrogatives » de la drogue habituelle, la victimisation de la part de groupes de pouvoir, la socialisation de l'expérience de la drogue ou la rencontre avec celle-ci (souvent introduite clandestinement), le masochisme, introduit dans le discours général du traitement celui de l'élément de prévention.

On passe ainsi de l'identification des « objets » de prévention en prison qui paraissent les plus évidents au sujet de la méthodologie de la prévention.

Prévenir implique que l'on agisse en envisageant au moins trois niveaux d'intervention: le contrôle, l'information-formation du personnel, les modifications quantitatives (et qualitatives) des structures. Pour un bon fonctionnement, chaque niveau suppose que soient également satisfaits les autres.

Former le personnel sans disposer des structures nécessaires ou bien avoir les structures sans le personnel formé sont des facteurs qui infirment automatiquement tout objectif de prévention.

L'institution pénitentiaire, eu égard à sa tâche de traitement, ne saurait faire abstraction de la promotion d'une action préventive vis-à-vis de facteurs ou de mécanismes dont la formation non seulement entrave l'action même de traitement, mais aggrave le phénomène.

## SUMMARY

Tackling the problem of drug addiction implies considering such different operational aspects as treatment, prevention and rehabilitation.

The article addresses itself in particular to the question of prevention, situating it in a specific context: prison, and developing a series of considerations on what is meant by prevention in prison.

The phenomenon of drug addiction undergoes a change on the addict's admission to prison, in the sense that it is complicated by problems which originate from the interaction between the condition of drug addiction and that of detention, and which may involve the modification of the « symptom » or its substitution by another of different character but equal intensity.

The ascertainment of the formation of epiphenomena linked to this situation — such as dependency on substances used as « surrogates » of the drug that caused the addiction, the victimization operated by power groups, the socialization of the experience with the drug or the encountered with it (often clandestinely introduced), or self-inflicted injury — introduces the factor of prevention into the more general question of treatment.

After identifying what seem the most evident « objects » of prevention in prison, the author goes on to tackle the question of prevention methods.

Prevention implies operating on at least three general levels: surveillance, the training of personnel, and quantitative (and qualitative) changes in structures. The efficient functioning of each of these three levels presupposes that the others be satisfied too.

Training personnel without the necessary structures or having the structures without the necessary personnel are factors that automatically invalidate any objective of prevention.

The penitentiary institution, in view of its task of providing treatment, cannot afford to ignore the promotion of preventive measures to control factors and mechanisms whose formation tends not only to hamper the treatment itself, but to aggravate the phenomenon.

## RESUMEN

Para encarar el problema de la droga hay que considerar aspectos operativos distintos, tales como la cura, la prevención, la recuperación.

Este artículo encara particularmente el asunto de la prevención colocándola en un ambiente específico: la cárcel, y desarrollando una serie de consideraciones acerca de lo que hay que entender por prevención en la cárcel.

El fenómeno de la drogadicción al entrar en la cárcel acusa un cambio, en el sentido del planteamiento de problemas causados por la interacción entre la condición de drogadicto y la de detenido, y que pueden significar una modificación del « síntoma » o su sustitución por otro de aspecto diverso mas de igual intensidad.

Al constatar la formación de epifenómenos relacionados con esa dinámica, tales como la dependencia de sustancias sentidas como « sucedáneos » respecto a la droga de iniciación, la transformación en víctima por parte de los grupos de poder, la socialización de la experiencia de la droga o el encuentro con la misma (a menudo introducida clandestinamente), el autolesionismo, se introduce en el asunto general de la cura ese elemento que es la prevención.

Prevenir supone actuar considerando por lo menos tres niveles generales de acción: control, información-formación del personal, modificaciones cuantitativas (y cualitativas) de las estructuras. Para que cada nivel funcione correctamente, han de funcionar satisfactoriamente todos los demás.

Formar el personal sin contar con las estructuras o tener éstas sin el persona, capacitado, son factores que automáticamente invalidan cualquier objetivo de prevención.

Si se tiene en cuenta que debe dar un tratamiento, la institución penitenciaria no puede dejar de promover una acción preventiva ante los factores o mecanismos cuya formación pueda obstacular el tratamiento mismo amén de agravar el fenómeno.

### ZUSAMMENFASSUNG

Das Problem Drogenabhängigkeit muss unter Berücksichtigung verschiedener praktischer Aspekte wie Behandlung, Vorbeugung, Rehabilitation behandelt werden.

Der Artikel befasst sich insbesondere mit dem Thema Vorbeugung und stellt diese in einen spezifischen Rahmen: das Gefängnis und was unter Vorbeugung im Gefängnis zu verstehen ist.

Mit Eintritt ins Gefängnis verändert sich das Problem Drogenabhängigkeit, insofern durch das Aufeinandertreffen von Drogenabhängigkeit und Gefängnisbedingungen neue Probleme entstehen. Diese können das « Symptom » verändern oder aber durch ein anderes, unterschiedlich geprägtes, aber ebenso intensives ersetzen.

Der Artikel nennt das Entstehen von Begleiterscheinungen dieser Dynamiken, wie die Abhängigkeit von « Ersatz-Drogen » (anstelle der ursprünglich benutzten); die Schaffung von Opfern durch Macht-Gruppen innerhalb der Inhaftierten; Drogengewöhnung und der erste Kontakt damit (die oft heimlich eingeschmuggelt wird); Autoläsionismus. Dabei befasst sich der Autor im allgemeinen Rahmen der Behandlungsansätze vor allem mit dem Element Vorbeugung.

Vorbeugen heisst, mindestens drei allgemeine Handlungsebenen zu berücksichtigen: Kontrolle, Information-Schulung des Personals und quantitative (wie qualitative) Veränderung der Strukturen. Jede Ebene ist nur dann angemessen erfüllt, wenn auch die anderen hinreichend abgedeckt sind. Personalschulung ohne Strukturen oder Strukturen ohne geschultes Personal sind Faktoren, die jede Vorbeugemassnahme von vornherein unmöglich machen.

Die Strafvollzugsanstalt kann anbetracht ihrer Verpflichtung zur Behandlung nicht verzichten auf Vorbeugemassnahmen: und zwar Faktoren oder Mechanismen gegenüber, welche die Behandlung als solche behindern, bzw. das Problem verstärken.



## CORSI PROFESSIONALI NELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO ITALIANO (\*)

GIAN PAOLO DE MARI (\*\*)

### A) INQUADRAMENTO DEI CORSI PROFESSIONALI NELL'AMBITO DELLE ATTIVITÀ DI ISTRUZIONE E DI FORMAZIONE.

La legge di Riforma Penitenziaria del 26 luglio 1975 n. 354 ed il relativo Regolamento approvato con D.P.R. 29 aprile 1976 n. 431 costituiscono un corpo di disposizioni che ha avvicinato ed abrogato in tutto o in parte la precedente normativa, risalente ad un Regio Decreto del 18 giugno 1931. Tra l'una e l'altra data un'autentico abisso in termini di storia, ideologia, concezione dello Stato. Preme, in questa sede, però, chiarire unicamente se il peso di tale divario si sia riflettuto non tanto nella Legge di Riforma nel suo complesso quanto piuttosto nel più limitato, anche se illuminante, campo della istruzione professionale e, in senso più lato, dell'istruzione, nel mondo carcerario Italiano. Per istruzione intendiamo tutta l'attività didattica che ai più diversi fini, può essere svolta all'interno di un istituto di pena, sulla base delle disposizioni vigenti. Il Regolamento del '31 era, in materia, di una estrema laconicità. Il capitolo IX<sup>o</sup> intitolato all'« istruzione civile » comprendeva sei soli articoli. L'art. 136 premetteva che « in ogni istituto sono istituite scuole elementari per i detenuti analfabeti, sale di studio ed una biblioteca ».

---

(\*) Studio realizzato su mandato dell'Ispettorato Distrettuale per Adulti di Milano.

(\*\*) Direttore della casa circondariale di Rimini.

L'art. 137, trascurando il secondo comma dedicato agli analfabeti ultra quarantenni, stabiliva che, per gli analfabeti al di sotto dei quaranta anni, l'istruzione elementare era obbligatoria, con frequenza giornaliera minima non inferiore alle due ore. L'art. 138 si occupava, invece, del miglioramento culturale « dei detenuti già forniti dell'istruzione che si impartisce nei corsi elementari pubblici ». Per questi indicava un programma basato su spiegazioni, illustrazioni e chiarimenti su precetti morali, su principi della vita sociale, sugli avvenimenti più importanti della nostra storia, e, se è possibile riunire un notevole numero di detenuti agricoltori, su nozioni d'agraria. Alle donne sono anche impartite alcune nozioni d'igiene e di economia domestica. L'art. 139, ancora, disciplinava queste lezioni di « miglioramento culturale », stabilendo che esse potevano aver luogo nei giorni festivi o negli altri giorni, nelle ore in cui non si lavorava. L'istruzione, poi, doveva essere impartita dal Direttore, dal Sanitario, dal Cappellano, dall'Insegnante, dal Dirigente Tecnico, dall'Agrologo, da altri Funzionari dello stabilimento o anche da privati cittadini debitamente autorizzati dal Ministero. Appare degno di menzione l'ultimo comma dell'articolo: « Il Direttore può invitare qualche detenuto a dar prova di aver compreso il contenuto della conferenza ».

Gli articoli 140 e 141 avevano, infine, per oggetto la biblioteca. Il Direttore doveva stabilire quali libri poteva accogliere la biblioteca e dove potevano essere letti. L'autorizzazione alla lattura di libri e giornali diversi da quelli consentiti poteva essere data ancora dal Direttore o, per gli imputati, dai giudici precedenti. La custodia, la tenuta e la distribuzione dei libri erano affidati al Cappellano che poteva essere coadiuvato da un Funzionario della Direzione.

Una più analitica valutazione dei predetti articoli consente alcune considerazioni, utili per introdurre il discorso della riforma. Va, in primo luogo, osservato come il discorso istruzione fosse praticamente limitato ai corsi per analfabeti, previsti e definiti obbligatori dal Legislatore del '31. Il tasso di alfabetizzazione era molto basso, il livello culturale paurosamente oscillante a seconda delle diverse Regioni. Ciò spiega come l'istruzione più qualificata fosse interpretata come eccezionale, da coltivarsi quando le circostanze, i tempi, i luoghi, le persone lo consentivano.

Significativamente si prevedeva l'affidamento dell'insegnamento non tanto o non solo a tecnici, ma ad operatori diversi, per lo più Funzionari d'istituto, anche se nell'elenco dell'articolo 139 sono compresi gli insegnanti.

« L'istruzione », così dispone l'articolo, è impartita dal « Direttore, dal Sanitario, dal Cappellano, dall'Insegnante, dal Dirigente Tecnico, dall'Agronomo, da altri Funzionari dello stabilimento o anche da privati cittadini debitamente autorizzati dal Ministero ». Il ruolo, insomma, fa aggio sulla professionalità. È illuminante in proposito l'articolo 310 rubricato « conferenze ». Ci si attenderebbe un approccio specialistico al problema. Ebbene l'articolo stabilisce che nei giorni e nei modi stabiliti d'accordo con l'Autorità Dirigente, il Cappellano tiene conferenze morali ed educative specialmente sui doveri verso Dio, verso lo Stato e verso la società. Il secondo comma aggiunge che dette conferenze sono obbligatorie. Quanto agli insegnanti l'articolo 311 dedicava ad essi pochissimi paragrafi. Premetteva che ad essi era affidata l'istruzione civile ma non stabiliva nulla circa i titoli di cui dovevano essere in possesso, le attitudini, gli eventuali corsi di specializzazione. Il secondo comma illuminava significativamente l'ottica ispiratrice delle disposizioni in argomento. Recitava, infatti, detto comma che negli stabilimenti destinati alle donne erano incaricate dell'insegnamento le suore in possesso dei necessari requisiti « ovvero altre persone ». « Fortunatamente » il terzo comma aggiungeva che « quando ne sia richiesto dalla Autorità Dirigente (deve presumersi che si trattasse di una sorta di ricompensa e che quindi, in mancanza della predetta richiesta, l'insegnante non potesse spingersi a tanto) il docente « fa (sic) letture morali ed educative, adatte all'intelligenza di coloro che vi assistono ».

Una considerazione a parte, infine, veniva fatta per le eventuali lavorazioni carcerarie. La relativa previsione era limitata agli articoli 313 e 314 dedicati l'uno ai doveri dell'Agronomo, l'altro al Dirigente Tecnico.

L'agronomo era previsto soltanto come tecnico aggiunto per le case di lavoro all'aperto con annessi tenimenti agricoli. Il lavoro all'aperto era l'equivalente dell'attuale lavoro esterno. Era consentito o in apposite case di lavoro all'aperto o con « colonne mobili di detenuti » che uscivano la mattina e rientravano la sera dopo il lavoro. Era appunto per le case di

lavoro all'esterno che era prevista questa figura sussidiaria e soltanto per queste. L'Agronomo, poi, non aveva il compito di insegnare ma essenzialmente quello di sovrintendere e di riferire al Direttore. Solo marginalmente si parla di un suo dovere di impartire lezioni di agricoltura teorico-pratica.

Quanto al Dirigente Tecnico aveva anch'egli veste meramente sussidiaria.

L'ambito degli istituti per i quali era prevista detta figura comprendeva bensì un complesso più vasto di istituti « gli stabilimenti che abbiano officine di particolare importanza », però dalla gamma dei compiti affidati al Dirigente Tecnico scompare quel pur marginale dovere che connotava la figura dell'agronomo. Il Dirigente tecnico è un « purus minister » del Direttore, un sovrintendente, un controllore.

La rapida disamina sin qui condotta è limitata ad uno strumento normativo che non si è mancato di riconoscere parzialmente superato da parte degli stessi responsabili del Dicastero della Giustizia che si succedono nel tempo. Si vogliono considerare a titolo di esempio due circolari. La prima è del '48 (31 marzo); essa comunicava alle Direzioni la circolare della Direzione Generale dell'Istruzione Elementare del Ministero della P.I. che introduceva precisi criteri in tema di istruzione elementare carceraria, stabilendo tempi, modalità, procedure. In particolare per quello che concerneva gli insegnanti, affidava a maestri designati dal Provveditorato e, correlativamente, a maestre per gli istituti femminili, le relative incombenze. La circolare Ministeriale, in particolare, invitava « al cordiale consenso contro l'analfabetismo e contro il depremente ozio nelle carceri » e ricordava ai Direttori che spettava ad essi di sovrintendere all'attività scolastica « per quanto concerne » l'ordine e la disciplina nelle classi, fissare l'orario giornaliero delle lezioni ed i termini del calendario annuale nella scuola carceraria ». La circolare del Ministro Zoli dell'agosto 1951, a sua volta, dopo aver dato per scontato l'obbligo dell'istruzione elementare per i detenuti analfabeti o non forniti di sufficiente istruzione, fa presente che in diversi stabilimenti di pena sono stati attuati corsi speciali per i detenuti già forniti di istruzione elementare e per coloro che hanno manifestato particolari attitudini per determinate arti e discipline. Invitava i Direttori a curare con passione questo settore importantissimo per l'elevazione morale e spi-

rituale del detenuto ed a organizzare corsi speciali là dove il numero degli aspiranti allievi sia adeguato. Si parla, oltre che dei predetti corsi definiti di « miglioramento culturale », anche di scuole artigiane ed individuali, di corsi di musica o di canto. Si parla ancora di conferenze e rappresentazioni cinematografiche e teatrali per ingentilire lo spirito, pur tenendo sempre presente, ribadisce il Ministro, lo scopo di elevazione culturale.

Solo a sette anni di distanza, peraltro, da quella illuminata circolare il tema dell'istruzione è ripreso da altra circolare del 1958 occasionata da una Legge di quell'anno che si intitolava impropriamente « alla istituzione legislativa delle scuole elementari delle carceri » (in realtà tale Legge istituiva speciali ruoli transitori degli insegnanti carcerari elementari). Detta circolare riprendeva ancora una volta il tema, e soltanto quello, dell'istruzione elementare, salva la considerazione dei cosiddetti, corsi, paraelementari, di scuola popolare. Soltanto nel '63 una lettera circolare introduce un corso di specializzazione per maestri di scuola elementare carceraria che riconosce la peculiarità del ruolo e ne affronta la tematica in un contesto specialistico.

È del '69 la prima circolare che affronta il tema della scuola media. Il tema è, peraltro, molto circoscritto. Il documento si limita, infatti, a comunicare la disponibilità di alcuni posti di scuola media presso l'istituto carcerario Fiorentino. Quanto ai corsi professionali le prime notizie di corsi organizzati concernono quello per teleradio tecnici presso il carcere di Perugia. Nel 1966 è quello per compositori e impressori tipografi a Civitavecchia dello stesso anno. Ad essi si affiancano Alghero (67 elettricisti ed ebanisti), Torino (67 tecnici aggiustatori e falegnami), Venezia (70 elettricisti), Milano (70 tornitori) Imperia, Velletri, L'Aquila e così via.

I corsi appaiono tra loro assolutamente disomogenei: diversi i requisiti di ammissione, diversa la durata anche per corsi dello stesso tipo, diversa la metodologia.

Ancora nel '70, a cinque anni dall'entrata in vigore della Riforma, non si rintraccia alcun provvedimento che si sforzi di delineare un quadro organico della materia e di tracciare direttive uniformi. Tutto continua ad essere affidato alla buona volontà dei Direttori e degli Ispettori.

B) OTTICA DELLA NOVELLA DEL '75 NELL'AMBITO DEI PROGETTI DI RIFORMA PENITENZIARIA.

L'art. 19 della Legge del '75, intitolato all'istruzione, è paradigmatico di una nuova mentalità. Può definirsi addirittura rivoluzionario se si pensa che nonostante la buona volontà espressasi dal '31 al '75 in circolari, quali quelle testè esaminate, il mondo carcerario era pur sempre rimasto costretto negli schemi di un mondo e di una mentalità anteriore al '45. Anteriore cioè a quella tragica vicenda bellica che ha, però paradossalmente, segnato l'inizio dell'era moderna. Ebbene, l'irrompere dei mass media, la prima esplosione dell'informatica, le drastiche rivoluzioni sociali erano rimaste al di fuori delle carceri italiane. La mancanza di una Legge di riforma tarpava le ali a qualunque impostazione non solo nuova ma anche generalizzata. Né potevano le circolari Ministeriali, quand'anche lo avessero voluto, fronteggiare così oneroso compito per la pura e semplice inidoneità del mezzo.

L'art. 19, introduce, in primo luogo, accanto alla formazione culturale, l'istruzione professionale. Prevede poi corsi di scuola dell'obbligo, corsi di istruzione secondaria di secondo grado, nonché agevolazioni per la frequenza dei corsi universitari o equiparati e per la frequenza dei corsi scolastici per corrispondenza, per radio e per televisione. Come si vede è contemplato tutto il panorama scolastico italiano. L'art. 12 prevede, in correlazione al precedente, attrezzature per lo svolgimento delle attività lavorative, di istruzione scolastica e professionale, ricreativa e culturali nonché una biblioteca per ogni istituto, fornita di libri e periodici scelti da una commissione di detenuti. Come si vede l'ampliamento di orizzonte, nella previsione di Legge, è consistentissima, anche in considerazione di quanto dispongono, su di un piano più latamente culturale, gli articoli 27-31 della Legge. Questi ultimi articoli prevedono, infatti, l'istituzione, di apposite commissioni di detenuti che si occupino delle attività culturali, oltre che ricreative e sportive, mantenendo all'uopo gli opportuni contatti con il mondo esterno. È forse questa una delle più cospicue novità della riforma: il detenuto esce dal limbo degli « esseri che non sono » per ridiventare persona. L'art. 4 riconosce la capacità di « esercitare personalmente i diritti derivanti dalla Legge » anche agli interdetti. È ribadita una pre-

cisa scelta di campo: soltanto uscendo dalla passività cui era consegnato lo stereotipo del criminale istituzionalizzato, il detenuto può mettere in funzione il meccanismo della riforma, del trattamento, della riabilitazione. Va, in proposito, testualmente citato il dettato dell'art. 15: « il trattamento del condannato e dell'internato è svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali ricreative e sportive ...omissis.

Gli imputati sono ammessi, a loro richiesta, a partecipare ad attività educative, culturali e ricreative e, salvo giustificati motivi o contrarie disposizioni dell'Autorità Giudiziaria, svolgere attività lavorative o di formazione professionale. Si è già detto delle previsioni della Legge in tema di istruzione a livello di scuola dell'obbligo. Sono fisiologicamente previsti previa intesa tra i Ministeri della Giustizia e della Pubblica Istruzione, i corsi di istruzione secondaria di secondo grado subordinati a tre livelli di condizioni: titolo di studio necessario e sufficiente, pena residua non inferiore ad un anno e seria aspirazione alla prosecuzione degli studi. Per i corsi professionali si torna, infine, al criterio della fisiologicità. L'Ente Regione, d'intesa con gli Ispettori Distrettuali, è tenuto ad organizzare i corsi di addestramento professionale. La scelta d'uno o dell'altro corso deve avvenire in base al parametro delle indicazioni e delle richieste della Direzione, da un lato, e delle esigenze della popolazione penitenziaria dall'altro. Alle Regioni viene quindi imposto un dovere che ha una duplice valenza. In primo luogo l'Ente Locale viene, non solo chiamato in causa come possibile interlocutore ma investito di un ruolo di protagonista che non ha termini di confronto nell'intera Legge. Secondariamente la Regione non è tenuta all'organizzazione dei corsi su richiesta di alcuno. Le Direzioni sono bensì tenute a fornire indicazioni ed a presentare richieste. Non v'è dubbio, però, che indicazioni e richieste presuppongano un superiore potere di decisione e di intervento. Esse possono e debbono essere intese come meramente sussidiarie rispetto ad un potere di iniziativa che vede come contraltare delle Regioni non tanto le Direzioni, quanto l'organo ad esse gerarchicamente superiori, cioè l'Ispettorato Distrettuale, che competente per il coordinamento ed il controllo degli istituti di tutto un distretto, può bene, infatti, in una visione più comprensiva ed organica, predisporre,

con la Regione, un piano di innervamento dei corsi negli Istituti più idonei al loro insediamento. Non solo lo può predisporre, ma anche imporre alle Direzioni degli Istituti designati, grazie ai poteri disciplinari e di controllo gerarchico che a tale organo, immediatamente dipendente dalla Direzione Generale, fisiologicamente competono. Alla Regione quindi il potere di iniziativa e il bagaglio tecnico per la predisposizione, la definizione, l'inquadramento, l'organizzazione dei corsi. All'Ispettorato la valutazione della idoneità dei diversi tipi di corso possibile in funzione della distribuzione della popolazione penitenziaria nei vari istituti del distretto, delle caratteristiche dei singoli istituti, delle potenzialità del mercato del lavoro nelle località in cui gli istituti albergano. Tutto ciò corroborato da un potere impositivo che dovrebbe garantire una corretta distribuzione dei corsi. L'Ispettorato dovrebbe soprattutto porsi come « dominus » nella fase successiva alla istituzione dei corsi. È il tema della c.d. « pianificazione » penitenziaria da sempre vagheggiata in un Paese che ha invece sempre nutrito un'istintiva avversione verso qualunque forma di programmazione. L'Ispettorato nasce, come le Regioni, nel segno del decentramento. Se la Regione è chiamata a fare le veci dello Stato in una molteplicità di campi per porre rimedio ad una crescente paralisi del vecchio Stato ottocentesco centralizzato, gli Ispettorati dovrebbero rispondere, nel più ristretto ambito penitenziario, alla medesima esigenza: portare la voce dello Stato dal centro alla periferia, snellire le pratiche burocratiche, assicurare un dialogo non formale con gli istituti dipendenti ed il personale civile e militare ad essi addetto, conoscere a fondo la popolazione penitenziaria dei rispettivi distretti. La realtà regionale è a tutti nota. Salvo rare eccezioni l'Ente Regione funziona poco e male. Lo Stato non ha saputo o voluto trasferire potere. La Regione non ha, a sua volta, saputo o voluto essere qualcosa di diverso da una riproduzione in scala minore dello Stato burocratico, parassitario. Al colossale investimento di denaro pubblico non è corrisposto un adeguato risultato. Quanto agli Ispettorati non sono stati posti semplicemente in grado di funzionare. L'impegno di chi pur vorrebbe produrre, nulla può contro montagne di pratiche, soprattutto contabili, carenze di personale, resistenze degli Organi Centrali per un trasferimento effettivo di competenze e perfino per più mo-

deste esigenze di aggiornamento culturale e professionale in ambito distrettuale. Eppure in questo come in altri settori carcerari, la pianificazione auspicata non è solo, come si è detto, indispensabile, ma non può, per di più, non passare obbligatoriamente per la via degli Ispettorati. Solo questi Organi decentrati sono in grado di conoscere a fondo le esigenze locali dei singoli istituti, solo essi sono in grado di garantire quella mobilità dei detenuti tra i diversi istituti che consenta di venir incontro alla duplice esigenza di radicare, da un lato, i corsi professionali nel loro più idoneo alveo, secondo le esigenze locali, dall'altro di destinare ai corsi i detenuti più adatti secondo la posizione giuridica, l'età, la professione, il livello culturale. A sua volta l'Ente Regione potrebbe, per questa via, far sentire negli istituti di pena una voce nuova, diversa perché locale, perché articolata secondo schemi, anche ideologici, non ortodossi, perché meno ancorata ad un carcerario che finisce col costringere non solo i detenuti fra quattro sbarre ma coloro stessi che vi sono addetti nel reticolato ideologico della « prassi ». I corsi professionali potrebbero costituire il cavallo di Troia della vecchia concezione carceraria.

Rivoluzioni ben più cospicue sono cominciate da eventi anche più modesti.

### C) RISULTATI DI UNA RICERCA SUL CAMPO.

L'anima della Riforma Penitenziaria, la sua parte più vitale, più sostanzialmente innovativa è tutta racchiusa nel titolo primo della Legge del '75, dedicata al trattamento penitenziario.

Ai fini specifici perseguiti nella presente trattazione occorre particolarmente concentrare l'attenzione sull'ultimo comma dell'articolo 1 e sugli artt. 13-15 e 19. L'art. 1 abbraccia le disposizioni programmatiche, quelle che comprendono in sé fondamenti della riforma. L'ultimo comma, in particolare, stabilisce l'obbligo di attuare, nei confronti di tutti i detenuti, un trattamento rieducativo che tenda, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale degli stessi. Il trattamento, specifica ancora l'articolo, deve essere individualizzato. L'articolo 13, che si intitola alla individua-

lizzazione del trattamento, stabilisce attraverso quali modalità operative deve svilupparsi il trattamento: da un lato l'osservazione scientifica della personalità per l'individuazione delle eventuali carenze fisiopsichiche e delle altre cause di disadattamento sociale. Dall'altro la predisposizione di un programma che stabilisca per ogni singolo soggetto (individualizzazione) cosa deve concretamente fare in vista dell'obiettivo finale del recupero sociale dell'individuo. L'art. 15 stabilisce su cosa devono concretamente fondarsi i programmi di trattamento: l'istruzione, il lavoro, la religione, le attività culturali, ricreative e sportive, i contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia. L'art. 19, infine, che si intitola all'istruzione, stabilisce come deve essere curata negli istituti penitenziari la formazione culturale e professionale dei detenuti, imponendo la organizzazione di corsi di scuola dell'obbligo e di addestramento professionale. Dal combinato disposto dagli articoli citati emergono indicazioni di apparente estrema chiarezza. L'istruzione deve, infatti, costituire la chiave di volta dei programmi di trattamento. Negli istituti di pena l'istruzione si articola attraverso la scuola dell'obbligo ed i corsi professionali, che devono essere obbligatoriamente istituiti. Devono esserlo perché solo attraverso i corsi è possibile l'individualizzazione, il trattamento, è possibile cioè portare sul piano concreto quel lavoro che sul piano scientifico dell'osservazione è stato svolto dagli operatori interni d'istituto a ciò deputati, cioè dall'équipe di osservazione e trattamento.

I prossimi capitoli delinearanno, attraverso l'esperienza comparata di due anni di corsi negli istituti dell'Emilia e Romagna, quanto del dettato di queste norme abbia avuto effettiva applicazione e quanto invece sia rimasto nel regno delle aspettative del legislatore.

Una considerazione panoramica delle esperienze dei corsi professionali nella vita concreta degli istituti dell'Emilia-Romagna non solo consente quell'adeguato confronto, cui si accennava, tra la realtà concreta e la previsione normativa, ma soprattutto permette di valutare i perché di una riforma che non riesce a decollare, non solo nel campo specifico, e di individuare i possibili rimedi. Si prende in considerazione un periodo di tempo limitato, in relazione alla modesta consistenza del periodo di vigenza del nuovo « corpus » Peniten-

ziario (dall'agosto del '75 per la Legge, dal maggio del '76 per il Regolamento di esecuzione).

Gli anni considerati sono il 1981/'82 e 1983/'84.

I parametri sono i seguenti:

- a) capienza d'istituto;
- b) tipo di corso;
- c) durata del corso;
- d) ricerca di mercato.

1981/1982

A) *Casa Circondariale di Parma*: Presenze circondariale 120; Presenze penale 170;

B) Il corso organizzato è per aggiustatori meccanici;  
– il corso si articola in due parti, una teorica ed una pratica;  
– entrambe hanno luogo nell'officina esistente all'interno del carcere;  
– la data di inizio del corso è il 13/4/1982;  
– fine corso 31/7/1982;  
– il corso è frequentato da 10 detenuti più presenze saltuarie;

C) durata del corso: 3 mesi;

D) ricerca di mercato: nessuna.

1983/1984

Il corso è soppresso.

1981/1982

A) *Casa Circondariale di Bologna*: presenze 350.

B) La preparazione delle strutture edilizie e l'istallazione di macchinari per i corsi professionali è iniziata nel gennaio 1981. Per il prolungarsi dei lavori di ristrutturazione dei locali all'uopo destinati i corsi iniziano in maniera effettiva

solo dal 23 marzo 1981. La Regione, in seguito ad indagini di mercato sul tipo di manodopera maggiormente richiesta nella realtà territoriale esterna, concorda con la Direzione l'istituzione di corsi per tornitore meccanico per la sezione maschile e di elettrotecnici per quella femminile.

Gli aspiranti vengono individuati sulla base di un questionario distribuito a tutta la popolazione detenuta. L'inquadramento nei corsi avviene in « preparazione propedeutica ad una eventuale ammissione a benefici alternativi alla pena ».

C) I corsi iniziano in data 23 marzo 1981 per 350 ore.

Il corso di tornitore, in particolare prevede una parte teorica di 32 ore ed una pratica di 40 con frequenza giornaliera. Il corso parte con 8 allievi ed è portato a termine da uno solo.

Il corso femminile parte con due allieve. Cessa prima del termine per mancanza di frequentatori.

1983/1984

Il corso è soppresso.

1981/1982

A) *Casa Circondariale di Rimini*: presenze 156.

B) Nell'Istituto è ospitato un corso per cuochi.

L'individuazione del tipo di corso avviene su una base di ricerca di mercato in collaborazione con il Comune e con il locale Ufficio del lavoro.

C) la durata del corso è di 450 ore.

Sono in previsione un secondo corso per pasticceri a 450 ore e un corso a 250 ore per pizzaioli e « Fast-Food ».

Il Comune di Rimini, prima della Regione, ha approvato un regolamento che concede sgravi fiscali alle ditte che assumono detenuti o ex detenuti sino ad un totale di 5 posti.

D) Il corso viene avviato d'intesa con l'Ente Regione che ha a Rimini un corso di formazione professionale ed in base ad una ricerca di mercato.

1983

Il corso per cuochi è mantenuto, ma passa da 450 a 250 ore. Al corso per cuochi si affiancano corsi per pasticceri e per pizzaioli a 250 ore.

Sono in fase di allestimento corsi per panificatori e Fast-Food sempre a 250 ore.

1981/1982

A) *Casa Circondariale di Piacenza*: presenze 170.

B) Nell'Istituto è organizzato un corso per operatori metalmeccanici polivalente.

C) Non si forniscono dati informativi più precisi.

1983/1984

Il corso è mantenuto.

1981/1982

A) *Casa circondariale Ferrara*: presenze 120.

B) Nell'Istituto è organizzato un corso per meccanici agricoli dall'81 e per manutentori di macchine agricole 1982.

C) I corsi sono organizzati sulla base di ricerche presso l'Ufficio del lavoro e presso l'ufficio di « Programmazione professionale della provincia e della Regione ».

Il settore d'intervento per l'inserimento della manodopera specializzata è stato individuato sulla base di ricerche preliminari di mercato. Considerata la mobilità della popolazione ristretta si sottolinea la problematicità di corsi triennali, biennali o a 450 ore. Appaiono, invece, più praticabili corsi di 90 ore che prevedono il rilascio di un attestato di qualifica a tutti coloro che superano l'esame finale.

D) Il primo corso si è iniziato il 10 gennaio 1982 per meccanici agricoli (450 ore equivalenti a 6 mesi). Il secondo 31 maggio 1982, per manutentori macchine agricole (90 ore equivalenti a giorni 30).

Entrambi i corsi sono articolati in due parti: una teorica ed una pratica.

1983/1984

Il corso è mantenuto.

1981/1982

A) *Casa Circondariale di Forlì*: presenze 170.

B) Nell'Istituto è organizzato un corso per visagista-estetista che riguarda la sola sezione femminile.

Nella sezione maschile non sono organizzati corsi professionali per mancanza di ambienti.

C) Durata 90 ore per visagista e 90 ore per estetiste.

I corsi sono frequentati mediamente da 10 allieve.

Gli abbandoni si aggirano mediamente sulle quattro unità.

D) Non sono state effettuate ricerche di mercato.

1983/1984

Il corso è soppresso.

- *Casa Circondariale di Reggio Emilia*: presenze 120.

Non si organizzano corsi per carenze strutturali.

- *Casa di Lavoro Saliceta San Giuliano*: presenze 80/90.

1981/1982

Non si organizzano corsi perché finalizzata al lavoro esterno.

1983/1984

Organizza un corso per stampatori Off-Set di 144 ore ed uno ricreativo musicale di 70 ore.

- *Casa Circondariale di Modena*: presenze 130.

Non sono organizzati corsi per carenze strutturali. La Regione, interpellata per un corso per montatori meccanici, non ha dato la relativa autorizzazione. Sono in corso contatti con il Comune per i corsi per artigiani del cuoio.

– *Casa Circondariale di Ravenna*: presenze 105.

L'Istituto non organizza corsi per carenze strutturali e per difficoltà definite notorie così indicate: carenza di detenuti definitivi con pene relativamente lunghe, ipermobilità degli stessi, scarso interesse a determinate attività, desiderio di misura alternativa.

– *Casa di Lavoro Castelfranco Emilia*

1981/1982

Non organizza corsi per l'eccessiva mobilità degli internati.

1983/1984

È organizzato un corso sperimentale per elettricisti della durata di mesi 7 per 20 allievi finanziato dalla Regione.

**D) DETERMINAZIONI DI CRITERI-GUIDA PER UNA CORRETTA IMPOSTAZIONE CRIMINOLOGICA.**

La considerazione panoramica testè conclusa degli istituti di prevenzione e pena per adulti dell'Emilia-Romagna appare scoraggiante e per quel che concerne il più modesto ambito preso in considerazione dei corsi professionali e nella più vasta ottica della riforma nel suo complesso. Nessun inquadramento sistematico dei corsi in un piano articolato di interventi, nessuna previsione di intervento delle équipes interne di osservazione e trattamento (vien fatto sommessamente di chiedersi quali commissioni interne?), scarsissima considerazione per l'intervento Regionale. Programmazione inesistente da parte dell'Ente medesimo, inesistenza di idee negli apparati istituzionali, intendendo per idee una indispensabile chiarezza di linee programmatiche.

I corsi sono istituiti nella maggior parte dei casi senza preventiva ricerca di mercato. Talune volte si procede per tradizione, stabilendo un corso di formazione laddove prima esistevano lavorazioni appaltate o perché alcune vecchie macchine potrebbero essere ripristinate se opportunamente adattate.

A volte è la buona disposizione di un direttore verso un certo tipo di attività anziché altre a decidere la sorte di un corso. Ancora trasparente, dietro pur sacrosante denunciate carenze strutturali, comunque oggettive, la sostanziale rinuncia a « vivere » la riforma da parte degli organi, in primis le direzioni, deputate alla sua applicazione.

Ciò non significa, peraltro, che la soluzione del problema possa consistere in meri seminari di bonifica mentale. Né si vogliono, dall'altro canto, avanzare censure che sarebbero comunque ingiuste, solo che si pensi alla enormità dei propositi del legislatore del '75: aprire una istituzione da sempre chiusa al mondo esterno. Si tratta piuttosto di stabilire una metodica indifferenza che, per i corsi professionali, per tutti i corsi, preveda determinati criteri guida alla luce di quanto si è qui esposto. Possono, a questo proposito, essere richiamate le esperienze di Bologna, Ferrara e Rimini, gli istituti cioè che più si sono posti il problema del metodo.

Ferrara imposta una indagine di mercato per la scelta del tipo del corso da avviare in istituto; si appoggia in questo all'Ufficio del lavoro ed all'Ufficio di programmazione professionale della Provincia e della Regione; suggerisce corsi brevi a 90 ore ed indica come praticabili corsi a 450 ore. Rimini istituisce i corsi a 450 ore per poi passare a corsi brevi a 250; allestisce i corsi sulla base di ricerche di mercato condotte d'intesa con l'Ufficio del lavoro e con la Regione; a livello locale e di concerto con la Regione ottiene che, grazie all'interessamento del Comune competente, sia approvata una delibera che concede sgravi fiscali ai datori di lavoro che assumono detenuti.

Bologna, infine, programma pure i propri corsi d'intesa con la Regione sulla base di una indagine di mercato; in sede di programmazione viene inserito, come dato ulteriore, un questionario rivolto alla popolazione detenuta. È possibile, a questo punto, precisare quelle che appaiono le condizioni minime necessarie e sufficienti per la corretta impostazione di un corso professionale per detenuti:

1) Ricerca di mercato condotta d'intesa tra il competente assessorato Regionale, il Comune, la Direzione d'Istituto e l'Ispettorato. Detta ricerca va arricchita con tutti i possibili apporti a livello locale (sindacati, associazioni di

categoria, ufficio del lavoro etc.). Va, in merito a questo punto, del tutto pacifico, solo osservato che si ritiene indispensabile l'apporto costruttivo dell'Ispettorato che è l'organo istituzionalmente chiamato ad una valutazione organica, ponderata, bilanciata delle esigenze degli istituti di tutto il distretto. Solo il suo intervento può impedire inutili duplicazioni e consentire una corretta gestione dei corsi.

2) Contenimento della durata dei corsi in relazione alle caratteristiche degli istituti; in case circondariali a mobilità fortemente accentuata non avrebbero senso corsi ultra annuali. Corsi a tre o sei mesi appaiono ottimali.

3) Assicurazione che a chi supera il corso con esito positivo sia rilasciato un attestato azionabile sul mercato del lavoro. Non è costruttivo organizzare corsi professionali che non abitano a nulla per carenze delle condizioni minime richieste negli Istituti esterni.

Per i licenziati dai corsi professionali carcerari si possono e si debbono praticare condizioni più favorevoli. Lo scopo, non si deve dimenticare, deve essere quello di favorire al massimo livello il recupero lavorativo di chi è ristretto.

4) L'esaltazione massima degli incentivi. L'esperienza del lavoro esterno e della semilibertà devono inserirsi nella grande strada del trattamento, da un lato, e della sequenza premiale dall'altro: incentivi - sanzioni positive - recupero sociale.

Il detenuto deve entrare nell'ordine di idee che il lavoro è la porta dei benefici.

5) Massiccio intervento degli operatori interni d'istituto. Il corso professionale è un momento fondamentale di osservazione e trattamento, non una area di parcheggio. La preventiva ammissione va deliberata in équipe (può non essere inutile a questo proposito un idoneo questionario, preliminare, a sua volta, all'incontro del detenuto con l'esperto psicologo).

L'équipe, per tale intendendo il complesso Direttore-Educatori-Assistenti sociali-Rappresentanti della Custodia,

dovrà valutare la personalità del detenuto non solo in funzione dell'ammissione ai corsi, ma anche in vista della possibile ammissione a benefici alternativi. L'équipe è la grande assente in tutte le programmazioni d'istituto. In molti istituti non sono nemmeno costituite, in altri sono vuoti simulacri. Se la riforma non è decollata ciò è avvenuto proprio per la mancanza di équipes organiche funzionanti. Gli Ispettorati devono pretendere che le équipes siano costituite e che funzionino.

6) Esclusione di preclusioni pregiudiziali.

L'équipe deve poter lavorare senza condizionamenti. La garanzia della idoneità delle scelte è data proprio dalla sua collegialità.

7) Mantenimento degli allievi negli istituti di assegnazione sino al termine dei corsi. Nelle case circondariali molte possono essere le ragioni che determinano la perdita di un allievo da parte del corso. Alcune sono inevitabili: scarcerazioni, trasferimenti per motivi di giustizia. Altre, invece, possono evitarsi, come i trasferimenti per sfollamento. In tutti i casi in cui il trasferimento non sia inevitabile dovrà stabilirsi come obbligatoria, e vincolante, la delibera dell'équipe interna.

In questo senso molto hanno già fatto e ancora possono fare gli Ispettorati per ottenere il rispetto di questa regola fondamentale. Va sottolineato a questo proposito una iniziativa dell'Ispettorato della Lombardia-Emilia e Romagna che ha dato ottimi frutti. L'Ispettorato in questione convoca periodicamente in riunioni operative tutti i direttori del Distretto.

È una prassi operativa assolutamente commendevole, allargata di recente a tutti gli Ispettorati e su tutto il territorio nazionale dalla stessa Direzione Generale.

Consente ai Direttori di confrontarsi su problemi piccoli e grandi emersi nella quotidianità d'istituto, all'Ispettore di diramare direttive uniformi per tutte le carceri di competenza, di verificare l'applicazione della riforma, di mettere a fuoco problematiche particolari, allo stesso Ministero di attivare un'effettivo e mai praticato decentramento dando modo ai distretti di avvalersi di uno strumento duttile ed efficace.

Molto opportune appaiono anche le riunioni, pure da convocare a cura degli Ispettori, con i componenti delle équipes interne: Esperti, Educatori, Assistenti Sociali.

Sono categorie che hanno bisogno di confrontarsi, di ricevere indicazioni. Specie le prime due, di recente creazione e quindi alle prese con problemi consistentissimi di approccio e di introduzione in una realtà difficile quale è quella penitenziaria.

8) Cercare aperture sul mercato del lavoro. L'esempio di Rimini è illuminante: occorre ottenere, dall'Ente locale, una riserva di posti-lavoro con corsia preferenziale per i detenuti. L'obiezione canonica è ormai classica: I lavoratori civili sono alla fame e si vorrebbero aiutare i detenuti? Non occorre rifarsi alla parabola del figlio prodigo per una controobiezione altrettanto facile: non si favorisce il detenuto, semmai la società. Il danno sociale prodotto dal delitto di chi esce dal carcere e recidiva perché non ha lavoro è ben maggiore del danno derivante a lavoratori liberi dall'offerta di lavoro privilegiata fatta a chi esce o sta per uscire dal carcere.

9) Sensibilizzazione degli agenti di custodia. Il personale militare deve essere indotto ad entrare nell'ordine di idee che l'applicazione della riforma giova anche ad esso. Che il militare è dalla riforma chiamato ad essere operatore d'istituto e non più mero custode. Che la stessa riforma del Corpo degli Agenti di Custodia opera in tal senso.

Non può essere sottaciuto che il fallimento di taluni corsi o nella mancanza di iniziativa, comunque, per l'apertura dei corsi, abbia giocato la ostilità del personale militare.

Detta ostilità nasce puramente e semplicemente dalla ignoranza della riforma. Nessuno ha insegnato agli Agenti di Custodia quale significato ha la Legge di riforma nel contesto penitenziario, quali fini si propone, che senso hanno gli istituti da essa contemplati.

Le Direzioni possono e devono rimediare a questa grave carenza.

L'iniziativa di Rimini che ha avviato corsi di formazione sulla riforma all'interno dell'istituto, può essere seguita in tutto il distretto. Non si potrà, infatti, mai pensare di applicare la riforma e quindi far funzionare, nello specifico, i corsi

professionali se il personale militare, che negli istituti è la componente più numerosa, non comincerà finalmente ad agire in sintonia con la riforma stessa. Soltanto la sopra auspicata divulgazione e quindi conoscenza della stessa potrà consentire questa fondamentale inversione di tendenza.

#### F) CONSIDERAZIONI FINALI.

La riforma si trova ad un bivio pericoloso. È nota la storia del pastore che grida « al lupo, al lupo ».

Parafrasando la stessa, la vicenda della Legge penitenziaria non ne differisce in nulla. Dal luglio del '75, anzi sin dagli anni precedenti, le dichiarazioni ufficiali in favore della Legge hanno riempito gli archivi.

Diluvi di buone e belle parole. Sotto quel diluvio, però, la riforma agonizza perché la progressione della controriforma è scattata con inesorabile progressione: ostilità del personale militare, opposizione agli educatori e agli « estranei », chiusura degli spazi aperti, restrizione dei permessi, soffocamento virtuale del lavoro esterno, etc.

Sotto la dizione sicurezza si è invischiata la Legge in una micidiale melassa. Proprio la concreta applicazione della normativa sui corsi, grazie, come si è detto, al concreto inserimento di un Ente giovane e potenzialmente enormemente vitale, potrebbe consentire l'arresto di un processo di mumificazione, altrimenti destinato a divenire irreversibile.

L'Ispettorato Distrettuale ha, a sua volta, la possibilità di intervenire in prima persona, in un settore che la Legge ha espressamente affidato ad esso e con poteri determinanti per la rivitalizzazione di tutto il trattamento penitenziario che parte dai corsi e dalla osservazione individualizzata sino alla liberazione condizionale.

Alcune considerazioni appaiono, però, doverose e per ciò che concerne la Regione e per quello che attiene agli Ispettorati.

L'Ente Regione ha, da un lato, visto la Legge di riforma come una possibilità di approccio politico al carcere e l'ha come tale coltivata. La Regione Emilia-Romagna, per restare all'ambito della ricerca, ha elaborato un documento che ridisegna il carcere secondo impostazioni che non sfuggono

da una coloratura ideologica più o meno mancata. Al contempo, come nel caso di Rimini, ha saputo realizzare un programma di investimenti ad alto livello, impostato su una ricerca di mercato ed un approccio meramente tecnico. Una combinazione ottimale vorrebbe che lo slancio ideologico dell'Ente emergente fosse il motore di una programmazione non velleitaria ma rigidamente pianificata nelle sue premesse e nei suoi obiettivi.

Ancora una volta l'organo fondamentale a ciò deputato è l'Ispettorato. È un compito di eccezionale consistenza e peso quello che la Legge, nelle sue previsioni ma soprattutto nelle sue delineate modalità di applicazione e nelle problematiche cui ha dato vito, affida agli Ispettori.

Riunioni operative, controlli negli istituti, stimolazione e indirizzo dell'intervento regionale, sono aspetti di una attività complessa che gli Ispettori devono porre in essere per la concreta applicazione di un settore della riforma che è, come si è sottolineato, di fondamentale importanza per la buona riuscita della stessa.

Non è dubbio, però, che tale attività, in tanto può essere posta in essere dagli Ispettori, in quanto essi vengono ad essere liberati da una mole di compiti burocratici assolutamente insostenibili.

Si confida che possano bene operare in tal senso la riforma dei Provveditorati, che dovrebbero essere costituiti in ogni capoluogo di Regione e, soprattutto, l'automazione massima dei servizi di tutti gli istituti di pena.

I computer di recente massicciamente introdotti negli istituti possono diventare il simbolo del nuovo carcere italiano e, perché no, europeo. Essi potranno consentire l'eliminazione di attività ripetitive e dispersive, la razionalizzazione delle procedure, la concentrazione degli uffici e forse, e il forse è doveroso tutte le volte che parte un grande programma di aggiornamento, permettere agli Ispettorati di distorgliersi in parte dai compiti meramente burocratici per curare la parte operativa del loro lavoro, quella testè delineata.

## BIBLIOGRAFIA

- NEPPI MODONA, *Per la difesa della riforma penitenziaria: potenziamento delle misure alternative e nuovi compiti degli enti locali.*
- NEPPI MODONA, « Premesse e realtà della riforma penitenziaria » in *lo Stato di attuazione della riforma penitenziaria ed il ruolo degli Enti Locali*, Venezia, 1979.
- PISAPIA, « Il male oscuro delle carceri », in *quaderni della giustizia*, fascicolo 3, 1981.
- GREVI, *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario a cinque anni dalla riforma*, Bologna 1981.
- GREVI, *Alternative alla detenzione e riforma penitenziaria.*
- FASSONE, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, Bologna, 1980.
- BRICOLA, *Introduzione al carcere « Riformato »*, Bologna 1977.
- TORTORICI, *Voce « carcere » in Dizionario delle istituzioni e dei diritti del cittadino*, Roma, 1981.
- DI GENNARO-BONOMO-BREDA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, 3ª ediz., Milano, 1980.
- MANTOVANI, *Pene e misure alternative nel sistema vigente*, Milano, 1977.
- BRUTI-LIBERATI, *Carceri esplosive in dialettica*, 1981.
- DI GENNARO, *Nota introduttiva al volume una strategia differenziata per la difesa sociale del delitto* (a cura del ministero di Grazia e Giustizia), Roma, 1974.
- BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione*, Milano, 1977.
- NEPPI MODONA, *Appunti per una storia parlamentare della riforma penitenziaria.*
- GREVI, *Esecuzione penitenziaria e rieducazione del condannato nelle regole minime per il trattamento dei detenuti.*
- FASSONE, « Emendamenti da apportare alla riforma dell'ordinamento penitenziario », in *Riv. it. dir. e proc. pen.* 1974.
- ALESSANDRI-CATELANI, *Il codice penitenziario*, Firenze 1976.
- BELLOMIA-VOGE, « Ordinamento penitenziario » in *Enc. Dir. vol. XXX*, Milano 1980.
- GIOGGI, « Nuovo ordinamento penitenziario » in *Rass. St. Penit.* 1975.
- VASSALLI-ALTAVISTA-DI GENNARO, *Progressione di trattamento - Semilibertà - Libera-  
zione condizionale - Grazia in pene e misure di sicurezza. Modificabilità e  
suoi limiti*, Milano 1962.

## RIASSUNTO

In via preliminare è sviluppato un confronto comparativo tra la legislazione previgente alla Legge di riforma del 1975 e la nuova codificazione.

Sulla base di un esame approfondito della esperienza dei corsi professionali maturata negli istituti di pena dell'Emilia-Romagna nell'arco di 2 anni, si delinea poi il quadro dell'attuale realtà dei corsi professionali penitenziari.

Il discorso è volutamente allargato all'ambito nazionale e quindi al di là dei confini della regione considerata perché il tema, come altri di quelli appena abbozzati dalla pur rivoluzionaria Legge del 1975, si presta ad un approccio non solo « de iure condito », ma anche, se non soprattutto, « de iure condendo ».

## RESUME

En un premier temps est réalisée une comparaison entre la législation antérieure à la loi de réforme de 1975 et la nouvelle législation.

Sur la base d'un examen approfondi de l'expérience des cours professionnels réalisés dans les établissements de peine de l'Emilie-Romagne sur une période de deux ans, est ensuite tracé le tableau de la réalité actuelle des cours professionnels pénitentiaires.

Puis le discours est élargi au niveau national et donc au-delà des limites de la Région considérée car le thème, comme tant d'autres abordés par la loi « révolutionnaire » de 1975, se prête non seulement à une approche « de iure condito » mais aussi et surtout à une approche « de iure condendo ».

## SUMMARY

The Author performs a study comparing the legal measures in force prior to the reform legislation of 1975 with the new body of codification produced by the passage of the legislation.

Based on an in-depth examination of the courses in professional skills offered in the penal institutions of the Emilia-Romagna region over a two-year period, an overall picture is given of the current state of professional courses in penitentiaries.

A conscious decision was made to take the discussion beyond the regional level, broadening it to include considerations of a national scale, a logical course, given that the subject at hand, like so many of the subjects which were merely sketched out by the nonetheless revolutionary law of 1975, lends itself to an approach which is not only « de iure condito », but also, if not principally, « de iure condendo ».

## RESUMEN

Antes que nada se ha desarrollado un cotejo comparado entre la legislación anterior a la Ley de reforma de 1975 y la nueva codificación.

En base a un análisis a fondo de la experiencia de los cursos profesionales acumulada en los institutos penales de Emilia-Romagna en el lapso de 2 años, se traza el cuadro de la realidad actual de los cursos profesionales penitenciarios.

El tratado pretende abarcar el ámbito nacional y, por lo tanto, va más allá de los límites de la región considerada ya que la cuestión, como otras que la ley de 1975 aunque revolucionaria, apenas esboza, se presta a un enfoque no sólo « de iure condito », sino también, y quizás sobre todo, « de iure condendo ».

## ZUSAMMENFASSUNG

Einleitend wird hier ein komparativer Vergleich aufgestellt, und zwar zwischen der vor dem Reformgesetz des Jahres 1975 geltenden Gesetzgebung und der neuen Kodifizierung.

Anhand einer gründlichen Untersuchung der Erfahrung, die in den Strafanstalten der Region Emilia-Romagna im Laufe von 2 Jahren Berufsausbildungskurs gesammelt wurde, ergibt sich das Bild des aktuellen Zustandes der berufsausbildenden Kurse der Strafanstalten.

Diese Erfahrung dehnt sich willkürlich auch auf nationaler Ebene aus, also jenseits der Grenzen der in Betracht gezogenen Region, da ja das Thema (sowie andere Argumente, die von dem dennoch revolutionären Gesetz des Jahres 1975 kaum ange-deutet worden sind) sich einer Annäherung eignet, die nicht nur « de iure condito », sondern auch, oder sogar vor allem « de iure condendo » sein soll.



## RECENSIONI

a cura di Saverio Fortuna

MAURO MELLINI, *Eminenza la «pentita» ha parlato*, storia di una «pentita» e di un processo infame nella Roma di Pio IX, Napoli, Tullio Pironti Editore, 1982, pagg. 141.

Il dibattito sulla cosiddetta «legislazione premiale» si è andato sempre più accentuando in questi ultimi anni giungendo ad un conflitto vero e proprio che investe il mondo politico e quello giudiziario, la società civile e l'opinione pubblica fino a sfociare in una rovente polemica, legata per ragioni emotive a recenti emblematici casi giudiziari.

Questa la giustificazione per la recensione, altrimenti tardiva, di un gustoso libriccino di cui è autore un uomo politico, parlamentare radicale, impegnato appunto in questa polemica, sia per ragioni di appartenenza politica che per la sua professione di avvocato: Mauro Mellini.

Si tratta di una ricostruzione storica e documentale di un processo «infame» (come specifica il sottotitolo) nella Roma papalina, il cui fulcro è rappresentato dalla figura ambigua, ma certamente interessante, della «pentita» Costanza Vaccari Diotallevi che con le sue «rivelazioni impunitarie» fornì l'appiglio per la condanna di alcuni rivoluzionari filopiemontesi, trascinando dentro all'affaire anche un galantuomo che — almeno pare — proprio nulla aveva a che fare con trame rivoluzionarie o episodi di sedizione, certo Ludovico Fausti, tranquillo e devoto suddito di Sua Santità la cui unica debolezza era di essere uomo di fiducia del cardinale Antonelli. In realtà — e qui s'innesta l'indignazione dell'autore — Costanza Vaccari Diotallevi, con le sue confessioni e spiate varie si rese docile strumento delle beghe politiche e della guerra di potere tra due discutibili personaggi del momento, il cardinale Antonelli, appunto, e monsignor De Merode.

Motivo di maliziosa curiosità è che questo processo politico, denunciato come ignominioso dai liberali, che ne pubblicarono gli atti dopo la presa di Roma e da Mellini per l'omologa situazione del pentitismo attuale, trae origine dallo scandalo per l'invio a Francesco II (Franceschiello) e ad altri notabili cortigiani — nel 1862 ospiti protetti dello Stato pontificio — di fotomontaggi pornografici rappresentanti la Regina Maria Sofia dalle Due Sicilie, moglie di Francesco II, in atteggiamenti osceni.

A parte l'interesse storico della cronaca e la curiosità boccaccesca, la considerazione prima che viene spontanea è relativa alla ineluttabile ripetitività delle vicende umane: certe situazioni di criminalità, specie eversiva, sono state combattute nei tempi con gli stessi strumenti, più o meno legali. Nulla di nuovo sotto il sole dunque: una continuità di fini e di mezzi, riprovevole secondo l'autore, ma che potrebbe

invece essere di conforto a chi sostiene l'indispensabilità di tali strumenti nella ricerca di una efficace lotta alla delinquenza. Che Mellini nella premessa e nel testo del libro ne stigmatizzi l'illegalità, ne sottolinei le possibili vergognose strumentalizzazioni o deviazioni, ne denunci la barbarie e l'inciviltà è compatibile e fors'anche meritorio. Meno accettabile è gridare allo scandalo quando è certo che l'utilizzazione di certi sistemi probatori ha portato a risultati notevoli sia nella lotta al terrorismo che alla criminalità organizzata (specie per i sequestri di persona i dati statistici sono significativamente positivi) e che in paesi certo più garantisti di noi le testimonianze dei pentiti non rappresentano affatto il punto terminale di una logica inquisitoria ma sono la prova che nel processo anglo-americano esiste una « fisiologica compatibilità dei collaboratori della giustizia con il rito garantista cui si ispira il processo accusatorio » (AMODIO).

Nella continuità storica, e direi quasi geografica, si notano delle sfumature concettuali che trapelano nella terminologia del fenomeno « pentitismo »; viene definito: « recesso », « desistenza », « ravvedimento attuoso », « pentimento », « dissociazione ». Anche i destinatari della legislazione premiale cambiano nome a secondo dell'ottica in cui vengono visti; si indicano come « delatori », « confessi », « pentiti », « collaboratori », « dissociati », « omogenei » oppure, nel linguaggio della *common law*: « supergrasses », « converted terrorists », « State witnesses », « immunized witnesses ».

Sembrirebbe quasi che vi sia una tendenza a mascherare eufemisticamente la realtà. Beh, tornando al libro, almeno bisogna riconoscere che a Roma, là dove di pentimenti e conversioni avevano una certa competenza, le cose le chiamavano col loro nome. Quello che vuotava il sacco e si accingeva a collaborare, con quello scetticismo romano, tipico di una civiltà che ne ha viste tante, lo chiamavano semplicemente « impunitario » o « impunito », termine rimasto poi nel linguaggio comune ad indicare quella sfacciata impudenza, quella reiterata capacità di farla franca in barba a qualsiasi legge che in fondo esprime se non proprio apprezzamento almeno una certa simpatia.

Passando da questa osservazione semantica a riflessioni più sostanziali, quello che colpisce e interessa maggiormente in questa sede è il meccanismo della legislazione premiale sotto il Governo Pontificio, che certo non brillava per essere aperto e illuminato. Sembra perciò abbastanza sorprendente che, almeno sulla carta, il sistema, previsto dal « Regolamento organico di procedura criminale per gli Stati pontifici » agli articoli 640-660 fosse ispirato a criteri di garantismo e trasparenza, non reperibili nelle attuali disposizioni. Nella prassi, forse le cose si svolgevano diversamente e prova ne sono gli atti del processo di cui tratta il libro. E c'era anche un tasso di spregiudicatezza notevole se, come pare, ai pentiti venivano erogate somme di denaro e, se nel caso di Costanza Vaccari Diotallevi, le venne elargita vita natural durante una pensione governativa che seguì a percepire, chissà per quali meriti, anche sotto il Governo italiano e malgrado alcune disavventure carcerarie per pasticci finanziari.

Il procedimento era il seguente: dall'aspirante pentito veniva fatta al Sovrano una « petizione di impunità » che poteva essere o non essere accolta. Una volta concessa dalla Segreteria di Stato l'impunità, si apriva una specie di contrattazione — adesso diremmo di patteggiamento — con l'organo giudicante per fissare i contenuti delle rivelazioni e le condizioni dell'impunità e le eventuali riserve.

Tra il giudice istruttore e il pentito si stilava un capitolato di offerte di rivelazioni diviso in articoli, (ad es. « Art. 1. Nominerei un capo sezione del Partito Piemontese che... » etc.) che doveva essere minuziosamente rispettato, e che sospendeva il « costituito » (interrogatorio). Se il giudice non riteneva soddisfacenti le rivelazioni o non venivano rispettate le condizioni l'imputato « decadeva », cioè perdeva il diritto all'impunità, ma — e qui la nota di garantismo — l'art. 653 precisava che: « non può avere effetto la decadenza dal beneficio d'impunità se prima non sia stato contestato all'inquisito quanto si oppone al suo revelo, ed alle condizioni della impunità ». Altra garanzia era il fatto che oltre al Capo del tribunale, che chiaramente aveva pur sempre una certa discrezionalità, il potere di attribuire l'impunità spettava al sovrano. Il tutto con un certo controllo reciproco.

E come non apprezzare gli ultimi due articoli che regolano l'istituto e che recitano: « Art. 659. È vietato espressamente a qualsiasi ministro di Tribunale o individuo della forza pubblica, sotto le pene prescritte dalle leggi penali, di dare lusinga di impunità o di minorazione per ottenere da un arrestato la indicazione di altri colpevoli »; « Art. 660. Non è in conseguenza valutata a favore di un reo la impunità promessagli dalla forza o da qualunque altra persona ».

Certo nella realtà qualsiasi legge può essere distorta, ma determinate indicazioni esemplari non sono trascurabili, in un periodo come questo in cui si cercano con insistenza delle linee legislative equilibrate per regolamentare il fenomeno del pentitismo e della dissociazione. C'è da augurarsi che le linee siano nel senso di un'assenza di prevenzione, di una serena prudenza e di una capacità del giudice di stare alle regole del gioco per avvalersi delle « rivelazioni impunitarie » senza privilegiarle e senza travolgere quindi i principi fondamentali della nostra civiltà giuridica (*Letizia Ceccarelli*).



## LEGISLAZIONE E DOCUMENTAZIONE

*a cura di Franco Salvi*

### LEGISLAZIONE

LEGGE 25 gennaio 1985, n. 7.

*(pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 23 del 28 gennaio 1985).*

**Proroga del termine previsto dal primo comma dell'articolo 30 della legge 28 luglio 1984, n. 398.**

#### Art. 1.

Il termine di sei mesi previsto dal primo comma dell'articolo 30 della legge 28 luglio 1984, n. 398 (a), è prorogato, limitatamente alle disposizioni degli articoli 2, ultimo comma (b), 3 (c), 7 (d) e 29 (e) della predetta legge, fino al 30 novembre 1985 per gli imputati di taluno dei delitti, consumati o tentati, previsti dagli articoli 416, 416-bis, 422, 575 e 630 del codice penale e dall'articolo 75, primo e terzo comma, della legge 22 dicembre 1975, n. 685 (f), nonché di delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale punibili con l'ergastolo o con la reclusione superiore nel massimo a cinque anni, sempreché non si tratti di persone che hanno commesso il reato prima del compimento del diciottesimo anno di età.

Nel caso in cui i termini massimi di custodia cautelare siano stati prorogati per effetto delle disposizioni di cui al precedente comma, la libertà provvisoria può essere concessa anche in deroga a quanto previsto dal secondo comma dell'articolo 277 del codice di procedura penale (g).

#### Art. 2.

La lettera b) del secondo comma dell'articolo 277 del codice di procedura penale (g) è sostituita dalla seguente:

« b) di uno dei delitti previsti dagli articoli 289-bis, primo e secondo comma, 416-bis, 422, 575, 630, primo, secondo e terzo comma, del codice penale e dall'articolo 75, primo e terzo comma, della legge 22 dicembre 1975, n. 685.

## Art. 3.

La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

## NOTE

(a) Il testo dell'art. 30 della legge n. 398/1984 è il seguente:

« Per gli imputati nei cui confronti alla data di entrata in vigore della presente legge sono già stati emessi provvedimenti di cattura o di arresto o che, comunque, a tale data si trovano in stato di custodia cautelare, le disposizioni degli articoli 2, ultimo comma, 3, 4, 7 e 29 si applicano sei mesi dopo la pubblicazione della legge stessa nella *Gazzetta Ufficiale* e fino a tale data continuano ad osservarsi le disposizioni precedentemente in vigore.

Successivamente, nei casi previsti dal primo comma l'applicazione dei nuovi termini di custodia cautelare opera a partire dalla fase processuale in corso. La durata della custodia cautelare non può comunque superare quella massima prevista dalle norme anteriori all'entrata in vigore della presente legge ».

(b) L'art. 2 della legge n. 398/1984 ha sostituito l'art. 271 c.p.p. (*decorrenza della custodia cautelare*), il cui ultimo comma è il seguente:

« I termini di custodia cautelare, ai soli effetti dell'articolo seguente, decorrono anche durante il tempo in cui l'imputato è, per altro reato, detenuto per esecuzione di pena o internato per misura di sicurezza ».

(c) L'art. 3 della legge n. 398/1984 ha sostituito l'art. 272 c.p.p. (*durata della custodia cautelare*).

(d) Il testo dell'art. 7 della legge n. 398/1984 è il seguente:

« I termini previsti dall'articolo 272 del codice di procedura penale, come modificati dalla presente legge, possono essere prorogati fino a un terzo, per la sola fase istruttoria, dal tribunale competente ai sensi dell'articolo 263-ter del codice di procedura penale, su istanza motivata del giudice istruttore, limitatamente ai delitti previsti dagli articoli 416-bis e 630 del codice penale e dall'articolo 75 della legge 22 dicembre 1975, n. 685, nonché per i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale.

L'istanza del giudice istruttore è comunicata al pubblico ministero e all'imputato ».

(e) Il testo dell'art. 29 della legge n. 398/1984 è il seguente:

« L'articolo 10 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15, è abrogato ».

(f) Il testo dell'art. 75, primo e terzo comma, della legge n. 685/1975, sugli stupefacenti (tenuto conto dell'aumento delle pene pecuniarie disposto dall'art. 113 della legge 24 novembre 1981, n. 689,) è il seguente:

« Art. 75 (*Associazione per delinquere*). — Quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti tra quelli previsti dagli articoli 71, 72 e

73, coloro che promuovono, costituiscono, organizzano o finanziano la associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione non inferiore a quindici anni e con la multa da lire 100 milioni a lire 400 milioni » (*primo comma*).

« La pena è aumentata se il numero degli associati è di dieci o più o se tra i partecipanti vi sono persone dedite all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope » (*terzo comma*).

(g) Il testo del secondo comma dell'art. 277 c.p.p. (*facoltà di concedere e revocare la libertà provvisoria*), come risultante a seguito della sostituzione della lettera b) operata dall'art. 2 della legge qui pubblicata, è il seguente:

« La libertà provvisoria, tuttavia, non può essere concessa a chi è imputato:

- a) di un delitto per cui è prevista la pena dell'ergastolo;
- b) di uno dei delitti previsti dagli articoli 289-*bis*, primo e secondo comma, 416-*bis*, 422, 575, 630, primo, secondo e terzo comma, del codice penale e dall'articolo 75, primo e terzo comma, della legge 22 dicembre 1975, n. 685;
- c) di uno dei delitti previsti dagli articoli 628, terzo comma, e 629, secondo comma, del codice penale, sempre che, quando la violenza o minaccia è commessa con armi, si tratti di armi che rientrano nella previsione dell'articolo 1, primo comma, e dell'articolo 2, primo e secondo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110 ».

**LEGGE 2 marzo 1985, n. 55.**

(*pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 58 dell'8 marzo 1985*).

**Ulteriore proroga della legge 21 dicembre 1977, n. 967, concernente procedure eccezionali per lavori urgenti ed indifferibili negli istituti penitenziari.**

#### *Articolo unico*

Il termine di efficacia della legge 21 dicembre 1977, n. 967, concernente procedure eccezionali per lavori urgenti ed indifferibili negli istituti penitenziari, modificata con l'articolo 20 della legge 30 marzo 1981, n. 119, e con la legge 25 gennaio 1983, n. 14, è prorogato fino al 31 dicembre 1986.

Per l'esecuzione in economia degli interventi di edilizia penitenziaria e per l'acquisizione di beni e servizi di competenza della Direzione generale per gli istituti di prevenzione e pena del Ministero di grazia e giustizia, il limite di spesa, previsto per il funzionario delegato, è elevato a lire 50 milioni.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

DECRETO-LEGGE 13 maggio 1985, n. 176 (\*).

(pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 112 del 14 maggio 1985).

**Misure urgenti in materia di limite di età per il collocamento in congedo dei sottufficiali e dei militari di truppa del Corpo degli agenti di custodia.**

## IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di prorogare per due anni il disposto di cui al primo comma dell'articolo 25 del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638, concernente l'elevazione a 58 anni del limite di età per il collocamento in congedo dei sottufficiali e dei militari di truppa del Corpo degli agenti di custodia;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 9 maggio 1985;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro di grazia e giustizia;

E M A N A

il seguente decreto:

### Art. 1.

Il termine di cui al primo comma dell'articolo 25 del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638, è prorogato di due anni.

### Art. 2.

Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

---

(\*) Convertito nella legge 15 giugno 1985, n. 287 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 145 del 21 giugno 1985).

Testo del decreto-legge 22 aprile 1985, n. 144 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 96 del 23 aprile 1985), coordinato con la legge di conversione 21 giugno 1985, n. 297 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 146 del 22 giugno 1985).

Norme per la erogazione di contributi finalizzati al sostegno delle attività di prevenzione e reinserimento dei tossicodipendenti nonché per la distruzione di sostanze stupefacenti e psicotrope sequestrate e confiscate.

*Avvertenza:*

Il testo coordinato è stato redatto ai sensi dell'art. 5, primo comma, della legge 11 dicembre 1984, n. 839.

Le modifiche apportate dalla legge di conversione sono stampate con caratteri corsivi.

Art. 1.

1. *Il Ministro dell'interno può erogare contributi allo scopo di sostenere le attività per il recupero e il reinserimento sociale dei tossicodipendenti.*

2. *La erogazione di contributi da parte del Ministro dell'interno alle associazioni di volontariato, cooperative e privati, di cui all'articolo 1-bis, avviene tramite l'ente locale competente per territorio, fino a quando non sarà regolata con una nuova normativa legislativa la disciplina dei rapporti di enti e associazioni di volontariato che operano sul territorio nazionale nel campo del recupero e del reinserimento sociale dei tossicodipendenti.*

Art. 1-bis

1. *I contributi, di cui all'articolo 1, sono destinati ai comuni, alle unità sanitarie locali, nonché ad altri enti, associazioni di volontariato, cooperative e privati che operino senza scopo di lucro e con le specifiche finalità di cui all'articolo 1, che si coordinino con le strutture delle unità sanitarie locali con apposite convenzioni e che non impieghino forme di intervento che non rispettino il diritto all'autodeterminazione dei tossicodipendenti con interventi violenti o coattivi contrari allo spirito e alle norme dell'ordinamento.*

2. *I contributi di cui al presente decreto vengono erogati previa presentazione e dimostrazione dell'effettiva realizzazione dei servizi e delle iniziative attivate e con il parere dell'ente locale competente per territorio.*

3. I soggetti di cui ai commi precedenti sono tenuti a trasmettere i propri bilanci, contenenti anche i risultati raggiunti, all'ente erogatore.

4. I contributi vengono ripartiti sulla base dei dati forniti dall'osservatorio permanente presso il Ministero dell'interno e dei criteri e dei requisiti determinati da apposita commissione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con decreto del Presidente del Consiglio, presieduta dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri—segretario del Consiglio dei Ministri e composta da un rappresentante per ciascuno dei Ministeri dell'interno, della sanità, di grazia e giustizia e del lavoro e della previdenza sociale nonché da tre rappresentanti delle regioni e dei comuni, designati rispettivamente, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, dalla conferenza dei presidenti delle regioni e dall'ANCI. La commissione, sulla base dei criteri e dei requisiti, formula la proposta al Ministro dell'interno riguardante la concessione dei contributi riferiti alle domande presentate.

#### Art. 1-ter.

Le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono, nell'ambito delle proprie competenze, alle finalità di cui al precedente articolo 1 secondo le modalità stabilite dai rispettivi ordinamenti.

#### Art. 1-quater.

La documentazione e la domanda da parte dei soggetti destinatari dei contributi per le attività di recupero e reinserimento sociale dei tossicodipendenti, di cui all'articolo 1-bis, devono essere inoltrate, tramite i comuni competenti per territorio, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto per l'anno 1985 ed entro i primi novanta giorni per gli anni 1986 e 1987.

#### Art. 2.

1. I contributi di cui al precedente articolo 1 sono erogati nei limiti degli stanziamenti di lire 14.000 milioni per l'anno 1985 e lire 19.000 milioni per ciascuno degli anni 1986 e 1987, iscritti in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'interno.

2. All'onere derivante dall'attuazione del presente decreto si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1985-87, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1985, all'uopo utilizzando parzialmente l'accantonamento di cui alla voce « Misure urgenti in materia di lotta alla droga ».

3. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

## Art. 3.

1. L'articolo 80-bis della legge 22 dicembre 1975, n. 685, è sostituito dal seguente:

« Art. 80-bis. (Destinazione delle sostanze confiscabili dal Ministro della sanità). — *Le sostanze stupefacenti o psicotrope che a norma dell'articolo precedente possono essere confiscate con decreto ministeriale sono immediatamente messe a disposizione del Ministero della sanità.* »

2. Dopo l'articolo 80-bis della legge 22 dicembre 1975, n. 685, è inserito il seguente:

« Art. 80-ter. (Destinazione delle sostanze sequestrate dall'autorità giudiziaria). — *L'autorità che effettua il sequestro deve darne immediata notizia al servizio centrale antidroga specificando l'entità ed il tipo di sostanze sequestrate.*

*Quando il decreto di sequestro o di convalida del sequestro effettuato dall'autorità giudiziaria non è più assoggettabile al riesame, l'autorità giudiziaria dispone il prelievo di uno o più campioni, determinandone l'entità, con l'osservanza delle formalità di cui agli articoli 304-bis e 304-ter del codice di procedura penale e ordina la distruzione della residua parte di sostanze.*

*Se la conservazione delle sostanze di cui al precedente comma sia assolutamente necessaria per il prosieguo delle indagini, l'autorità giudiziaria dispone in tal senso con provvedimento motivato.*

*In ogni caso l'autorità giudiziaria ordina la distruzione delle sostanze stupefacenti e psicotrope confiscate.*

*Per la distruzione di sostanze stupefacenti e psicotrope l'autorità giudiziaria si avvale di idonea struttura pubblica locale, ove esistente, o statale ed incarica la polizia giudiziaria del regolare svolgimento delle relative operazioni. Il verbale delle operazioni è trasmesso all'autorità giudiziaria procedente e al Ministero della sanità.*

*La distruzione avviene secondo le modalità tecniche determinate con decreto del Ministro della sanità da emanarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 22 aprile 1985, n. 144 ».*

3. Dopo l'articolo 80-ter della legge 22 dicembre 1975, n. 685, è inserito il seguente:

« Art. 80-quater. (Destinazione dei campioni delle sostanze sequestrate). — *Il servizio centrale antidroga, istituito nell'ambito del dipartimento di pubblica sicurezza, può chiedere all'autorità giudiziaria la consegna di alcuni campioni delle sostanze sequestrate. Altri campioni possono essere motivatamente richiesti dalle singole forze di polizia o dal Ministero della sanità tramite il servizio centrale antidroga. L'autorità giudiziaria, se la quantità delle sostanze sequestrate lo consente, e se le richieste sono pervenute prima della esecuzione dell'ordine di distruzione, accoglie le richieste stesse dando la priorità a quelle del servizio centrale antidroga e determina le modalità della consegna ».*

4. Il terzo e quarto comma dell'articolo 28 della legge 22 dicembre 1975, n. 685, sono sostituiti dal seguente:

« In ogni caso le piante illegalmente coltivate sono sequestrate e confiscate. Si applicano le disposizioni dell'articolo 80-ter ».

#### Art. 4.

1. L'articolo 23 della legge 22 dicembre 1975, n. 685, è sostituito dal seguente:

« Art. 23. (Distruzione delle sostanze consegnate o messe a disposizione del Ministero della sanità). — La distruzione delle sostanze stupefacenti e psicotrope nei casi previsti dagli articoli 21, 22 e 80-bis è disposta con decreto del Ministro della sanità che ne stabilisce le modalità di attuazione e si avvale di idonee strutture pubbliche locali, ove esistenti, o nazionali.

In tali il Ministro della sanità può, altresì, richiedere ai prefetti delle province interessate che venga assicurata adeguata assistenza da parte delle forze di polizia alle operazioni di distruzione.

Il verbale relativo alle operazioni di cui al secondo comma è trasmesso al Ministero della sanità ».

2. Al terzo comma dell'articolo 21 della legge 22 dicembre 1975, n. 685, le parole: « osservando le modalità di cui alla lettera f) del successivo articolo 24 » sono sostituite dalle seguenti: « osservando le modalità di cui al successivo articolo 23 ».

3. Gli articoli 24 e 25 della legge 22 dicembre 1975, n. 685, sono abrogati.

#### Art. 4-bis

Nel terzo comma dell'articolo 47 della legge 26 luglio 1975, n. 354, le parole: « per almeno tre mesi » sono sostituite dalle seguenti: « per almeno un mese ».

#### Art. 4-ter.

Dopo l'articolo 47 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è inserito il seguente:

« Art. 47-bis. (Affidamento in prova in casi particolari). — Quando una sentenza di condanna a pena detentiva deve essere eseguita nei confronti di persona tossicodipendente o alcooldipendente che abbia in corso un programma di recupero, l'interessato può chiedere al pubblico ministero o al pretore competente per l'esecuzione di essere affidato in prova al servizio sociale per proseguire l'attività terapeutica sulla base di un programma concordato dall'interessato stesso con una unità sanitaria locale o con uno degli enti, associazioni, cooperative o privati di cui all'articolo 1-bis del decreto-legge 22 aprile 1985, n. 144. Alla domanda deve

essere allegata certificazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica attestante lo stato di tossicodipendenza o di alcooldipendenza e la idoneità, ai fini del recupero del condannato, del programma in corso.

In tal caso il pubblico ministero o il pretore, dopo aver determinato la pena complessiva da eseguire, anche ai sensi dell'articolo 582 del codice di procedura penale, se non vi ostano le condizioni e i limiti indicati nel primo e nel secondo comma dell'articolo precedente e nell'ottavo comma del presente articolo, in luogo di emettere ordine di carcerazione trasmette gli atti alla sezione di sorveglianza del luogo ove è eseguito il programma terapeutico.

Se la richiesta perviene dopo che l'ordine di carcerazione è già stato eseguito, il pubblico ministero o il pretore provvede a norma del comma precedente, ordinando la liberazione del condannato.

La sezione di sorveglianza, nominato un difensore di ufficio al condannato che non abbia indicato un difensore di fiducia nella richiesta, fissa la data della liberazione entro dieci giorni dal ricevimento degli atti, dandone avviso al condannato, al difensore ed al pubblico ministero almeno cinque giorni prima. Se non è possibile effettuare la notifica dell'avviso al condannato nel domicilio indicato nella richiesta e lo stesso non compare all'udienza, la sezione di sorveglianza respinge la richiesta.

Ai fini della decisione la sezione di sorveglianza può anche acquisire copia degli atti del procedimento e disporre gli opportuni accertamenti in ordine di programma terapeutico in corso; deve altresì accertare che lo stato di tossicodipendenza o alcooldipendenza o l'esecuzione del programma di recupero non siano preordinati al conseguimento del beneficio.

Dell'ordinanza che conclude il procedimento è data immediata comunicazione al pubblico ministero o al pretore competente per l'esecuzione, il quale, se l'affidamento non è disposto, emette ordine di carcerazione.

Se la sezione di sorveglianza dispone l'affidamento, tra le prescrizioni impartite devono essere comprese quelle che determinano le modalità di esecuzione del programma. Sono altresì stabilite le prescrizioni e le forme di controllo per accertare che il tossicodipendente o l'alcooldipendente prosegua il programma di recupero. L'esecuzione della pena si considera iniziata dalla data del verbale di affidamento.

L'affidamento in prova al servizio sociale non può essere disposto, ai sensi del presente articolo, più di una volta.

Si applica, per quanto non diversamente stabilito, la disciplina prevista dalle altre norme della presente legge per la misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale ».

#### Art. 4-quater.

Quanto, per divieto di legge o per disposizione dell'autorità giudiziaria, il tossicodipendente o l'alcooldipendente imputato o condannato non sia ammesso alla misura sostitutiva prevista, il programma terapeutico al quale l'interessato risulti sottoposto o intenda sottoporsi viene proseguito nello stato di detenzione ad opera del servizio sanitario penitenziario con il concorso delle strutture sanitarie territoriali.

**Art. 4-quinquies.**

1. Quando può essere emesso un provvedimento restrittivo della libertà personale nei confronti di persona tossicodipendente o alcooldipendente che stia eseguendo una attività di recupero sulla base di un programma terapeutico concordato fra il soggetto e le strutture di cui all'articolo 1-bis, l'autorità giudiziaria tiene conto, oltre che delle circostanze prevedute dall'ultimo comma dell'articolo 254 del codice di procedura penale, del pericolo che l'interruzione del programma terapeutico possa pregiudicare la disintossicazione dell'imputato.

2. L'autorità giudiziaria, con il provvedimento con il quale dispone che non sia emanato l'ordine o il mandato di cattura, stabilisce i controlli per accertare che il tossicodipendente o l'alcooldipendente prosegua il programma di recupero.

**Art. 4-sexies.**

1. Nel concedere la libertà nei casi in cui è consentita, se l'imputato è persona tossicodipendente o alcooldipendente che stia eseguendo un'attività di recupero sulla base di un programma terapeutico concordato fra il soggetto e le strutture di cui all'articolo 1-bis, l'autorità giudiziaria valuta, oltre alle circostanze indicate nel terzo comma dell'articolo 277 del codice di procedura penale, anche la possibilità che il programma terapeutico possa più utilmente proseguire con l'imputato in stato di libertà.

2. Le disposizioni del comma precedente si applicano anche quando il programma terapeutico, iniziato nello stato di libertà, sia stato interrotto dall'esecuzione dell'ordine o del mandato di cattura.

3. L'autorità giudiziaria, con il provvedimento con il quale concede la libertà provvisoria, stabilisce i controlli per accertare che il tossicodipendente o l'alcooldipendente prosegua il programma di recupero.

**Art. 5.**

Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

**DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 10 luglio 1985, n. 421.**

**Modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, concernente regolamento di esecuzione della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.**

**Art. 1.**

Nell'art. 34 del decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Nella predisposizione del regolamento interno, la commissione preveduta dal secondo comma dell'art. 16 della legge deve uniformarsi alle direttive impartite dall'amministrazione penitenziaria ai sensi del primo comma dell'art. 16 della legge e del primo comma del presente articolo. Nel caso di direttive sopravvenute, le norme del regolamento interno non conformi ad esse cessano di avere applicazione e devono essere modificate dalla commissione, per uniformarle alle direttive medesime, entro venti giorni dal loro ricevimento ».

**Art. 2.**

Il settimo comma dell'art. 35 del decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, è sostituito dal seguente:

« I detenuti e gli internati usufruiscono di quattro colloqui al mese ».

Dopo il settimo comma dell'art. 35 del decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, è inserito il seguente:

« Il direttore dell'istituto, con provvedimento motivato da trasmettere in copia al Ministero, può ammettere gli imputati, che abbiano tenuto regolare condotta, ed i condannati e gli internati, che, oltre ad avere tenuto regolare condotta, abbiano collaborato attivamente all'osservazione scientifica della personalità ed al trattamento rieducativo attuati nei loro confronti, alla fruizione di ulteriori due colloqui mensili, nonché di due telefonate mensili al di là dei limiti stabiliti dal secondo comma dell'art. 37, da concedere dalle autorità competenti ai sensi dell'ottavo comma dell'art. 18 della legge ed ai sensi del primo comma del presente articolo e del primo comma dell'art. 37 ».

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

**DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**  
17 giugno 1985.

**Deroghe al divieto di assunzione di pubblici dipendenti di cui all'art. 7 della legge 22 dicembre 1984, n. 887.**

**IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

Visto l'art. 7 della legge 22 dicembre 1984, n. 887, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1985);

Considerato che il nono comma del predetto articolo prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri possa autorizzare, in qualsiasi momento, deroghe al blocco delle assunzioni per comprovate necessità di trattenimento o rafferma o richiamo in servizio e per nomine derivanti da reclutamenti ordinari o immissioni in servizio del personale delle Forze armate o delle Forze di polizia;

Vista la legge 29 marzo 1983, n. 93;

Viste le richieste pervenute dal Ministero di grazia e giustizia e dall'ufficio del Ministro per il coordinamento della protezione civile, con le quali è stata rappresentata la necessità dell'utilizzazione, nell'anno 1985, di personale al fine di fronteggiare imprescindibili esigenze funzionali manifestatesi nei settori di competenza delle suddette amministrazioni;

Ritenuto che sussiste, nel caso prospettato, la necessità e la indispensabilità della utilizzazione e che per lo stesso soccorre la disposizione di cui al richiamato nono comma dell'art. 7 della legge finanziaria per il 1985;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 31 maggio 1985;

Sulla proposta del Ministro per la funzione pubblica sentito il Ministro del tesoro;

Decreta:

Art. 1.

(omissis)

Art. 2.

Il Ministero di grazia e giustizia è autorizzato a richiamare in servizio dieci sottufficiali in congedo ed a riammettere in servizio cinquanta graduati e guardie del Corpo degli agenti di custodia, fino al 31 dicembre 1985, per le esigenze del servizio di custodia e di vigilanza negli istituti di prevenzione e pena.

Il presente decreto, previa registrazione della Corte dei conti, sarà pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

## DOCUMENTAZIONE

CIRCOLARE n. 3110/5560 del 21 marzo 1985.

OGGETTO: Invio degli estratti, in lingua inglese, francese, tedesca, araba, croata e spagnola, delle principali norme della legge 26 luglio 1975, n. 354 e del relativo regolamento di esecuzione, approvato con D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431.

Come è noto, il Regolamento di esecuzione della Legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'Ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, approvato

con il D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431, stabilisce, all'art. 33, che nell'esecuzione delle misure privative della libertà nei confronti di cittadini stranieri, si deve tener conto delle loro difficoltà linguistiche.

Al fine di dare piena attuazione al combinato disposto di cui al citato art. 33 ed all'art. 64, secondo comma, del D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431, e secondo quanto già precisato con circolare n. 3085/5535 del 24 dicembre 1984 avente ad oggetto « Detenuti ed internati stranieri » questa Direzione Generale ha predisposto la stampa degli estratti dell'Ordinamento penitenziario e relativo Regolamento in lingua inglese, francese, tedesca, araba, croata e spagnola.

Si precisa che tali estratti, in numero adeguato alle esigenze di ciascun Istituto, saranno inviati, con plico a parte, dalla Direzione della Casa circondariale di Regina Coeli, Roma.

I Signori Direttori degli Istituti penitenziari sono pregati di disporre che a ciascun detenuto o internato straniero, all'atto dell'ingresso in Istituto, venga consegnato un esemplare dell'estratto in questione nella lingua indicata dall'interessato, in conformità al disposto dell'art. 64, secondo comma, del D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431.

Sono altresì pregati di disporre che una copia degli estratti in ogni lingua venga inserita nella biblioteca dei detenuti.

Eventuali ulteriori richieste degli estratti nelle singole lingue potranno essere inoltrate all'Ufficio IX di questa Direzione Generale.

I Signori Direttori degli Istituti penitenziari sono pregati di dare puntuale esecuzione alla presente circolare.

Si resta in attesa di un cenno di assicurazione.

*Il Direttore Generale*

NICOLÓ AMATO

CIRCOLARE n. 3111/5561 del 2 aprile 1985.

**OGGETTO: Ammontare delle somme che possono essere spese dalle detenute madri per gli acquisti e la corrispondenza.**

Si dispone ad integrazione di quanto contenuto nella circolare n. 2925/5375 del 7 febbraio 1983, che le detenute madri ristrette con i propri figli nelle apposite sezioni degli Istituti Penitenziari, possono, in considerazione dei maggiori oneri per la cura e l'assistenza dei bambini e limitatamente al periodo di permanenza dei figli in istituto, spendere per gli acquisti e la corrispondenza, in aggiunta alla somma massima già stabilita dalla circolare sopra indicata, lire 100.000 mensili ripartite in un massimo di lire 25.000 settimanali prelevandole dalla somma che può essere inviata ai familiari e conviventi (lire 160.000).

Si assicuri l'esatto adempimento.

*Il Ministro*

MINO MARTINAZZOLI

CIRCOLARE n. 3119/5569 del 7 maggio 1985.

**OGGETTO: Servizi fuori sede del personale militare.**

Al fine di regolare l'applicazione delle norme inerenti ai servizi fuori sede, si impartiscono le seguenti istruzioni.

**I. - SERVIZI ISOLATI FUORI SEDE.**

1) *Disposizioni di legge che regolano la materia.*

Il trattamento economico di missione è regolato dalle seguenti disposizioni:

- D.P.R. 28 giugno 1955, n. 1538;
- Legge 18 dicembre 1973, n. 836;
- Legge 26 luglio 1978, n. 417;
- D.P.R. 16 gennaio 1978, n. 513;
- D.M. 10 febbraio 1984 (pubblicato sulla G.U. n. 89 del 29 marzo 1984);
- R.D. 30 dicembre 1937, n. 2584, art. 179.

Altre fonti:

- Circolare ministeriale n. 2977/5427 del 21 settembre 1983.

2) *Autorità che dispongono i servizi isolati fuori sede.*

Le Autorità che dispongono i servizi fuori sede, sono:

- a) Il Direttore dell'Ufficio II di questa Direzione Generale;
- b) Gli Ispettori Distrettuali in caso di assoluta urgenza e salvo ratifica da parte del Ministero del provvedimento dispositivo — e non contabile — del movimento;
- c) I Direttori degli Istituti di Prevenzione e Pena ai sensi e nei casi previsti ai nn. 2-3-4-5 e 7 dell'art. 179 del Regolamento del Corpo degli Agenti di custodia.

I provvedimenti con i quali gli Ispettori Distrettuali e i Direttori degli Istituti dispongono in via d'urgenza i servizi fuori sede devono essere formalmente comunicati al momento dell'emissione a questa Direzione Generale - Ufficio II.

3) *Liquidazione della missione ai sensi dell'art. 3 della legge 26 luglio 1978, n. 417.*

Le Direzioni degli Istituti dovranno procedere alla liquidazione del trattamento economico di missione spettante al dipendente, entro e non oltre 30 giorni dall'espletamento dell'incarico, sulla base dei dati contenuti nel foglio di viaggio in conformità alle disposizioni previste dall'art. 8 della legge 836/1973. Nel caso di impossibilità a

provvedervi per mancanza di fondi sul relativo capitolo di bilancio, dovrà essere tempestivamente richiesta la relativa assegnazione. La ratifica prevista dall'art. 179 del citato R.D. 2584/1937 potrà essere richiesta anche successivamente al pagamento della spesa.

4) *Abolizione dell'istituto di aggregazione.*

La circolare ministeriale n. 2977/5427 del 21 settembre 1983, ha, tra l'altro, abolito l'istituto di aggregazione.

Pertanto, le Autorità di cui al punto sub 2), valutata con approssimazione ottimale la durata dell'esigenza di servizio alla quale si intende far fronte con l'invio del dipendente fuori sede, devono disporre o proporre che essa ricada esclusivamente sotto uno dei seguenti titoli:

a) servizio di missione, qualora si possa provvedere in via temporanea alle suddette esigenze;

b) trasferimento definitivo, qualora la natura delle esigenze di servizio richieda una soluzione permanente o, comunque, una durata prevedibilmente superiore ai 240 giorni.

5) *Criteri d'uniformità per l'esecuzione dei servizi isolati fuori sede:*

a) Il dipendente dovrà eseguire la missione nel più breve tempo possibile e, comunque, non oltre la durata prevista;

b) Qualora ulteriori particolari esigenze di servizio lo richiedano, l'Autorità che ha disposto il provvedimento originario di missione può disporre (con procedura formale) proroghe alla durata prevista.

c) L'Autorità che ha disposto l'invio del dipendente in missione deve assicurarsi che al termine del periodo previsto (e delle eventuali proroghe formalmente disposte) il medesimo sia messo effettivamente nelle condizioni di rientrare presso la propria sede. Ciò al fine di impedire proroghe al di fuori di quelle legittimamente disposte.

La disposizione formale è da ritenersi tassativa nei confronti dell'Ente che « riceve » il militare in missione.

6) *Nuovi modelli: foglio di viaggio - prospetto di liquidazione.*

Ritenendo ormai superati sia il foglio di via che il prospetto di liquidazione attualmente in dotazione, dovrà essere adottato il modello conforme all'allegato.

## II. - SERVIZI COLLETTIVI FUORI SEDE.

Si considera servizio collettivo il servizio compiuto da reparti aventi una forza, computata all'inizio del servizio, non inferiore a 10 elementi, per effettuare esercitazioni, partecipare a parate militari o per soddisfare esigenze di ordine pubblico.

Per i servizi collettivi inerenti all'ordine pubblico compete, in sostituzione del trattamento economico di missione, l'indennità giornaliera di cui all'art. 5 della legge 3 novembre 1963, n. 1543 e successive modificazioni (cfr. art. 6 legge 284/1977); per gli altri servizi collettivi compete l'indennità di marcia (R.D. 10 aprile 1907, n. 201 e successive modificazioni) (cfr. L. 4413/52).

È opportuno porre in evidenza che l'indennità di marcia, deve essere corrisposta in sostituzione dell'indennità di missione, qualora il reparto durante il servizio collettivo disponga di apposita organizzazione che assicuri la mensa, gli alloggiamenti e i mezzi di trasporto per cui, conseguentemente, il dipendente non debba sostenere alcuna spesa. Si assicuri.

*Il Direttore Generale*  
NICOLÓ AMATO

CIRCOLARE n. 3125/5575 del 28 maggio 1985.

**OGGETTO: Estratto, in lingua italiana, delle principali norme della legge 26 luglio 1975, n. 354 e del relativo regolamento di esecuzione approvato con il D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431.**

Si è avuto modo di accertare che non tutte le Direzioni provvedono, con la dovuta regolarità, a consegnare a ciascun detenuto o internato italiano, all'atto dell'ingresso in istituto, un esemplare dell'estratto, in lingua italiana, delle principali norme dell'Ordinamento penitenziario e del Regolamento di esecuzione, unitamente ad un esemplare dell'estratto del regolamento interno, con l'indicazione del luogo dove è possibile consultare i testi integrali dei predetti strumenti normativi.

È invece necessario che tutti i detenuti ed internati, al momento del loro ingresso in istituto, siano messi in condizione di conoscere le principali norme innanzi citate.

Si raccomanda, pertanto, la puntuale osservanza delle disposizioni contenute nell'art. 32, primo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e negli artt. 23, quarto comma, e 64, secondo comma, del Regolamento di esecuzione (D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431), nonché delle disposizioni emanate con le lettere circolari prot. n. 677838-2/11(6) Compl. - Ufficio Studi e Ricerche - del 21 settembre 1979 e prot. n. 38487/3-112 - Segreteria - Rep. I del 20 novembre 1979 e con la circolare n. 2670/5123 del 20 febbraio 1980.

Con l'occasione, si rammenta che l'« Estratto delle principali norme della legge e del regolamento di esecuzione » in lingua italiana costituisce il Mod. 2, che figura al n. 49 del « Modulario generale stampati » dell'Amministrazione penitenziaria, sotto la voce « Servizio matricola per adulti ».

Si prega di assicurare l'adempimento.

*Il Direttore Generale*  
NICOLÓ AMATO

CIRCOLARE n. 3132/5582 del 12 settembre 1985.

**OGGETTO: Assistenza sanitaria ai detenuti.**

La salute è bene primario di ogni cittadino. Come stabilisce la Costituzione, « la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività ». Questo dovere è tanto più vincolante per l'Amministrazione penitenziaria rispetto ai detenuti, trattandosi di persone affidate alla sua custodia.

Le SS.LL. vorranno pertanto con ogni scrupolo, attenzione e prontezza:

1) garantire che ogni detenuto, secondo le sue esigenze, possa usufruire nel modo migliore della assistenza sanitaria che può essere offerta all'interno degli istituti attraverso l'intervento del personale sanitario e parasanitario, le infermerie e i centri clinici;

2) informare le autorità giudiziarie indicate nell'art. 11 della legge n. 354 del 1975 quando « siano necessari cure o accertamenti diagnostici che non possono essere apprestati dai servizi sanitari degli istituti »;

3) applicare quanto disposto nell'ultimo comma dell'art. 17 del regolamento penitenziario « quando deve provvedersi con assoluta urgenza al trasferimento di un detenuto o di un internato in luogo esterno di cura e non sia possibile ottenere l'immediata decisione dell'autorità giudiziaria che procede o del magistrato di sorveglianza »; in tal caso danno immediata comunicazione alle predette autorità, all'ispettore distrettuale ed alla direzione generale.

Peraltro, con altrettanta decisione, scrupolo, attenzione e prontezza, le SS.LL. avranno cura di assicurarsi che l'uso delle risorse sanitarie dell'istituto o il ricovero in infermeria, in centro clinico o in luogo esterno di cura siano basati su effettive e proporzionate esigenze sanitarie e non siano invece in qualche modo od in qualunque misura strumentalizzati dai detenuti o in loro favore.

Ricordo anche il contenuto degli artt. 146 e 147 c.p., secondo i quali l'esecuzione di una pena restrittiva della libertà personale, rispettivamente, è *obbligatoriamente* differita se deve aver luogo:

1) contro donna incinta;

2) contro donna che ha partorito da meno di sei mesi; e può essere differita se deve aver luogo:

1) contro chi si trova in condizioni di grave infermità fisica;

2) contro donna che ha partorito da più di sei mesi ma da meno di un anno, quando non vi è modo di affidare il figlio ad altri che alla madre.

Le SS.LL., pertanto, con scrupolo e prontezza — ma evitando, come già detto, qualunque possibilità di strumentalizzazione — segnaleranno i casi suindicati all'autorità giudiziaria e precisamente, ai sensi dell'art. 589 c.p.p., al pubblico ministero o al pretore competenti per l'esecuzione.

Quando si tratta di detenuti in regime di semidetenzione o di libertà controllata, i casi di cui ai numeri 2 e 3 dell'art. 147 c.p. devono essere segnalati al magistrato di sorveglianza che ha determinato le modalità di esecuzione della pena e che, secondo l'art. 69 3° co. Legge 24 novembre 1981 n. 689, è competente a disporre il differimento facoltativo.

Naturalmente, il giudizio sulla sussistenza della « grave infermità fisica » prevista dall'art. 147 n. 2 c.p., essendo di carattere eminentemente medico, è soprattutto di competenza degli organi sanitari intra o extra-murali che hanno in cura il detenuto.

Comunque, « condizioni di grave infermità fisica » possono, in generale, considerarsi sussistenti anche nei casi in cui si accerti, sulla base di esami di laboratorio, una sindrome da immunodeficienza acquisita (AIDS).

Le SS.LL. vorranno adeguatamente sensibilizzare tutto il personale, ed in particolare quello sanitario e quello parasanitario, alla esatta osservanza delle direttive impartite.

*Il Direttore Generale*

NICOLÓ AMATO

CIRCOLARE n. 3134/5584 del 18 ottobre 1985.

**OGGETTO: Istruzioni per i servizi delle riscossioni e dei pagamenti della Cassa delle Ammende.**

Per una regolare gestione dei servizi delle riscossioni e dei pagamenti della Cassa delle Ammende, nel richiamare le norme contenute negli articoli 108 e segg. del D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431, modificate dagli articoli 110 e 113 del D.P.R. 24 maggio 1977, n. 339, si reputa opportuno aggiornare le istruzioni contenute in alcune circolari con particolare riferimento alla n. 2288 del 30 giugno 1932, alla n. 2329 del 3 ottobre 1932, alla numero 2389, 1202 del 17 novembre 1939 e alla n. 1633/4092 del 20 gennaio 1967.

Si pregano, pertanto, le Autorità Giudiziarie in indirizzo di voler impartire le opportune disposizioni affinché la presente circolare e le istruzioni ad essa allegate siano portate a conoscenza dei Sigg.ri Magistrati, Cancellieri e Segretari Giudiziari.

In particolare, si prega di richiamare l'attenzione sui seguenti punti:

A) *Versamenti a favore della Cassa delle Ammende* — Ai sensi dell'art. 110 — secondo comma — del D.P.R. 431/76 modificato dall'art. 10 del D.P.R. 339/77, i versamenti vanno eseguiti *senza alcuna ritenuta a qualsiasi titolo*. Non devono comunque, essere effettuati versamenti a favore della Cassa delle Ammende per somme sequestrate o provenienti da corpi di reato confiscati a favore dell'Erario, per contravvenzioni e ammende, per spese di mantenimento in carcere recuperate ai detenuti, tutte somme destinate esclusivamente al Tesoro (circolare n. 531 del 3 ottobre 1932).

B) *Depositi cauzionali per la libertà provvisoria* — Tali depositi potranno essere costituiti presso la Cassa delle Ammende soltanto dopo l'acquisizione dei Vaglia del Tesoro (modello 122 bis T) emessi dalla Sezione di Tesoreria Provinciale da *inoltrare in originale* a cura degli Uffici Giudiziari non appena ricevuto il titolo dagli Uffici del Registro. Nei fascicoli processuali rimarrà inserita, oltre la ricevuta del versamento effettuato precedentemente dall'Ufficio del Registro (circolare n. 2389/1202 del 17 novembre 1939), anche la « dichiarazione del versamento » allegata al Vaglia del Tesoro stesso.

C) *Ordinanze di svincolo* — Devono essere corredate, anche con il solo riferimento, del parere espresso dal P.M. e della dichiarazione di esecutività.

Per quanto concerne gli adempimenti relativi alle direzioni degli Istituti di Prevenzione e Pena, gli Ispettori Distrettuali e i Direttori dei Centri per minorenni vorranno vigilare sulla esatta osservanza delle seguenti disposizioni:

a) Sollecita trasmissione agli Uffici Giudiziari competenti da parte delle Direzioni degli Istituti di Prevenzione e Pena del mod. 38 relativo alle spese di mantenimento per permettere l'adempimento previsto dall'articolo 115 del D.P.R. 431/76;

b) Versamento alla Cassa delle Ammende con modalità previste dall'art. 110 e 111 del D.P.R. 431/76, dell'eventuale peculio e ricavo dalla vendita di oggetti abbandonati dai dimessi dagli Istituti di Prevenzione e Pena, dopo un anno dalla loro dimissione. Non debbono, invece, essere versati alla Cassa delle Ammende il peculio e il ricavo della vendita dei beni del detenuto evaso, che vanno depositati direttamente alla Cassa Depositi e Prestiti (art. 85 D.P.R. 431/76).

Si gradirà cortese assicurazione circa l'avvenuta diffusione della presente circolare.

*Il Direttore Generale degli II.PP.  
Presidente della Cassa delle Ammende*

NICOLÓ AMATO

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA  
AMMINISTRAZIONE DELLA CASSA DELLE AMMENDE  
PRESSO LA DIREZIONE GENERALE  
PER GLI ISTITUTI DI PREVENZIONE E PENA - UFFICIO V

Allegato alla circolare n. 3134/5584 del 18/10/85

*Istruzioni per il Servizio delle Riscossioni e dei Pagamenti di Competenza  
della Cassa delle Ammende*

(per gli Uffici delle Cancellerie e Segreterie Giudiziarie)

**ACCERTAMENTI.**

Tutti i provvedimenti relativi all'applicazione di sanzioni pecuniarie e di cauzioni per la concessione della libertà provvisoria e di buona condotta devono essere comunicati tempestivamente, di volta in volta, dagli Uffici Giudiziari competenti alla Cassa delle Ammende.

Analogamente deve essere comunicata alla Cassa delle Ammende ogni ordinanza di deposito presso gli Uffici del Registro o presso gli Uffici Postali dei valori o del ricavato della vendita di cose sequestrate (art. 625 c.p.p.) con l'indicazione della sentenza pronunciata per il procedimento cui essi si riferiscono e della data in cui essa è divenuta esecutiva.

**VERSAMENTI.**

Tutti i versamenti di pertinenza della Cassa delle Ammende devono essere effettuati, ai sensi dell'art. 110 (nel testo modificato dall'art. 10 del D.P.R. 24 maggio 1977, n. 339) e dell'art. 111 del Regolamento di Esecuzione della legge 26 luglio 1975, n. 354, approvato con il D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431, integralmente, senza alcuna ritenuta a qualsiasi titolo, alle Sezioni di Tesoreria Provinciale dello Stato, che sono tenute a commutare il versamento in Vaglia del Tesoro intestato al Tesoriere Centrale, Cassiere della Cassa Depositi e Prestiti, per l'accreditamento sul conto corrente speciale intestato alla Cassa delle Ammende.

Gli originali dei Vaglia del Tesoro devono essere rimessi agli Uffici Giudiziari che ne hanno fatta richiesta e da questi immediatamente trasmessi alla Cassa delle Ammende, accompagnati da una nota esplicativa della causale del versamento e delle generalità complete della persona a cui si riferisce ogni singola somma versata.

Di tutti i Vaglia trasmessi, la Cassa delle Ammende provvederà ad inviare ricevuta.

Non saranno accettati e verranno restituiti al mittente altri titoli diversi dai Vaglia del Tesoro.

## VERSAMENTI IN TITOLI DELLO STATO O GARANTITI DALLO STATO.

Qualora venisse disposta dall'Autorità Giudiziaria la costituzione di deposito in titoli dello Stato o garantiti dallo Stato (art. 113 D.P.R. 431/76), gli Uffici Giudiziari, nel trasmettere la reattiva ordinanza, con la attestazione di esecutività della Cancelleria competente, in duplice copia conforme, vorranno allegare:

1) Istanza in duplice copia alla Cassa delle Ammende da cui risulti: nome, cognome, luogo di nascita (o ragione sociale) ed indirizzo del proprietario dei titoli. Nell'istanza stessa dovrà pure specificarsi se i titoli vengono depositati per conto di un terzo (da identificarsi); gli estremi del provvedimento giudiziario che dispone il deposito; la distinta dei titoli da depositare (specie, numero, saggio degli interessi, importo nominale, numero delle cedole).

La persona che sarà incaricata della consegna dei titoli presso la Cassa delle Ammende (indicata nell'istanza) dovrà essere munita di delega e di due marche da bollo dell'importo attualmente stabilito in L. 3.000 per la polizza e in L. 500 la ricevuta di Tesoreria.

Comunque sarà opportuno prendere preventivamente accordi anche telefonici, con l'Amministrazione della Cassa delle Ammende per la consegna dei titoli e il successivo trasferimento alla Tesoreria Centrale.

Qualora si dovesse provvedere alla spedizione dei titoli da e per Roma, gli interessati dovranno espressamente assumere a loro carico le spese di spedizione e i rischi inerenti anche per l'importo superiore il limite eccedente quello assicurato dall'Amministrazione postale.

Ogni ordinanza dovrà espressamente specificare il valore nominale o attuale dei titoli nei confronti dell'ammontare della cauzione e se le cedole degli interessi che si maturano dovranno essere periodicamente restituite a favore del titolare o di altra persona espressamente indicata, specificando generalità ed indirizzo.

2) Per la sostituzione dei titoli con altri della stessa specie (identica scadenza, interesse, valore nominale) è necessario che sia prodotta istanza in duplice copia diretta alla Cassa delle Ammende;

3) Per la sostituzione dei titoli con altri di diversa specie, è necessario siano prodotti:

- Il nulla osta dell'Autorità Giudiziaria in cui sia specificata la specie dei nuovi titoli ed il loro importo nominale o attuale;

- Una istanza in duplice copia diretta alla Cassa delle Ammende.

4) Per lo svincolo del deposito e la restituzione dei titoli, è necessario siano prodotti:

- Provvedimento dell'Autorità Giudiziaria con la dichiarazione di esecutività della Cancelleria competente (in duplice copia conforme) nel quale sia specificato: nome, cognome, luogo e data di nascita del titolare del deposito o dell'eventuale persona a cui dovrebbero essere versati i titoli stessi, indirizzo esatto.

Tutti gli atti prodotti dagli interessati o dai privati dovranno essere redatti su carta bollata.

Nella eventualità che i titoli da versare superassero il valore nominale o attuale previsto quale deposito, nell'istanza di deposito il titolare dovrà espressamente dichiarare che la eccedenza deve ritenersi deposito volontario, non soggetto, quindi, alle disposizioni future della Autorità Giudiziaria.

#### CORPI DI REATO NON RECLAMATI.

In relazione all'art. 625 c.p.p. gli Uffici Giudiziari dovranno costantemente procedere alla verifica dei depositi per i corpi di reato, al fine di effettuare, alla scadenza del biennio, a favore della Cassa delle Ammende, il versamento dei valori e della somma ricavata dalla vendita del corpo di reato, nei casi preveduti dalla suddetta normativa.

#### INCAMERAMENTO DEPOSITI CAUZIONALI.

Ogni provvedimento di incameramento di depositi cauzionali divenuto esecutivo, dovrà essere tempestivamente comunicato alla Cassa delle Ammende per gli adempimenti contabili conseguenti, inviando copia conforme della relativa ordinanza dell'Autorità Giudiziaria. L'Amministrazione della Cassa provvederà direttamente all'esecuzione del provvedimento con storno della somma dal conto « depositi » al conto « patrimonio », dandone comunicazione agli Uffici interessati.

Qualora l'Autorità Giudiziaria disponesse l'incameramento a favore della Cassa delle Ammende dei depositi effettuati in titoli, la relativa ordinanza dovrà contenere espressamente la autorizzazione alla realizzazione dei titoli stessi.

#### VERSAMENTO SOMME PER CONCESSIONE GRAZIA PRESIDENZIALE.

I competenti Uffici Giudiziari provvederanno a comunicare alla Cassa delle Ammende l'avvenuto adempimento del versamento di somma alla Cassa delle Ammende imposto quale condizione per la concessione di grazia presidenziale, specificando il numero e la data del provvedimento concessivo, le generalità del versante e gli estremi del versamento.

#### SVINCOLO DEI DEPOSITI.

Per ogni ordinanza di svincolo dovrà essere inviata alla Cassa delle Ammende la seguente documentazione:

1) Due copie conformi dell'ordinanza, con la dichiarazione di esecutività;

2) Per ogni altro avente diritto alla restituzione del deposito occorrerà copia conforme dell'ordinanza;

3) Indicazione degli estremi del Vaglia del Tesoro con il quale venne costituito il deposito e della nota di trasmissione alla cassa delle Ammende;

4) I dati anagrafici completi dell'intestatario del deposito ed eventualmente del beneficiario del mandato di pagamento, se diverso dal titolare;

5) Se l'ordinanza segue una sentenza di condanna passata in giudicato, dovrà essere trasmesso anche il certificato del campione penale per la eventuale ritenuta delle spese di giustizia e di mantenimento in carcere dovute dall'interessato (art. 115 D.P.R. 431/76) corredate da altra copia dell'ordinanza. Qualora lo svincolo fosse disposto durante un procedimento ancora in corso o successivamente a sentenza non definitiva, nell'ordinanza dovrà essere indicata l'opportunità o meno di trattenere una somma (determinata nel suo ammontare) nel deposito a garanzia del futuro pagamento di cui sopra. La destinazione del residuo dovrà essere definita con successiva ordinanza a procedimento concluso.

#### IN CASO DI MORTE DEL TITOLARE DEL DEPOSITO (Artt. 382 e segg. I.G.S.I.)

1) Ordinanza di svincolo in duplice copia conforme con dichiarazione di esecutività;

2) Atto di morte;

3) Dichiarazione di successione;

4) Dichiarazione sull'eventuale esistenza di creditori privilegiati;

5) Denuncia di successione;

6) Dati anagrafici completi e luogo di residenza degli aventi diritto;

7) Autorizzazione del Giudice tutelare per l'eventuale pagamento a persona delegata a riscuotere per conto dei minori degli anni 18;

8) Eventuale procura speciale in bollo rilasciata dagli eredi a favore di persona di loro fiducia.

#### SVINCOLO DI DEPOSITI A FAVORE DI PERSONE RESIDENTI ALL'ESTERO.

1) Dichiarazione di elezione di domicilio in Italia nel caso il pagamento fosse richiesto in Italia;

2) Procura speciale in bollo a favore di persona residente in Italia (nel caso il pagamento fosse richiesto a favore di terzo delegato);

Al riguardo si precisa:

Le procure speciali rilasciate all'estero possono essere ricevute da agenti consolari ovvero da autorità locali.

Le predette procure debbono in ogni caso essere legalizzate dalle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane, competenti per territorio.

Se la procura è redatta in lingua straniera, deve essere allegata una traduzione in lingua italiana, certificata conforme al testo straniero dalla competente rappresentanza diplomatica o consolare ovvero da un traduttore ufficiale. Comunque, prima di farne uso nello Stato, le procure rilasciate all'estero debbono essere assoggettate all'imposta di bollo, se dovuta, e, ove del caso, alla registrazione.

Pagamento all'estero:

- 1) generalità complete ed esatto indirizzo del beneficiario;
- 2) Istituto di credito, eventualmente indicato dal creditore, sul quale desidera sia effettuato l'accreditamento della somma dovutagli;
- 3) Eventuali spese reclamate dalla Banca estera a carico del beneficiario da dedurre dall'importo del deposito a cura dell'Ufficio Portafoglio.

SOSTITUZIONE DEL DEPOSITO CON MALLEVERIA.

- 1) Ordinanza dell'Autorità Giudiziaria in duplice copia conforme;
- 2) Copia conforme della dichiarazione di fidejussione rilasciata dal fidejussore;
- 3) Copia conforme del verbale di ricezione della fidejussione redatto dal cancelliere designato dall'Autorità Giudiziaria;
- 4) In caso di fidejussione rilasciata da istituto di credito: dichiarazione notarile, in carta legale, o copia conforme dello Statuto dell'Istituto dal quale si evince la capacità ad assumere impegni per conto dello stesso istituto da parte dei firmatari dell'impegno fidejussorio;
- 5) In caso di fidejussione rilasciata da società: certificato del Tribunale di iscrizione al registro delle società;
- 6) In caso di malleveria ipotecaria, oltre al verbale di ricezione, copia conforme dell'iscrizione dell'ipoteca sui beni designati dalla Autorità Giudiziaria.

---

N.B. - Tutti i pagamenti effettuati dalla Cassa delle Ammende vengono disposti tramite la Cassa Depositi e Prestiti presso le Sezioni di Tesoreria Provinciale dello Stato del luogo di residenza e del domicilio dichiarato.

CIRCOLARE n. 3135/5585 del 21 ottobre 1985.

**OGGETTO: I.R.P.E.F. Interessi legali corrisposti a detenuti e internati sulle somme in deposito presso gli istituti penitenziari. Art. 25, 2° comma della legge 26 luglio 1975, n. 354.**

Taluni istituti hanno chiesto di conoscere se è necessario o meno effettuare, nei confronti dei detenuti, la ritenuta d'acconto sull'ammontare degli interessi che vengono corrisposti ai medesimi, giusta il disposto della normativa richiamata in oggetto.

Al riguardo è stato interpellato il Ministero delle Finanze - Direzione Generale delle Imposte Dirette - che, in risposta al quesito, ha comunicato di ritenere che « le somme in questione vadano inquadrare tra i « depositi » (genericamente intesi) i cui frutti, ai sensi dell'art. 41, lettera b) del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, costituiscono redditi di capitale conseguentemente sui detti interessi va applicata la ritenuta d'acconto del 15 %, di cui all'ultimo comma dell'art. 26 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, da operarsi ai sensi del successivo art. 29, ultimo comma ».

Per quanto sopra, le Direzioni in indirizzo provvederanno, in occasione della liquidazione e dell'accreditamento degli interessi legali a decorrere dal corrente anno, ad applicare sugli interessi stessi la ritenuta d'acconto sopra indicata.

Le Direzioni provvederanno, altresì, al versamento della ritenuta d'acconto secondo le modalità vigenti.

Si resta in attesa di assicurazione di adempimento.

*Il Direttore Generale*  
NICOLÓ AMATO

CIRCOLARE n. 3136/5586 del 24 ottobre 1985.

Com'è noto, sulla G.U. n. 195 del 20 agosto 1985, è stato pubblicato il D.P.R. 10 luglio 1985, che modifica alcune norme del D.P.R. 29 aprile 1976, in particolare l'art. 35.

Si è trattato di una iniziativa della Direzione Generale raccolta dall'On.le Ministro Guardasigilli —, intesa ad una sempre più piena attuazione della riforma penitenziaria che giustamente assegna fondamentale importanza ai rapporti dei detenuti con i loro familiari ed in genere con la società esterna.

Innanzitutto, il settimo comma è stato modificato nel senso che i detenuti e gli internati fruiscono, non più di un colloquio alla settimana, ma di quattro colloqui al mese. In altri termini, i colloqui a cui i detenuti e gli internati hanno diritto nel corso del mese non devono più essere svolti con cadenze settimanali, ma possono essere effettuati anche in giorni successivi.

Si tratta di una innovazione molto significativa e molto attesa, soprattutto dai detenuti ristretti in istituti non vicini ai luoghi di residenza dei familiari. Questi, infatti, vengono messi in grado di effettuare anche tutti i colloqui consentiti nel corso di un unico viaggio.

Dopo il settimo comma dell'art. 35 del Regolamento penitenziario è inoltre inserito il seguente:

« Il direttore dell'istituto, con provvedimento motivato da trasmettere in copia al Ministero, può ammettere gli imputati, che abbiano tenuto regolare condotta, ed i condannati e gli internati che, oltre ad avere tenuto regolare condotta, abbiano collaborato attivamente all'osservazione scientifica della personalità ed il trattamento rieducativo attuati nei loro confronti, alla fruizione di ulteriori due colloqui mensili, nonché di due telefonate mensili al di là dei limiti stabiliti dal secondo comma dell'art. 37, da concedere dalle autorità competenti ai sensi dell'ottavo comma dell'art. 18 della legge ed ai sensi del primo comma del presente articolo e del primo comma dell'art. 37 ».

Ai fini della più puntuale e corretta interpretazione ed applicazione della norma suddetta le SS.LL. si atterranno alle seguenti disposizioni ed indicazioni:

1) La possibilità di concedere nel corso del mese due ulteriori colloqui — da ritenere colloqui ordinari — e due ulteriori telefonate — anche queste ordinarie, cioè indipendenti dai limiti posti nel secondo comma dell'art. 37, dunque effettuabili anche quando il detenuto o l'internato abbia fruito di colloqui con familiari o conviventi nei quindici giorni precedenti — è subordinata a precisi presupposti che variano a seconda che si tratti di imputati ovvero di condannati o internati.

Per gli imputati si esige che essi « abbiano tenuto regolare condotta ».

Per i condannati e gli internati si esige che essi « abbiano tenuto regolare condotta » ed inoltre « abbiano collaborato attivamente all'osservazione scientifica della personalità ed al trattamento rieducativo attuati nei loro confronti ».

Queste condizioni non devono essere intese in un senso formale ma sostanziale e la loro sussistenza deve essere verificata con attenzione e rigore. Se i colloqui e le telefonate supplementari venissero concessi a tutti o a quasi tutti i detenuti e gli internati in base alla adozione di criteri eccessivamente latenti e superficiali, lo scopo della norma verrebbe completamente frustrato. Si tratta, infatti, di dare premi o ricompense a chi veramente li merita, in tal modo, tra l'altro, inducendo anche gli altri detenuti ed internati a tenere un comportamento migliore.

Può dirsi che un detenuto o un internato tiene regolare condotta quando egli ispira con continuità il proprio comportamento a criteri di legalità — nel senso che osserva le norme di legge e regolamentari e le disposizioni amministrative — ed a criteri di civiltà — nel senso del rispetto e della correttezza nei riguardi degli altri detenuti ed internati, degli operatori penitenziari e di tutte le persone con le quali viene

in contatto, nonché nei riguardi delle esigenze del sicuro, tranquillo ed ordinato svolgimento della vita dell'istituto.

Quanto alla collaborazione attiva alla osservazione scientifica della personalità ed al trattamento rieducativo, si tratta di un presupposto sufficientemente chiaro, per il quale il direttore può utilmente fare riferimento alle valutazioni del relativo gruppo.

È noto, peraltro, che talvolta difficoltà di carattere pratico impediscono in concreto di realizzare compiutamente quanto stabilito in tema di osservazione scientifica della personalità e di conseguente programma individualizzato di trattamento. In questi casi, sulla base di una utile interpretazione estensiva, il presupposto in questione può considerarsi presente se il condannato o l'internato ha comunque con continuità manifestato concretamente, inequivocabilmente ed univocamente, la precisa volontà, determinazione ed impegno a reinserirsi nella società civile, accettandone le regole ed i metodi ed abbandonando definitivamente la strada della criminalità.

È da notare, a chiusura di questo punto, che, ricorrendone i presupposti, possono essere concessi in via supplementare colloqui, sia con congiunti e conviventi, sia con altre persone, ma telefonate solo con familiari o conviventi e non con altre persone, in quanto l'ottavo comma inserito nell'art. 35 fa riferimento all'ottavo comma dell'art. 18 della legge ed al primo comma degli artt. 35 e 37 del regolamento ma non anche al quarto comma dello stesso art. 37.

2) L'ottavo comma dell'art. 35 non deroga alle norme contenute nella legge e nel regolamento penitenziario in tema di competenza a concedere le autorizzazioni ai colloqui ed alle telefonate.

Quando si tratta di imputati, tale competenza spetta alla autorità giudiziaria: ai magistrati che procedono fino alla sentenza di primo grado, ai magistrati di sorveglianza nelle fasi successive (art. 18 ottavo comma, in relazione all'art. 11 secondo comma della legge e art. 35 primo comma ultima parte del regolamento: in questo caso non sarebbe stata giuridicamente possibile una deroga della norma di Legge ad opera di una norma regolamentare).

L'ottavo comma dell'art. 35, che richiama le suindicate norme, concede ora ai magistrati il potere di autorizzare nel corso del mese fino a due colloqui ordinari in più — oltre i quattro — e due telefonate — oltre i limiti di cui al secondo comma dell'art. 37 — *sempreché però sussista il requisito della regolare condotta*. Qui si incontrano e si coordinano il potere e la competenza che la legge ed il regolamento attribuiscono ai giudici ed il potere e la competenza che la prima parte dell'ottavo comma dell'art. 35 attribuisce al direttore dell'istituto (che «... può ammettere gli imputati che abbiano tenuto regolare condotta... »).

Pertanto, i sigg. direttori inoltreranno ai competenti magistrati (magistrati procedenti e/o magistrati di sorveglianza) segnalazioni motivate dei detenuti che tengono regolare condotta — nel senso prima precisato — onde mettere i suddetti giudici in condizione di decidere se concedere i colloqui o le telefonate supplementari. Se l'autorizza-

zione è concessa, naturalmente i detenuti saranno ammessi ai colloqui od alle telefonate.

È anche possibile che un detenuto, a conoscenza della norma, chieda direttamente ai magistrati l'autorizzazione ai colloqui od alle telefonate supplementari. In questo ipotesi, i sigg. direttori, una volta venuti a conoscenza della istanza o su richiesta degli stessi magistrati forniranno a questi con prontezza la segnalazione motivata circa la regolarità o meno della condotta, attendendone le determinazioni.

È, infine, possibile che a detenuti i quali tengono regolare condotta i competenti magistrati rilascino, rispetto a determinate persone, autorizzazioni permanenti per cinque o sei colloqui mensili, ovvero per una o due telefonate mensili.

I sigg. direttori avranno cura di verificare con attenzione e scrupolo il persistere del requisito della regolare condotta. Se questo requisito viene meno essi ne faranno immediata segnalazione motivata ai magistrati competenti, in modo da metterli da subito in grado di non più concedere o di revocare i colloqui o le telefonate supplementari.

Il giudizio o, più esattamente, la verifica circa la regolarità della condotta non può avere carattere di definitività né in senso positivo né in senso negativo. È dunque anche ipotizzabile che una condotta divenuta ad un certo momento non più regolare, dopo un periodo di tempo più o meno lungo, anche in relazione alla natura e gravità del comportamento negativo, ridiventi regolare, implicando una nuova segnalazione da parte del direttore.

Con i dovuti adattamenti, le medesime disposizioni ed indicazioni valgono per quanto concerne i colloqui dei condannati e degli internati con persone diverse dai congiunti e dai conviventi, la cui autorizzazione compete, ai sensi del primo comma dell'art. 35 del regolamento, agli ispettori distrettuali. È peraltro da considerare che in tali casi si richiede, oltre alla condotta regolare, la collaborazione attiva all'osservazione scientifica ed al trattamento rieducativo, nel senso prima precisato.

Quanto, infine, ai colloqui dei condannati e degli internati con i congiunti o conviventi ed alle loro telefonate con familiari o conviventi, la cui competenza spetta, ai sensi degli artt. 35 primo comma e 37 primo comma, ai direttori, questi provvederanno direttamente con loro provvedimenti motivati.

Nulla è innovato o modificato per quanto concerne i colloqui straordinari o il prolungamento dei colloqui, di cui all'art. 35 ottavo e nono comma del regolamento.

3) In ogni caso, la segnalazione o il provvedimento con il quale il direttore attesta che un imputato tiene regolare condotta o un condannato od internato tiene regolare condotta e collabora attivamente all'osservazione scientifica ed al trattamento rieducativo devono essere, come la norma espressamente richiede, *motivati*.

I sigg. direttori potranno nell'apprezzamento e nella formulazione di questa specifica motivazione la massima cura, attentamente

valutando i singoli casi ed accuratamente evitando formule generiche, stereotipate, di stile.

Ciascuno di questi provvedimenti o segnalazioni, così motivati, deve essere con immediatezza trasmesso al competente ufficio della Direzione Generale.

È ammissibile un unico provvedimento o segnalazione per più detenuti, purché però vi sia una specifica ed esauriente motivazione per ciascuno di essi.

Senza specifico riferimento al D.P.R. 10 luglio 1985, ma sempre in tema di colloqui e di corrispondenza telefonica, le SS.LL. si atterranno inoltre alle seguenti disposizioni.

1) Quando, ai sensi dell'art. 18 ottavo comma della legge, un detenuto giudicabile dipende da più giudici (magistrati che procedono e/o magistrati di sorveglianza) è necessario, in generale, che il colloquio o la telefonata siano autorizzati da tutti i magistrati competenti, anche nella forma della autorizzazione permanente. Ciò per un doveroso rispetto delle esigenze e degli interessi processuali affidati alla autonoma valutazione di ciascuno di loro. D'altra parte, la interpretazione anche letterale dell'ottavo comma, dell'art. 18 della legge non consente una soluzione diversa.

Può farsi eccezione al suddetto principio solo quando uno dei magistrati è in grado di concedere l'autorizzazione anche per conto dell'altro o degli altri.

Viceversa, se anche uno solo dei magistrati competenti vieta, rispetto ad un detenuto, il colloquio o la corrispondenza telefonica con una determinata persona o qualunque colloquio o corrispondenza telefonica, finché questo divieto non viene revocato, il detenuto non può essere ammesso a colloquio od a corrispondenza telefonica con quella persona o, rispettivamente, con alcuna persona.

2) I colloqui c.d. interni — cioè con persone parimenti detenuti — di regola equivalgono a quelli c.d. esterni — cioè con persone libere —, in ispecie per quanto concerne le autorizzazioni (che, però, naturalmente, devono provenire da tutti i giudici da cui ciascuno dei detenuti dipende), il calcolo del numero complessivo di colloqui consentiti ( $4 + 2$  ordinari, oltre a quelli straordinari; ma, ovviamente, i colloqui supplementari possono essere consentiti solo se entrambi i detenuti tengono regolare condotta), le modalità di svolgimento e la durata.

Ma, chiarendo taluni dubbi interpretativi che sono stati rappresentati, si chiarisce che fra colloqui esterni e colloqui interni va posta una differenza rispetto alle limitazioni in ordine alla ricezione di pacchi postali.

Infatti, i D.M. 31 ottobre e 23 novembre 1984, secondo i quali « i pacchi spediti per posta possono essere consegnati soltanto se nei quindici giorni precedenti alla data di spedizione il detenuto o internato che ne è destinatario non ha usufruito di alcun colloquio », fanno propriamente riferimento ai colloqui esterni e non anche a quelli in-

terni. La ratio di questa interpretazione sta nell'ovvio rilievo che, a differenza dalla persona ammessa al colloquio dall'interno, la persona la quale proviene dall'esterno può portare e spesso porta al detenuto un pacco. Sicché la limitazione alla spedizione per posta dei pacchi ha senso rispetto ai colloqui esterni e non anche rispetto a quelli interni. Altrimenti, si potrebbe arrivare all'assurdo che un detenuto, il quale faccia regolarmente solo colloqui interni, non può mai ricevere alcun pacco.

3) Come prescritto nell'art. 37 sesto comma del Regolamento penitenziario e come ricordato nella circolare n. 3068/5518 del 31 ottobre 1984, nessuna telefonata può essere autorizzata dalla competente autorità (magistrati in caso di detenuti non definitivi, direttori in caso di condannati ed internati) e, conseguentemente, consentita se il detenuto o internato che intende effettuarla non avanza istanza scritta indicando il numero richiesto, la persona con cui deve corrispondere ed i motivi dell'istanza.

Secondo il settimo comma dell'articolo citato, il contatto telefonico deve essere stabilito dal personale dell'istituto e la durata massima della conversazione telefonica è di sei minuti.

Secondo l'ottavo comma della medesima norma e la circolare sopra ricordata, la conversazione telefonica è in ogni caso interamente ascoltata e interamente registrata, annotandosi sull'apposito registro il nome dell'operatore che ascolta, il quale, naturalmente, se sorgono sospetti o indizi di un riferimento ad attività o progetti illeciti o tali da incidere sull'ordine, la tranquillità o la sicurezza degli istituti, interverrà immediatamente impedendo la prosecuzione della telefonata e comunque riferirà a chi di dovere, subito informandosi l'autorità giudiziaria.

È dunque evidente che l'ascolto integrale (oltre che la registrazione) della telefonata è di importanza fondamentale ai fini di prevenire ed impedire nella immediatezza che tramite tale corrispondenza possa tentarsi di realizzare attività illecite. Ma ascoltare nel senso precisato presuppone la possibilità dell'operatore penitenziario incaricato di capire la conversazione. Analogamente, non ha senso richiedere che sia il personale dell'istituto a stabilire il contatto telefonico se non c'è questa sua possibilità di capire. Il problema può porsi quando la conversazione telefonica avviene in lingua straniera. È, infatti, evidente che in tali casi può essere necessario che si traduca la registrazione per potere capire, per la prima volta, cosa è stato detto, con la conseguenza che si frustra la possibilità di interventi immediati o comunque tempestivi rispetto agli eventuali contenuti di illiceità che dovessero emergere.

Le SS.LL. si atterranno pertanto alle seguenti direttive.

Se nell'istituto vi è un operatore penitenziario in grado di capire correntemente e bene una data lingua straniera, allora le conversazioni telefoniche in tale lingua saranno trattate come quelle in italiano, affidandosi l'incarico di stabilire il contatto e di ascoltarle al suddetto operatore.

Se si tratta di una lingua che nessun operatore dell'istituto conosce sufficientemente bene, allora occorre distinguere a seconda che si tratti di autorizzazioni concesse o da concedere dalle autorità giudiziarie (ai sensi dell'art. 18 ottavo comma in relazione all'art. 11 secondo comma della legge) o di autorizzazioni da concedere dal direttore (ai sensi dell'art. 37 primo comma del regolamento).

Nel primo caso, sia l'autorizzazione ancora da concedere, sia essa già stata concessa, il direttore deve in ogni caso espressamente rappresentare a tutti i magistrati competenti la impossibilità di stabilire consapevolmente il contatto e di ascoltare la conversazione e dunque di farla effettuare nel rispetto del settimo e dell'ottavo comma dell'art. 37 del regolamento. Di conseguenza, il direttore farà comunque effettuare la telefonata (che sarà in ogni caso registrata ed il cui contatto sarà, per quel che può servire, attuato dal personale che rimarrà in ascolto) solo se i suddetti magistrati, preso atto che l'istituto non dispone di un dipendente conoscitore della lingua straniera in questione, dispongono che la telefonata deve ciononostante essere effettuata. In tale ipotesi, la registrazione sarà immediatamente trasmessa alle suddette autorità giudiziarie.

Se, invece, ai sensi dell'art. 37 del regolamento, si tratta di condannati o internati, il direttore dell'istituto non concederà l'autorizzazione e segnalerà il fatto alla Direzione Generale.

Infatti, come risulta chiaramente dal quinto comma dell'art. 18 della legge, la corrispondenza telefonica, a differenza dei colloqui e della normale corrispondenza, non rappresenta per il detenuto o per l'internato un diritto: essa « può essere autorizzata », ma con le modalità e le cautele previste dal regolamento.

E tuttavia, la segnalazione alla Direzione Generale mette questa nelle condizioni di verificare se possa essere reperito un interprete in grado di consentire la telefonata. Ciò, non solo per il desiderio di fare comunque quanto possibile allo scopo di facilitare i rapporti dei ristretti con i familiari e con la società esterna, ma anche per il mantenimento di buoni rapporti con le autorità consolari di Paesi stranieri.

Si richiamano e ribadiscono le precedenti circolari in tema di colloqui, visite e comunicazioni telefoniche, in particolare quelle n. 3068/5518 del 31 ottobre 1984, n. 3070/5520 del 16 novembre 1984, n. 3077/5527 del 26 novembre 1984, n. 3123/5573 del 23 maggio 1985.

*Il Direttore Generale*  
NICOLÓ AMATO

CIRCOLARE n. 3138/5588 del 4 novembre 1985.

**OGGETTO:** Programmazione delle spese e delle richieste di fondi.  
Applicazione della legge 2 marzo 1985, n. 55 e regolamentazione delle procedure in economia relative all'esecuzione di lavori edili e all'acquisto di beni e servizi.

Con legge 2 marzo 1985, n. 55, pubblicata sulla G.U. n. 58 dell'8 marzo 1985, il limite di spesa, previsto per il funzionario delegato, per l'esecuzione in economia di interventi di edilizia penitenziaria e per l'acquisizione di beni e servizi di competenza della Direzione Generale per gli Istituti di Prevenzione e di Pena, è stato elevato a lire 50.000.000. Nel contempo è stata prorogata fino al 31 dicembre 1986 la possibilità di eseguire in economia, a cura del funzionario delegato, fino ad un importo di lire 100.000.000, lavori di manutenzione straordinaria, di adattamento e ristrutturazione di edilizia penitenziaria, dichiarati urgenti con decreto ministeriale nonché di stipulare contratti riguardanti la predisposizione di servizi e di strutture strettamente necessarie per il funzionamento di Istituti e Servizi nei quali siano stati eseguiti lavori dichiarati indifferibili ed urgenti ai sensi dell'Art. 1 legge 21 dicembre 1977, n. 967, previa relativa emissione di un decreto ministeriale che dichiara la urgenza delle forniture relative a tali strutture.

Tale normativa, la quale di fatto delega la gestione di inP nti somme ai funzionari delegati, ha suggerito a questa Direzione Generale la necessità dell'emanazione della presente circolare con la quale si intendono definire i procedimenti per l'acquisto in economia di beni e servizi di competenza di questa Amministrazione nonché per l'esecuzione, sempre in economia, di lavori edilizi negli Istituti penitenziari. Nel contempo si è ritenuta l'opportunità di disciplinare organicamente le richieste di fondi sui vari capitoli del bilancio passivo di questo Ministero avanzate dalle varie Direzioni al fine di addivenire ad una reale e concreta uniformità del servizio di cui trattasi.

A tale fine le Direzioni dovranno predisporre un programma di spesa diviso in due parti.

Nella prima parte dovranno essere indicate separatamente per capitoli le spese relative alle forniture che si presumono necessarie nel corso dell'anno e che, eccedendo il nuovo limite fissato dalla legge per l'attività del funzionario delegato e non ritenute urgenti tanto da giustificare l'emissione di un decreto ministeriale, dovranno essere gestite a livello centrale mediante stipulazione ed approvazione di contratti a evidenza pubblica (asta, licitazione privata, appalto-concorso e trattativa privata da sottoporre alla registrazione della Corte dei Conti) nonché le spese presunte relative a *tutti* i lavori edilizi di straordinaria manutenzione sia compresi che eccedenti i limiti del funzionario delegato.

Tale programma dovrà essere predisposto seguendo i criteri indicati nel paragrafo « *Richieste ed assegnazione di fondi* » e dovrà altresì comprendere anche il Cap. 2084 la cui previsione di spesa dovrà fare riferimento all'eventuale esigenza di condurre in affitto dei locali.

Per quanto attiene poi al programma di spese relative a forniture di importo limitato alla competenza del funzionario delegato le stesse dovranno essere indicate nella seconda parte del programma secondo i seguenti criteri, dividendo le spese, nell'ambito di ciascun capitolo, in indilazionabili e differibili.

**RICHIESTA ED ASSEGNAZIONE DI FONDI.***Capp. 1024 - 1071 - 2001 - 2006 - 2009 - 2010 - 2081.*

Le Direzioni dovranno indicare specificatamente il numero di unità di personale civile e militare, distinto per categorie e qualifiche, in forza ai rispettivi istituti per il quale si dovranno sostenere spese sui capitoli in argomento.

Relativamente al compenso per lavoro straordinario da corrispondere al personale militare, saranno indicate in via presuntiva le ore di lavoro straordinario che saranno effettuate nel corso dell'anno.

Le richieste di fondi sui capitoli anzidetti dovranno essere formulate tenendo presente un aumento, rispetto allo stanziamento dell'esercizio precedente, pari al tasso programmato di inflazione.

*Cap. 2082 - 2083.*

Le Direzioni avranno cura di predisporre un accurato e dettagliato programma per l'acquisto di oggetti destinati al benessere degli Agenti, nonché per la manutenzione del vestiario ed armamento del personale militare.

*Cap. 2085.*

I Sigg. Direttori dovranno predisporre un programma per l'ordinaria manutenzione anche in relazione agli alloggi demaniali, dovendosi intendere comprese in tale manutenzione le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti, nonché l'acquisto di utensili necessari alla cura dell'ordinaria manutenzione, indicando le opere che si intendono eseguire precisando se in economia diretta o con ditte esterne.

Nella prima ipotesi dovrà essere indicato il materiale necessario, con le indicazioni delle relative spese, comprensive anche di quelle presumibilmente da corrispondere per mercedi a detenuti lavoranti impiegati in ogni singolo lavoro.

Nel secondo caso la spesa presunta per il pagamento delle ditte esterne.

*Cap. 2087.*

Relativamente al servizio degli automezzi civili, per quanto concerne la assegnazione di carburante, dovrà essere indicata la spesa presunta, specificando il consumo medio dello automezzo ed il numero approssimativo dei chilometri percorsi, in relazione all'uso dell'automezzo stesso per le finalità di ufficio alle quali lo stesso è destinato.

Per quanto riguarda l'ordinaria manutenzione degli automezzi, i Sigg. Direttori vorranno specificare motivatamente i preventivi di spesa.

*Capp. 2088 - 2089.*

Per le richieste di arredamento, di forniture di vestiario detenuti e di casermaggio in genere, si raccomanda di indicare sempre a quando risale la fornitura che si intende sostituire o il motivo per cui è necessario procedere a fornitura aggiuntiva, così da poter consentire la valutazione della esigenza prospettata.

Le richieste di forniture di materiali per l'igiene personale dei detenuti nonché per la pulizia dei locali dell'istituto dovranno essere accuratamente vagliate, in relazione anche al numero di detenuti presenti nell'istituto.

Per quanto riguarda le forniture vittuarie ai detenuti, qualora il servizio sia gestito in appalto in esecuzione di un contratto approvato da questa Amministrazione Centrale, le Direzioni dovranno indicare il numero presunto di presenze moltiplicato per la diaria stabilita dal contratto stesso.

Qualora, invece, il servizio sia gestito in economia, le richieste dovranno essere formulate sulla base del numero presunto di presenze di detenuti che si verificheranno nell'anno cui il programma si riferisce.

*Capp. 2091 - 2092.*

In ordine al servizio delle industrie e delle bonifiche agrarie, nel richiamare quanto innanzi esposto, si precisa che per le voci relative ai macchinari, agli attrezzi, alle provviste di materie, sementi, concimi, e quant'altro possa occorrere dovrà risultare da una relazione, sia pure sommaria, dalla quale risulti la ragione della scelta di quel tipo di lavorazione, di coltivazione, o di bonifica e conseguentemente, analiticamente, il fabbisogno necessario per i detenuti lavoranti e per i macchinari, attrezzi, materiali, concimi, sementi, ecc., necessari per la realizzazione nel corso dell'anno delle iniziative che si intende intraprendere o che si continuano dagli anni precedenti.

*Cap. 2094.*

Relativamente alle spese per il pagamento dei canoni telefonici per la teletrasmissione dei dati tra terminali e Centro Elettronico su rete telefonica commutata, si ritiene che per snellire il servizio sia sufficiente che, all'atto della richiesta di accredito preventivo, vengano accluse copie delle bollette S.I.P. relative ai pagamenti per la stessa utenza, effettuati precedentemente.

Analogamente per le spese relative agli acquisti di materiale (carta, bandine, nastri, inchiostrianti e magnetici) e per gli impianti di condizionamento, telefonici ed elettrici utili per il funzionamento sia degli elaboratori periferici IBM/8100 che dei terminali Olivetti entro il termine stabilito dovrà essere comunicato l'importo complessivo delle stesse suddiviso per voci.

*Cap. 2095.*

Nel formulare il programma le direzioni si atterranno all'andamento delle analoghe spese sostenute nell'anno precedente.

*Cap. 2102.*

Le Direzioni dovranno predisporre un dettagliato programma sanitario, corredandolo di una relazione redatta dal Dirigente o dal coordinatore sanitario circa le proposte di nuova fornitura o sostituzione di apparecchiature e strumentario.

Nel programma dovrà altresì essere indicata la spesa annua presunta per l'approvvigionamento farmaceutico, continuando come per il passato, a richiedere trimestralmente, con i modelli 444/A e B l'autorizzazione all'acquisto.

Analoga autorizzazione dovrà essere richiesta per la stipula di nuove convenzioni per l'utilizzazione di personale medico e paramedico nelle strutture penitenziarie.

*Capp. 2105 - 2205.*

Per quanto riguarda le spese per i compensi agli esperti ex articolo 80 legge Penitenziaria le Direzioni dovranno trasmettere a questa Direzione Generale il modello allegato (All. 1) completo in ogni sua parte. Relativamente agli oneri derivanti dalle attività scolastiche, culturali, ricreative, sportive, ecc. dovrà precisarsi il programma di massima e la spesa complessiva che lo svolgimento del medesimo comporta, motivando specificatamente ogni voce relativa ed indicandone la rispettiva spesa.

Per quanto riguarda i sussidi e premi scolastici, sussidi assistenziali, le spese di funzionamento dei Centri di Servizio Sociale per Adulti, le previsioni terranno conto di quanto erogato nell'anno precedente con le rettifiche necessarie.

*Cap. 2209.*

La previsione dei fondi dovrà essere fatta sulla base dell'ammontare del peculio depositato presso la cassa dell'istituto al 30 settembre antecedente l'anno cui si riferisce il programma.

*Mercedi detenuti*

Per quanto concerne le mercedi detenuti lavoranti le Direzioni dovranno trasmettere la tabella dei posti di lavoro munita del visto del competente Ispettore distrettuale ai sensi dell'art. 45 7° comma del Regolamento Penitenziario, indicando l'importo della somma di cui si chiede l'accreditamento, estrapolato moltiplicando il numero dei posti di lavoro per le mercedi da corrispondere, ovviamente distinto per qualifica, categorie e per capitoli di competenza.

Il programma dovrà essere predisposto tenendo conto non solo dell'andamento delle analoghe spese sostenute nell'anno precedente, ma anche e soprattutto delle effettive necessità dell'anno cui il programma si riferisce. Comunque, tenuto conto del lasso di tempo intercorrente tra la formulazione del programma e la quantificazione programmatica della relativa spesa ed il momento della effettiva erogazione della stessa, sarà cura delle Direzioni tener conto di possibili aumenti dei prezzi, avendo in ogni caso presente quale riferimento il tasso di inflazione programmato.

I singoli programmi saranno sottoposti al competente Ispettore distrettuale, il quale, per ciascuno di essi, esprimerà il proprio motivato parere, previa eventuale consultazione collegiale dei direttori degli Istituti e Servizi del Distretto, dopo di che li trasmetterà ai competenti Uffici della Direzione Generale, ai quali dovranno pervenire improrogabilmente entro e non oltre il 15 novembre di ogni anno.

Le Direzioni delle Scuole AA.CC. nonché la direzione Centro Studi Penitenziari trasmetteranno i programmi direttamente agli Uffici della Direzione Generale.

I programmi relativi ai Centri di Servizio Sociale per Adulti dovranno essere inviati agli Istituti che li amministrano, i quali, a loro volta, li trasmetteranno agli Ispettori distrettuali per gli adempimenti di competenza.

Ricevuti i programmi, ciascun Ufficio della Direzione Generale, nell'ambito della rispettiva competenza, procederà agli esami e alle valutazioni e, ove necessario, alle osservazioni del caso.

Gli Uffici di questo Ministero dovranno attentamente valutare i programmi proposti, tenendo conto che non i fondi stanziati in bilancio dovrà essere garantita la copertura oltre che del finanziamento dei programmi di spese eseguibili dai funzionari delegati, anche di esigenze straordinarie manifestantisi nel corso dell'anno nonché delle attività contrattuali gestite a livello centrale.

Allorquando la pratica sarà definita e perfezionata, ciascun Ufficio ministeriale provvederà ad approvare i programmi di spese eseguibili dai funzionari delegati, dandone comunicazione sia agli Istituti che agli Ispettori distrettuali. Nella stessa comunicazione sarà indicato anche l'ammontare della somma che sarà messa a disposizione dei singoli Istituti per l'intero anno su ciascun capitolo.

L'approvazione del programma relativo alle forniture di importo compreso nella competenza del funzionario delegato (L. 50.000.000) nonché alle opere edilizie di ordinaria amministrazione dovrà essere effettuata dagli Uffici per voci analitiche in modo da poter essere allegata quale autorizzazione alla spesa ai prescritti rendiconti trimestrali presentati dai funzionari delegati.

Qualora in sede di esecuzione del programma si verifichi che la spesa programmata risulti inferiore a quella da sostenersi effettivamente, le Direzioni dovranno immediatamente informare l'Ufficio ministeriale competente nonché l'Ispettore distrettuale indicando il maggior fabbisogno verificatosi, relazionando dettagliatamente in merito. L'assegnazione dei fondi richiesti varrà quale autorizzazione all'ese-

cuzione della spesa quale configuratasi in eccesso a quella programmata.

Una volta approvati i programmi, le assegnazioni dei fondi saranno fatte direttamente dagli Uffici Centrali — quindi senza ulteriori richieste da parte degli Istituti — mediante aperture di credito che saranno emesse con frequenza quadrimestrale.

Entro il 15 agosto di ogni anno le Direzioni dovranno comunicare le spese erogate ed impegnate in attuazione del programma ed i relativi oggetti agli Uffici di questa Direzione Generale distinte per capitoli. In tale occasione tali uffici potranno, tenuto conto dell'andamento dell'incidenza della spesa sui vari capitoli, revocare l'autorizzazione alla esecuzione di alcune spese già approvate riferendosi alla parte del programma non ancora eseguito e conseguentemente ridurre l'assegnazione dei fondi per il terzo quadrimestre.

Per le spese riferendosi ad eccezionali impreviste esigenze sopravvenute dopo la formulazione e l'approvazione dei programmi anzidetti, nonché per quelle relative alla straordinaria manutenzione degli edifici, le Direzioni dovranno chiedere l'autorizzazione agli Uffici di questa Direzione Generale informandone per conoscenza il competente Ispettore distrettuale.

Valutata ciascuna richiesta, in assenza di parere sfavorevole di detto Ispettore da comunicarsi a questa Direzione Generale in tempi brevissimi, verrà emanata la richiesta autorizzazione e verrà assicurata la relativa disponibilità finanziaria.

Qualora si realizzi una erogazione di spesa inferiore rispetto a quella approvata in relazione ad un oggetto, per la utilizzazione della somma eccedente in un nuovo impiego dovrà essere sempre richiesta l'autorizzazione al competente Ufficio di questa Direzione Generale.

Per le spese per le quali non è agevole fare una programmazione (ad es. missioni personale civile — cap. 2004 — e militare — cap. 2008), l'Amministrazione Centrale valuterà la opportunità di assegnare all'inizio di ogni anno, agli Istituti una determinata somma in misura percentuale rispetto a quella erogata nell'intero anno precedente.

Le successive ulteriori richieste di fondi dovranno essere debitamente e dettagliatamente motivate e documentate e dovranno pervenire al Ministero per il tramite dell'Ispettore distrettuale, il quale correderà le richieste del proprio parere.

L'Amministrazione valuterà anche l'opportunità di emettere le aperture di credito sui capitoli anzidetti con una parte di somma prelevabile in contanti. Tale somma dovrà essere utilizzata esclusivamente per la corresponsione di anticipi delle indennità (Art. 3 della legge 417/78) da concedersi soltanto in casi di missioni disposte in via di urgenza purché non sia possibile, in considerazione della richiamata urgenza, tale concessione mediante ordinativo tratto sulla competente Sezione di Tesoreria Provinciale dello Stato.

Resta inteso che alla concessione di anticipi per missioni non urgenti ed alla liquidazione definitiva delle indennità spettanti al personale inviato in missione dovrà provvedersi esclusivamente mediante

ordinativi a favore degli interessati tratti sulle Sezioni di Tesoreria Provinciale.

Per tutte le altre spese che non è possibile in alcun modo programmare (es. indennità di trasferimento personale civile - cap. 2005 - e militare - cap. 2008), le assegnazioni di fondi saranno fatte soltanto a seguito di dettagliate motivate richieste da far pervenire di volta in volta al Ministero con le stesse modalità dianzi descritte.

Tutte le somme assegnate agli Istituti e Servizi saranno, a cura degli Uffici della Direzione Generale, comunicate, con frequenza quadrimestrale e distinte per capitoli, all'Ufficio Segreteria della Direzione Generale medesima.

#### APPLICAZIONE DELLA LEGGE 2 MARZO 1985, N. 55.

##### A) *Lavori edilizi.*

Per quanto riguarda i lavori edilizi da eseguirsi in economia, gli stessi potranno essere eseguiti solo in presenza di specifica autorizzazione dell'Ufficio VIII di questa Direzione Generale, che potrà rivestire la forma sia dell'approvazione del programma di ordinaria manutenzione di cui alla prima parte della presente circolare, sia di autorizzazione specifica all'esecuzione di opere di ordinaria manutenzione impreviste o di straordinaria manutenzione.

Al riguardo si ribadisce la necessità che le Direzioni interessate preventivamente segnalino l'intervento richiesto fornendo i più ampi dettagli in ordine alla natura dello stesso ed alla presunta entità economica (anche se approssimata), corredando detta relazione con eventuali grafici planimetrici, anche informali. Si dovrà, in ogni caso, evitare di rappresentare esigenze in modo frammentario ed incompleto, restando inteso che le opere da realizzarsi dovranno essere segnalate nella loro intierezza e completezza tecnico-economica, nell'intento di scongiurare in modo tassativo interventi parziali ed effimeri o, comunque, frazionamenti preordinati ad eludere le norme di contabilità.

Ogni segnalazione dovrà pervenire con congrua tempestività per l'esame e l'eventuale autorizzazione all'esecuzione da parte di questo Ministero.

Tuttavia nei casi di somma urgenza (sia dal lato della funzionalità che della sicurezza dell'Istituto) le Direzioni dovranno richiedere, ai sensi degli articoli 69 e 70 R.D. 25 maggio 1895, n. 395, l'intervento degli Organi locali dei LL.PP., affinché procedano all'individuazione ed immediata esecuzione dei lavori urgenti, mediante impiego dei fondi assegnati al bilancio del Ministero dei LL.PP. per la manutenzione e conservazione degli edifici pubblici statali e degli edifici privati destinati ad edifici pubblici statali.

Nel caso in cui detti Organi non si dichiarino disponibili alla esecuzione degli interventi necessari per carenze di fondi, le Direzioni dovranno chiedere a questa Direzione Generale l'autorizzazione a far eseguire i lavori ad una ditta di fiducia avendo tuttavia cura di rivol-

gersi ad una ditta che, sia perché eventualmente indicata dall'Organo dei LL.PP. sia perché già nota alla Direzione per la puntualità con cui avesse già eseguito altri lavori nell'Istituto Penitenziario, dia garanzia di affidabilità sia per quanto concerne l'esecuzione che l'economicità dei lavori affidatili. In tutti gli altri casi in cui non ricorrano le delineate condizioni di urgenza, che si ritiene opportuno ribadire dovranno essere invocate dalle Direzioni in casi di effettiva necessità qualora sia stata concessa da questo Ministero l'autorizzazione alla esecuzione dei lavori dovranno essere espletate le sottoelencate modalità.

Fino ad un importo a L. 1.000.000. i lavori dovranno essere affidati a ditte di fiducia della Direzione, la quale tuttavia dovrà avere cura di sondare informalmente il mercato al fine di individuare una ditta che possa eseguire i lavori necessari e che dia garanzia di affidabilità sia per quanto concerne l'esecuzione che il prezzo del lavoro affidatole. In tal caso non dovrà essere richiesta alcun tipo di documentazione qualora tali lavori siano eseguiti in economia diretta e, in caso di appalto, solamente il certificato antimafia. Al termine dei lavori occorrerà far rilasciare dalla ditta la relativa fattura alla quale il Direttore apporrà il visto di regolare esecuzione.

Per lavori eccedenti la somma di L. 1.000.000 dovrà essere eseguita la seguente procedura:

1) Richiesta ai competenti Provveditorati Regionali alle OO.PP. dei nominativi di ditte qualificate e di fiducia da invitare;

2) Richiesta mediante lettera raccomandata R.R. alle sopra determinate ditte di preventivi, da inviarsi in busta chiusa entro un termine indicato nella predetta richiesta, e che siano analitici e dettagliati in ordine all'esecuzione dei lavori, contenenti l'indicazione del materiale da impiegare, i prezzi unitari e complessivi, il tempo occorrente per l'esecuzione di tali lavori, il tempo di validità dell'offerta e l'impegno da parte delle ditte di assumere gli oneri derivanti da eventuali consumi di energia elettrica ed idrica necessari alla realizzazione dei lavori, nonché in allegato il certificato in data non anteriore a tre mesi di iscrizione alla Camera di Commercio.

Si osserva al riguardo che tali certificazioni dovranno essere attentamente esaminate dalle Direzioni al fine di verificare la sussistenza di cointeressenze tra le varie ditte partecipanti alla gara-sondaggio, desumibili da alcuni indici sintomatici quali, tra gli altri, la comunanza di soci o amministratori o l'identità topografica della sede sociale. Dovrà inoltre essere richiesto, nei casi di lavori di importo superiore a L. 5.000.000, il mod. GAP 2 secondo quanto disposto con circolare n. 690668/1.10.19 del 20 marzo 1985.

3) Invio dei preventivi agli Organi locali dei LL.PP. o, nel caso si tratti di semplice acquisto di materiale, all'U.T.E., affinché venga apposto il visto di congruità dei prezzi;

4) acquisizione della certificazione antimafia, in relazione alla ditta il cui preventivo sia stato dichiarato dal competente organo tecnico, per le persone individuate tenendo conto dei seguenti criteri: per le società di persone, il certificato va chiesto nei confronti di tutti i soci, se trattasi di società in nome collettivo, nei confronti dei soci accomandatari, se trattasi di società in accomandita; per quelle di capitale, il certificato va chiesto nei confronti degli amministratori o comunque dei soci forniti di rappresentanza. Per i consorzi, il certificato va chiesto nei confronti di chi ha la rappresentanza esterna secondo l'atto costitutivo; e poiché il consorzio ha una funzione mediatrice (in senso lato) dei rapporti fra imprese consorziate e terzi contraenti ed una funzione coordinatrice delle attività delle singole imprese, la certificazione va chiesta anche nei confronti degli imprenditori consorziati o, se si tratta di società, dei rappresentanti legali delle società consorziate (secondo i criteri anzidetti).

Nel caso che i lavori superino l'importo di L. 45.000.000, dovrà essere acquisito anche il certificato di iscrizione all'Albo Nazionale Costruttori.

Pertanto dovranno essere acquisiti:

1) in ogni caso il certificato di iscrizione alla Camera di Commercio (validità trimestrale);

2) nel caso in cui l'importo superi L. 45.000.000, il certificato di iscrizione all'Albo Nazionale Costruttori (validità annuale);

3) in ogni caso il certificato antimafia (validità trimestrale) nei confronti delle persone individuate tenendo presenti i criteri dianzi indicati e, solo nel caso in cui l'importo dei lavori ecceda L. 45.000.000; anche del direttore tecnico.

Si ribadisce che, nel caso in cui i lavori non eccedano l'importo di L. 50.000.000 ma che, a giudizio della direzione si debbono considerare particolarmente urgenti, e per quelli eseguiti a seguito di emissione del decreto di indifferibile urgenza, la certificazione antimafia potrà essere acquisita successivamente alla stipulazione della lettera-contratto, fermo restando per le direzioni l'obbligo di acquisizione della dichiarazione del privato contraente, redatta ai sensi dell'art. 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, della insussistenza a suo carico nonché del coniuge, dei figli e delle persone conviventi di un procedimento di prevenzione di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423 e successive modificazioni nonché della pendenza di un procedimento per tali misure;

4) Stipulazione della lettera-contratto secondo l'allegato modello (All. 2), da sottoporre a registrazione fiscale da parte del privato contraente. In ordine ai tempi di esecuzione delle opere, si ritiene che gli stessi debbano prevedersi in termini estremamente contenuti e, comunque, non oltre i 60 giorni lavorativi, soprattutto in considerazione che, per interventi di maggiore durata, verrebbero a vanificarsi le motivazioni di operatività ed urgenza che giustificano l'adozione della

procedura in economia in luogo della ordinaria procedura ad evidenza pubblica. Solo in caso di comprovata necessità, e previa richiesta di informale parere al locale Organo dei LL.PP., potrà essere stabilito un termine più ampio e comunque mai superiore ai 90 giorni;

5) all'atto della stipulazione della lettera-contratto, le direzioni dovranno darne tempestiva notizia agli Organi locali dei LL.PP. affinché curino la direzione dei lavori e, finiti i lavori, redigano il verbale di ultimazione dei lavori ed appongano il visto di regolare esecuzione sulla fattura emessa dalla ditta.

In ogni caso, si ricorda che le sospensioni dei lavori potranno essere disposte solamente dal direttore dei lavori (funzionario tecnico dei LL.PP.), mentre le proroghe potranno essere accordate dall'Ente appaltante (e, pertanto, nei lavori in economia, dal funzionario delegato) nei soli casi previsti dell'art. 31 del D.P.R. 17 luglio 1962, n. 1063 e dall'art. 16 della legge 3 gennaio 1978, n. 1 che si riportano:

« L'appaltatore, qualora per causa ad esso non imputabile non sia in grado di ultimare i lavori nel termine fissato, può chiedere con domanda motivata proroghe che, se riconosciute giustificate, sono concesse dall'Amministrazione purché le domande pervengano prima della scadenza del termine anzidetto. La concessione della proroga non pregiudica i diritti che possono competere all'appaltatore per il fatto che la maggior durata dei lavori sia imputabile all'Amministrazione ». « Per l'esecuzione delle opere di cui all'art. 1 della presente legge non possano essere concessi alle imprese esecutrici in corso di opera periodi di proroga del termine fissato per l'ultimazione dei lavori che non siano giustificati da comprovate circostanze eccezionali e imprevedibili ».

Per i lavori di straordinaria manutenzione e di adattamento e di ristrutturazione, per l'esecuzione dei quali si renda necessario, al fine dell'adozione della procedura in economia, l'emissione del decreto ministeriale di indifferibile urgenza, le richieste dovranno pervenire a questa Direzione Generale affinché venga proposta alla superiore autorità ministeriale l'emissione del richiamato decreto.

Al riguardo, si raccomanda, in considerazione della eccezionalità della procedura adottata, che le Direzioni curino in maniera particolare la esposizione delle esigenze che richiedono l'esecuzione dei lavori richiesti, fornendo a questa Centrale Amministrazione la più ampia documentazione al fine di una ponderata valutazione in ordine alla necessità di promuovere la emissione del decreto di indifferibile urgenza.

Una volta ottenuta l'autorizzazione, le Direzioni adotteranno la medesima procedura sopra esposta, tranne per quanto riguarda il termine per l'esecuzione dei lavori. Nei casi in cui l'importo dei lavori sia compreso tra L. 50.000.000 e L. 100.000.000, infatti, si potrà stabilire un termine massimo di 90 giorni e solo in caso di comprovata necessità, previo richiesta di parere informale al locale Organo dei LL.PP., potrà essere stabilito un termine più ampio e comunque non superiore a 120 giorni.

## B) ACQUISIZIONI DI BENI E SERVIZI.

Per quanto concerne la fornitura di beni e servizi nei limiti della somma di lire 50.000.000, di cui al comma 2 dell'articolo unico della legge 55/1985, le Direzioni potranno procedere solo in presenza di autorizzazione di questa Direzione Generale, che potrà rivestire la forma dell'approvazione del programma di cui alla prima parte della presente circolare o dell'autorizzazione specifica per esigenze straordinarie.

Fino ad un importo di lire 1.000.000 le forniture potranno essere affidate a ditte di fiducia della Direzione, la quale tuttavia dovrà avere cura di sondare informalmente il mercato al fine di individuare una ditta che possa eseguire la fornitura garantendo la necessaria affidabilità nonché le condizioni più vantaggiose per l'Amministrazione.

Per importi superiori a L. 1.000.000 le Direzioni dovranno richiedere con lettera raccomandata R.R., più preventivi di spesa, da presentarsi in busta chiusa entro un termine indicato nella stessa richiesta, a ditte indicate dalle locali Camere di Commercio o, nel caso di forniture particolari, indicate da questa Direzione Generale. Tali preventivi dovranno essere sottoposti, ove necessario, al visto di congruità dell'U.T.E.

Al riguardo si ritiene opportuno rammentare che tale visto non è necessario nei seguenti casi:

1) acquisto o riparazione di oggetti di casermaggio, di strumenti musicali, di attrezzi da ginnastica e da scherma, di uniformi, di paramenti sacri, di oggetti di cancelleria ed in genere di cose che non rientrano fra quelle per cui può invocarsi la competenza professionale dell'ingegnere e del geometra;

2) acquisti di oggetti di cui sono notori i prezzi commerciali, come materiale minuto per impianti d'illuminazione elettrica, di gas, d'acqua ed igienici, macchine e parti di macchine da scrivere e contabili o simili, anche se con l'interpretazione lata possano ritenersi maggiormente cognitivi al tecnico;

3) acquisti la cui spesa sia conseguente ad una contrattazione intervenuta fra il funzionario ordinatore della stessa ed il venditore od il prestatore d'opera sulla base dei prezzi comunemente praticati nella località, poiché in tal caso lo stesso funzionario ordinatore della spesa può e deve assumere l'intera responsabilità;

4) prestazioni per le quali l'equo importo della spesa sia a conoscenza di ogni buon padre di famiglia.

Qualora la spesa non superi L. 1.000.000 non dovrà essere richiesta alla ditta alcuna certificazione e dovrà essere, a cura del direttore, apposto il visto di regolare fornitura sulla fattura rilasciata dopo collaudo eseguito dalla commissione ex art. 674 del Regolamento di contabilità carceraria.

Per spese di importi superiori a L. 1.000.000 e fino a L. 4.800.000 dovrà essere richiesto il certificato di iscrizione alla Camera di Commercio nonché quello antimafia, in relazione alla ditta il cui preventivo sia stato dichiarato congruo, nei confronti di: se aggiudicataria è una società o una cooperativa bisogna distinguere: per le società di persone, il certificato va chiesto nei confronti di tutti i soci, se trattasi di società in nome collettivo, nei confronti dei soci accomandatari, se trattasi di società in accomandita; per quelle di capitale, il certificato va chiesto nei confronti degli amministratori o comunque dei soci forniti di rappresentanza. Per i consorzi, il certificato va chiesto nei confronti di chi ha la rappresentanza esterna secondo l'atto costitutivo; e poiché il consorzio ha una funzione mediatrice (in senso lato) dei rapporti fra imprese consorziate e terzi contraenti ed una funzione coordinatrice delle attività delle singole imprese, la certificazione va chiesta anche nei confronti degli imprenditori consorziati o, se si tratta di società, dei rappresentanti legali delle società consorziate (secondo i criteri anzidetti).

Infine, sulla relativa fattura dovrà essere apposto il visto di regolare fornitura da parte dell'U.T.E., qualora tale Organo abbia vistato il preventivo; altrimenti tale visto sarà apposto dal Direttore dopo espletate le formalità sopra richiamate.

Per le forniture di importo superiore a L. 4.800.000 e fino a L. 50.000.000, oltre alle prescritte certificazioni preventive, le Direzioni dovranno redigere una lettera-contratto, da sottoporsi a registrazione fiscale da parte ed a spese del privato contraente, con la quale la ditta dovrà impegnarsi:

- 1) ad effettuare la fornitura entro il termine stabilito;
- 2) a pagare una penale in caso di inosservanza di tale termine.

In tale lettera-contratto dovrà essere prevista la facoltà per la Direzione di risolvere il contratto ai sensi del codice civile.

Anche nel caso in cui la fornitura sia eseguita in esito alla stipulazione di una lettera-contratto, la fattura dovrà essere munita del visto di regolare fornitura apposta dagli Organi sopra richiamati (U.T.E. o Direttore a seconda delle rispettive competenze).

Si rammenta che la certificazione antimafia potrà essere richiesta successivamente alla stipulazione della lettera-contratto, purché sussistano, a giudizio delle Direzioni, ragioni particolari di urgenza, richiedendosi comunque sempre l'acquisizione della dichiarazione del fornitore redatta ai sensi dell'art. 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, della insussistenza a suo carico, del coniuge, dei figli e delle persone conviventi, di un procedimento di prevenzione di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423 e successive modificazioni, nonché della pendenza di un procedimento per tali misure e che per contratti di importo superiore a L. 5.000.000 dovrà essere acquisito il mod. GAP 2.

Qualora sussistano ragioni di urgenza per fornire strutture a sstituti e Sezioni nei quali siano stati eseguiti lavori edilizi dichiarati indifferibili ed urgenti ai sensi dell'art. 1 legge 967/1977, le Direzioni po-

tranno richiedere a questa Direzione Generale l'emissione del decreto dichiarante l'urgenza di tali forniture.

In seguito all'emissione di tale decreto l'autonomia del funzionario delegato è ampliata a L. 100.000.000 e nell'acquisizione di tale forniture dovranno essere eseguite le procedure sopra delineate, ricordandosi tuttavia che la certificazione antimafia potrà essere richiesta successivamente alla stipulazione del contratto, purché si sia precedentemente acquisita la già delineata dichiarazione ex art. 4 legge 15/1968.

*Per le spese sostenute relative a lavori e forniture eseguiti dopo il 31 dicembre 1985 non dovrà essere più richiesta alcuna ratifica agli Uffici di questa Direzione Generale né agli Ispettori Distrettuali.*

Degli acquisti effettuati in base al programma approvato dovrà darsi comunicazione al competente ufficio ministeriale.

Restano escluse dalla formulazione del programma le spese relative a:

A) forniture di stampati di questa Direzione Generale non soddisfatte dal Provveditorato Generale dello Stato attraverso il magazzino della Casa Circondariale « Regina Coeli » di Roma;

B) conferimento di commesse per manufatti da prodursi presso le lavorazioni penitenziarie;

C) le forniture di protesi dentarie per detenuti.

Nel raccomandare la puntuale osservanza delle disposizioni che precedono, si coglie l'occasione per richiamare ancora una volta l'attenzione dei Sigg. Direttori sulla inderogabile necessità della più oculata gestione dei fondi di bilancio.

In particolare, essi avranno cura di:

a) formulare richieste di fondi che corrispondano effettivamente alle reali esigenze dei singoli settori di spese;

b) ottemperare scrupolosamente al disposto dell'art. 50 ultimo comma del R.D. 18 novembre 1923, n. 3440 (legge sulla contabilità generale dello Stato) e degli artt. 338 e 346 1°, 2° e 3° comma del R.D. 23 maggio 1924, n. 827 (regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato);

c) disporre che, una volta definite e perfezionate le pratiche relative alla esecuzione dei lavori o l'acquisto di beni e servizi, si provveda, con la dovuta sollecitudine, alla liquidazione e alla erogazione delle corrispondenti spese;

d) segnalare, nei modi e nei termini stabiliti dalle vigenti disposizioni, agli organi competenti le spese già impegnate che non è possibile pagare allo scadere dell'anno finanziario (segnalazione in c/residui).

Per quanto riguarda la raccomandazione di cui al punto c), si ricorda che le operazioni di collaudazione o di verifica di regolare esecuzione dei lavori edili devono essere eseguite entro sei mesi dalla data di ultimazione degli stessi (art. 5, legge 10 dicembre 1981, n. 741).

Dovrà, inoltre, verificarsi, prima di procedere al pagamento, che non vi sia stata alcuna cessione di credito, la quale, si ricorda, non può essere più opposta una volta che sia avvenuto il collaudo.

I Sigg. Ispettori distrettuali corranno porre in atto una particolare vigilanza sia in sede di formulazione dei programmi e sia in sede di attuazione degli stessi, avendo cura di accertare sia la effettiva necessità ed opportunità di quanto richiesto dalle Direzioni, sia la regolare

Essi avranno cura, altresì, di effettuare, in sede di visite ispettive ordinarie, controlli a campione sulla regolarità delle procedure indicate nella presente circolare.

Si resta in attesa di assicurazione di ricevuta e di adempimento.

*Il Direttore Generale*

NICOLÒ AMATO

CIRCOLARE n. 3143/5593 del 28 novembre 1985.

**OGGETTO: Relazioni annuali.**

Nel richiamare l'obbligo di invio della relazione annuale si invitano le Direzioni degli Istituti a riferire con particolare attenzione sulle attività occupazionali realizzate (lavoro, scuola, corsi professionali, attività culturali, artigianali e di impiego del tempo libero), prospettando un esame critico delle stesse.

Nell'indicare, tra l'altro, quanti detenuti o internati ne hanno usufruito, i criteri di assegnazione al lavoro e le modalità adottate per sollecitare la partecipazione alle varie attività, le SS.LL. indicheranno anche la possibilità di potenziamento quantitativo e qualitativo dei programmi, intesi a coinvolgere il maggior numero possibile di detenuti e internati in attività trattamentali che li sottraggano all'ozio involontario.

Le Direzioni dei Centri di Servizio Sociale eviteranno la ripetizione di argomenti già trattati descrivendo piuttosto le situazioni, anche create da normative recenti, che richiedano particolare impegno e le ipotesi di intervento ad esse collegate.

Le Direzioni sia degli Istituti che dei Centri di Servizio Sociale Adulti comunicheranno anche eventuali esperienze operative, progetti, iniziative, finalizzati al trattamento penitenziario, che abbiano coinvolto Enti locali e/o Istituzioni pubbliche o private.

*Si danno inoltre le seguenti disposizioni:*

1) in conseguenza di quanto disposto con lettera circolare n. 606245-13 del 16 settembre 1985, viene abolito l'invio del materiale tecnico da

parte degli Istituti; i Centri di Servizio Sociale, per quest'anno, alleggeranno alla relazione il fascicolo di un affidamento in prova;

- 2) per le prestazioni degli esperti verrà compilato l'allegato A;
- 3) la compilazione dell'allegato B, relativo agli accessi in Istituto ai sensi dell'art. 17, sostituirà l'invio semestrale del modello;
- 4) la compilazione dell'allegato C, relativo alle spese effettuate sui cap. 2105 e 2205, sostituirà l'invio semestrale del modello;
- 5) l'allegato D contiene un elenco di adempimenti periodici che vengono soppressi in quanto troppo particolari o ripetitivi. I dati indispensabili sono contenuti nel modello mensile ISTAT/M/180 di cui si sollecita *accurata compilazione e tempestiva trasmissione*.

Si sottolinea l'importanza di ricevere tempestivamente, e comunque non oltre febbraio, quanto richiesto per poter procedere alla elaborazione del materiale sia a fini operativi che per una circolarità dell'informazione che, raccolta e selezionata al Centro, verrà ridistribuita alle unità periferiche.

*Il Direttore Generale*  
NICOLÒ AMATO

CIRCOLARE n. 3145/5595 del 2 dicembre 1985.

Come è noto, l'Amministrazione è impegnata nella attuazione, sempre più piena ed integrale, della riforma penitenziaria e nella realizzazione, all'interno di tutti gli istituti, di un regime che assicuri la legalità e le inderogabili esigenze di ordine, sicurezza e disciplina e sia, al contempo, ispirato ai principi della umanità, del rispetto per le persone e del concreto riconoscimento per i detenuti di tutti i diritti che non siano incompatibili con la loro situazione giuridica o con le legittime esigenze delle autorità giudiziarie.

In questo quadro, per una più estesa applicazione del 6° comma dell'art. 18 O.P. nella parte in cui si riferisce ai mezzi di informazione e con riguardo anche alla esigenza del pluralismo della informazione (19, 5° co. O.P. e 21, 2° co. R.P.), si consente alla popolazione detenuta la visione anche delle emittenti televisive private.

A tal fine, i Sigg. Direttori provvederanno, ove necessario e nei limiti della necessità, a far effettuare le opportune modifiche agli impianti ed agli apparecchi televisivi, tenendo presente che:

- Le sale-regia esistenti o istituende presso gli istituti dovranno provvedere esclusivamente all'accensione e spegnimento centralizzato degli apparecchi televisivi, mentre la selezione dei canali dovrà dipendere dal singolo televisore o monitor.

- Le modifiche dovranno essere realizzate senza eliminare il sistema di blindatura dei monitors di cui alcuni Istituti sono dotati.

— Le spese necessarie alla eventuale modifica degli impianti, effettuate secondo i nuovi limiti previsti dalla legge per il funzionario delegato, verranno imputate sul capitolo 2085 (Ufficio VIII) per quanto concerne le spese relative alla modifica degli impianti e dei monitors, e sul capitolo 2105 (Ufficio V) per quanto concerne le spese relative alla modifica e sostituzione dei singoli apparecchi televisivi.

Le SS.LL. si atterranno il più possibile alle previsioni di massima trasmesse a riscontro del fono n. 603651 del 24 luglio 1985, sulla base delle quali è stato predisposto un piano generale di spesa, ed in ogni caso cureranno che siano realizzate le modifiche più convenienti, sia sotto l'aspetto tecnico che sotto quello economico.

Per quanto riguarda gli orari di ricezione delle trasmissioni, quando non già fissati dal Regolamento interno, essi saranno stabiliti dalla Commissione prevista dall'art. 27 O.P., che preciserà anche le modalità di scelta dei programmi, con particolare riferimento alle celle in cui si trovino ristretti più detenuti.

Le SS.LL. adotteranno tutte le iniziative e le cautele — sensibilizzando al riguardo il personale dipendente — allo scopo di evitare che fra la popolazione detenuta si verifichino contrasti o prevaricazioni circa la scelta dei programmi e l'uso dei mezzi di informazione ed inoltre comunicheranno tempestivamente all'ufficio V della Direzione Generale ogni problema, difficoltà od inconveniente, attinente alla sicurezza o ad altri profili, che dovesse eventualmente presentarsi.

*Il Direttore Generale*  
NICOLÒ AMATO

CIRCOLARE n. 3149/5599 del 23 dicembre 1985.

**OGGETTO: Valori che pervengono ai detenuti a mezzo corrispondenza o depositati per loro conto in portineria.**

Dall'esame delle relazioni sulle visite ispettive agli Istituti penitenziari si è rilevato che molto frequentemente la gestione del servizio indicato in oggetto viene svolta in maniera difforme e talvolta addirittura in contrasto con le norme regolamentari che disciplinano la materia.

Il rilievo più ricorrente si riferisce alla circostanza che le somme provenienti dall'esterno per i detenuti non vengono versate alla cassa dell'Istituto con la necessaria tempestività allorquando raggiungono importi piuttosto rilevanti.

Il suddescritto inconveniente, oltre che costituire una palese irregolarità sul piano delle procedure contabili, contrasta con i principi di opportunità che sconsigliano nel modo più assoluto di tenere somme anche ingenti fuori della cassa dell'Istituto.

Allo scopo di eliminare tale inconveniente si invitano le direzioni in indirizzo ad adottare tutti i necessari provvedimenti perché sia data puntuale e scrupolosa osservanza alle disposizioni contenute negli artt. 638 e 689 del vigente Regolamento di contabilità carceraria. Si resta in attesa di assicurazione.

*Il Direttore Generale*  
NICOLÒ AMATO

CIRCOLARE n. 3057/5507 del 24 dicembre 1985.

**OGGETTO: Art. 4 del D.P.R. 20 giugno 1981.**

In relazione all'art. 4 del D.P.R. 20 giugno 1981 che prevede la concessione del permesso di 150 ore retribuito per il conseguimento del titolo di istruzione della scuola d'obbligo, sentite le organizzazioni sindacali, si elenca qui di seguito il contingente del personale dipendente dall'Amministrazione degli Istituti di prevenzione e di pena per l'anno scolastico 1985-1986:

- n. 20 coadiutori;
- n. 10 aiutanti;
- n. 20 operai specializzati;
- n. 10 capi operai;
- n. 80 operai qualificati (vigilatrici penitenziarie);
- n. 18 operai qualificati;
- n. 40 operai comuni.

Le SS.LL. sono preposte alla concessione del permesso al personale che ne farà richiesta vigilando affinché non si verifichino abusi.

Si resta in attesa dell'elenco del personale che intenda avvalersi del beneficio.

*Il Direttore Generale*  
NICOLÒ AMATO

CIRCOLARE n. 3150/5600 del 30 dicembre 1985.

**OGGETTO: Assistenti volontari. Procedure per il conferimento e il rinnovo degli incarichi.**

Questa Amministrazione, avendo constatato che le pratiche di conferimento e di rinnovo degli incarichi di Assistente Volontario comportano spesso tempi lunghi e procedure laboriose, a parziale mo-

difica delle circolari n. 3001/5451 del 5 dicembre 1983, numero 3065/5511 del 29 ottobre 1984, dispone quanto segue.

a) Documentazione occorrente per il *conferimento* dell'incarico:

- 1) domanda dell'aspirante (modello A);
- 2) parere del direttore;
- 3) certificati penale e dei carichi pendenti (procura e pretura);
- 4) dichiarazione sostitutiva di atto notorio resa dall'assistente volontario all'Autorità comunale (V. Allegato D).

4) informazioni della Pubblica Sicurezza o dei Carabinieri (richiesti dalle Direzioni con modello B);

- 5) due foto autenticate a norma di legge;

b) Documentazione occorrente per il *rinnovo* dell'incarico:

- 1) parere del Direttore;
- 2) relazione del volontario sull'attività svolta (sulla traccia del modello C);

3) dichiarazione sostitutiva di atto notorio resa dall'assistente volontario all'Autorità comunale (V. Allegato D).

Il Direttore, sia per il conferimento che per il rinnovo dell'incarico, raccoglierà tutta la documentazione e la trasmetterà al Magistrato di Sorveglianza il quale, dalla lettura degli atti e sulla base di altri eventuali elementi di giudizio che vorrà acquisire nei modi ritenuti opportuni, potrà inviare al Ministero la proposta ai sensi dell'articolo 78 1° comma O.P. Scaduto l'incarico annuale non potrà più essere consentito l'accesso del volontario all'istituto o servizio. Onde evitare interruzione delle prestazioni si raccomanda pertanto un tempestivo avvio delle pratiche di rinnovo.

Con l'occasione si sottolinea la necessità che del lavoro dei volontari rimanga traccia soprattutto in istituto: lo strumento più idoneo e più semplice sembra essere uno schedario nominativo dei soggetti contattati, con indicazione della data dei colloqui e del tipo di richiesta o di intervento effettuato. Tale strumento agevolerà il coordinamento del volontariato con l'azione di tutto il personale addetto al trattamento; rappresenterà inoltre una documentazione utile per una migliore conoscenza da parte della Direzione del lavoro svolto, anche al fine di motivare le proposte di rinnovo degli incarichi; potrà essere, infine, anche utilizzata per rilevazioni o verifiche che l'Amministrazione ritenesse opportuno promuovere.

*Il Direttore Generale*  
NICOLÒ AMATO

LETTERA CIRCOLARE del 22 aprile 1985.

**OGGETTO: Statistiche.**

Si trasmettono le statistiche dei casi presi in carico dai Centri di Servizio Sociale per Adulti nell'anno 1984.

I raffronti col 1983 evidenziano un aumento delle misure alternative, più accentuato per le semilibertà, e delle attività di osservazione e trattamento.

Nei raffronti col 1982 si deve tener presente che sul carico di lavoro di quell'anno ha influito la concessione dell'amnistia e dell'indulto.

Allegati n. 5

*Il Direttore Generale*  
NICOLÒ AMATO

ALLEGATO 1

*Attività dei Centri di servizio sociale per adulti - Anno 1984*

	Numero
<b>1. - Trattamenti:</b>	
a) Affidamenti in prova .....	1.349
b) Semiliberi .....	4.356
c) Liberi vigilati .....	3.121
d) Semidetenuti .....	152
e) Liberi controllati .....	1.371
f) Lavoranti all'esterno .....	292
g) Detenuti-internati .....	3.408
<b>2. - Altri interventi</b>	
A) Partecipazione all'osservazione per n. soggetti .....	15.621
A) (di cui 4.319 con indagine ambient. in altri distretti)....	
B) Inchieste per applicazione, proroga, modifica o revoca misure di sicurezza .....	1.496
C) Segretariato e assistenza per giudicabili, condannati, internati e dimessi - n. soggetti .....	12.462

ALLEGATO 2

*Attività dei Centri di servizio sociale per adulti - Anno 1984*

*Distribuzione per zone geografiche*

	Nord (1)	Centro (2)	Sud (3)
<b>1. - Trattamenti</b>			
a) .....	610	533	206
b) .....	1.643	1.467	1.246
c) .....	546	1.022	1.553
d) .....	50	61	41
e) .....	618	240	513
f) .....	68	105	119
g) .....	775	1.743	890
<b>2. - Altri interventi</b>			
A) .....	3.504	3.874	3.964
(A) .....	1.631	1.487	1.201
B) .....	711	461	3.964
C) .....	3.676	4.385	4.401
<b>Uffici di sorveglianza</b>			
(1) 20 - Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Trentino, Friuli V. G., Emilia Romagna.			
(2) 17 - Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania.			
(3) 17 - Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.			

*Attività dei Centri di servizio sociale per adulti  
Casi pervenuti nell'anno 1984*

C. S. S. A.	a)	b)	c)	d) + e)	f)	g)	(A)	A)	B)	C)
Alessandria .....	9	17	9	2	8	8	139	21	1	75
Torino, Vercelli, Novara	29	253	65	53	9	51	309	208	60	32
Cuneo .....	2	15	74	—	20	41	285	24	8	198
Genova-Massa .....	61	308	51	1	—	474	573	165	18	655
Milano .....	122	283	113	1	—	—	202	519	59	66
Pavia .....	17	22	7	4	2	—	60	42	5	97
Como .....	34	48	31	221	—	—	57	131	21	100
Brescia .....	93	187	29	81	4	36	167	100	26	89
Mantova .....	18	30	7	42	1	—	48	42	229	16
Padova-Verona .....	58	131	18	8	4	8	115	57	109	583
Trento .....	26	41	66	6	—	38	182	24	8	124
Trieste-Udine .....	23	66	14	137	1	91	102	61	14	140
Bologna-Modena .....	78	136	25	2	11	2	680	126	45	583
Reggio Emilia .....	19	56	35	15	5	20	338	57	72	390
Venezia .....	21	50	2	95	3	6	147	54	36	528
Firenze-Siena .....	93	144	71	31	14	34	624	84	84	13
Pisa .....	32	53	18	—	7	61	222	48	28	304
Livorno .....	19	23	64	2	—	31	247	72	18	487
Perugia .....	25	25	26	1	10	36	173	22	12	95
Spoletto .....	12	7	11	11	25	—	99	16	6	99
Ancona-Macerata ..	37	72	6	24	2	91	60	21	7	245
Pescara .....	13	93	22	127	2	—	246	38	30	609
Aquila .....	2	24	12	2	1	—	112	17	4	167
Viterbo .....	10	18	9	19	—	174	177	4	5	30
Roma-Frosinone .....	113	513	174	7	15	663	780	417	104	263
Campobasso .....	10	14	45	1	6	2	116	14	6	210
Napoli .....	113	340	276	27	—	571	630	617	63	158
Avellino .....	11	34	56	14	2	20	200	69	28	759
Salerno .....	25	74	75	33	21	27	108	50	30	354
Santamaria C.V. ....	18	33	157	2	—	33	80	—	36	192
Bari .....	8	184	32	171	—	14	209	46	24	765
Lecce .....	20	167	210	2	6	66	265	160	49	236
Foggia .....	6	59	36	19	—	20	151	44	14	42
Potenza .....	5	49	22	1	—	118	174	41	7	100
Reggio Calabria .....	12	75	40	117	2	53	182	92	11	83
Catanzaro .....	21	121	295	61	11	46	145	84	12	77
Cosenza .....	11	38	19	12	3	5	123	47	2	98
Messina .....	9	25	20	35	—	247	351	53	2	165
Palermo .....	15	214	70	1	—	—	513	148	—	449
Agrigento .....	2	21	93	15	—	230	231	53	3	132
Trapani .....	6	33	130	82	64	21	319	23	14	192
Catania .....	20	104	236	—	16	1	272	191	12	200
Siracusa .....	7	14	154	9	7	30	145	27	23	778
Caltanissetta .....	10	33	151	12	7	32	409	110	86	485
Cagliari .....	20	68	34	—	1	—	276	31	52	393
Nuoro .....	9	9	5	17	—	1	116	20	7	100
Sassari .....	25	32	6	—	2	6	83	31	6	106

ALLEGATO 4

*Attività dei Centri di servizio sociale per adulti*

Raffronto anni	1983	1984
<b>1. - Trattamenti</b>		
a) Affidamenti in prova .....	1.172	1.349
b) Semiliberi .....	3.340	4.356
c) Liberi vigilati .....	3.250	3.121
d) Semidetenuti .....	45	152
e) Liberi controllati .....	736	1.371
f) Lavoranti all'esterno .....	308	292
g) Detenuti e internati .....	2.505	3.408
<b>2. - Altri interventi</b>		
A) Partecipazione all'osservazione per n. soggetti ..	9.927	15.621
(A) di cui osservazione con indagine ambientale in altri distretti 3.312 (1983) e 4.319 (1984) .....		
B) Inchiesta per applicazione proroga modifica o revoca .....	1.472	1.496
C) Segretariato e assistenza per giudicabili, condannati, internati e dimessi - n. soggetti .....	12.086	12.462

ALLEGATO 5

*Attività dei Centri di servizio sociale per adulti  
Misure alternative e di sicurezza*

(Raffronto fra - 1982 - 1983 - 1984 e per zone geografiche)

	1982	1983	1984
<b>Affidamenti</b>			
Nord .....	287	584	610
Centro .....	229	412	533
Sud .....	114	176	206
<b>Totali ...</b>	<b>630</b>	<b>1.172</b>	<b>1.349</b>
<b>Semilibertà</b>			
Nord .....	910	1.131	1.643
Centro .....	751	1.141	1.467
Sud .....	549	606	1.246
<b>Totali ...</b>	<b>2.210</b>	<b>3.340</b>	<b>4.356</b>
<b>Libertà vigilata</b>			
Nord .....	520	675	546
Centro .....	482	976	1.022
Sud .....	577	1.599	1.553
<b>Totali ...</b>	<b>1.579</b>	<b>3.250</b>	<b>3.121</b>

LETTERA CIRCOLARE n. 3121/5571 del 17 maggio 1985.

**OGGETTO: Proroga del limite di età per il collocamento in congedo del personale militare di custodia. Applicazione decreto-legge 13 maggio 1985, n. 176.**

Si comunica che il disposto del D.L. 13 maggio 1985, n. 176 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 14 maggio 1985 n. 112, ha prorogato di anni due il termine di cui alla legge 11 novembre 1983 n. 638, recante l'elevazione del limite di età per il collocamento in congedo dei sottufficiali e militari di truppa del Corpo degli Agenti di Custodia.

Pertanto, tutto il personale militare di custodia che compirà il 55° anno di età dal 18 maggio 1985 al 18 maggio 1987 continuerà a prestare servizio sino al compimento del 58° anno di età.

Tuttavia, i militari che si trovano nelle condizioni di cui sopra e che intendono fruire del collocamento in congedo con l'applicazione del limite più basso (55° anno - cfrs. artt. 26 e 93 della legge 18 febbraio 1963, n. 173), devono produrre apposita istanza in carta semplice nel termine previsto per l'inoltro della documentazione pensionistica e cioè almeno sei mesi prima della data in cui l'interessato avrebbe dovuto cessare dal servizio.

Quanto precede dovrà essere notificato a tutto il personale militare di custodia che compirà il 55° anno nel corso del precisato biennio. Si assicuri.

*Il Direttore dell'Ufficio II*

GIUSEPPE FALCONE

LETTERA CIRCOLARE del 12 luglio 1985.

**OGGETTO: Attribuzioni agli Ispettori Distrettuali per il rilascio di autorizzazioni e ratifiche di spesa. Capitoli 2087 e 2089.**

Questo Ufficio, al fine di agevolare l'operato delle Direzioni con intendimento che vengano soddisfatte in tempi più brevi le loro necessità in merito a tutte le forniture in economia, stabilisce quanto segue:

- Tutte le spese in economia non periodiche, fino al limite di lire 4.800.000 a carico dei capitoli 2087 e 2089, saranno subordinate alla preventiva autorizzazione dell'Ispettore Distrettuale, da richiedersi nel pieno rispetto delle norme di Contabilità Generale dello Stato e delle procedure previste dalle normative vigenti per le spese di tale importo;

- Saranno altresì ratificate dall'Ispettore Distrettuale tutte le spese in economia non periodiche sostenute dalle Direzioni senza la preventiva autorizzazione fino al limite di un milione aventi il carattere dell'urgenza.

Pertanto, a modifica della Min.le n. 586218-21 Isp. del 9 febbraio 1983 (ex Ufficio VI) restano di competenza di questo Ufficio:

1) l'acquisto di automezzi, motocicli, natanti, macchine agricole nonché macchine d'Ufficio;

2) le forniture di stampati non soddisfatte dal Provveditorato Generale dello Stato attraverso il magazzino della Casa Circondariale « Regina Coeli » di Roma;

3) il conferimento di commesse di manufatti per l'Amministrazione Penitenziaria.

*Il Direttore dell'Ufficio IX*

ENRICO DELEHAYE

LETTERA CIRCOLARE n. 591993/7 del 16 settembre 1985.

**OGGETTO: Adeguamento mercedi detenuti lavoranti.**

Si trasmettono le tabelle delle nuove mercedi, spettanti ai detenuti e internati lavoranti per effetto dell'aumento dell'indennità di contingenza, con decorrenza 1 agosto 1985.

*Il Direttore dell'Ufficio VI*

GIOVANNI SELIS

CTG. (1)	Paga base (2)	Indenn. Contin. 31-1-1977 (3)	TOTALE (4)	Indenn. Conting. al 1-8-1985 (5)	TOTALE (6)	Quota XII mensilità 8,33 % su col. (7)	TOTALE (8)	Anzianità su col. 4 + 7 (9)	RETRIBUZIONE LORDA		
									Mensile (10)	Giornaliera (11)	
<i>(Limitatamente ai detenuti in servizio alla data del 27 luglio 1978)</i>											
A) .....	112.851										
	13.400										
	126.251	38.917	165.169	451.943	617.112	51.405	668.517	10.412	678.929	26.112	
B) .....	105.468										
	13.400										
	118.868	36.801	155.669	451.943	607.612	50.614	658.226	9.917	668.143	25.697	
1) <i>Addetti ai servizi vari d'Istituto</i>											
A) .....	118.791	38.917	157.708	451.943	609.651	50.783	660.434	10.023	670.457	25.786	
B) .....	111.019	36.801	147.820	451.943	599.763	49.960	649.723	9.508	659.231	25.355	
C) .....	139.092		139.092	424.723	563.815	46.965	610.780	8.945	619.725	23.835	
2) <i>Addetti alle infermerie</i>											
A) .....	134.000		134.000	514.252	648.252	54.000	702.252	18.076	720.328	27.704	
B) .....	120.600		120.600	514.252	634.852	52.883	687.735	16.681	704.416	27.092	
3) <i>Metalmeccanici</i>											
A) .....	222.775		222.775	453.850	676.625	56.262	732.987	23.261	756.248	29.086	
B) .....	207.700		207.700	453.850	661.550	55.107	716.657	21.900	738.557	28.406	
C) .....	190.950		190.950	453.850	644.800	53.711	698.511	20.388	718.899	27.650	
D) .....	152.760		152.760	363.080	515.840	42.970	558.810	16.310	575.120	22.120	

CTG. (1)	Paga base (2)	Indenn. Contin. 31-1-1977 (3)	TOTALE (4)	Indenn. Conting. al 1-8-1985 (5)	TOTALE (6)	Quota XII mensilità 8,33 % su col. 6 (7)	TOTALE (8)	Aanzianità su col. 4 + 7 (9)	RETRIBUZIONE LORDA	
									Mensile (10)	Giornaliera (11)
<b>4) Falegnami</b>										
A)	216.242		216.242	453.850	670.092	55.818	725.910	13.079	738.990	28.422
B)	200.698		200.698	453.850	654.548	54.523	709.071	12.270	721.341	27.743
C)	190.280		190.280	453.850	644.130	53.656	697.786	11.727	709.513	27.288
D)	152.224		152.224	363.080	515.304	42.924	558.228	9-382	567.610	21.831
<b>5) Calzolai</b>										
A)	207.030		207.030	453.850	660.880	55.051	715.931	12.600	728.531	28.020
B)	192.290		192.290	453.850	646.140	53.823	699.963	11.832	711.795	27.376
C)	180.733		180.733	453.850	634.583	52.860	687.443	11.230	698.673	26.872
D)	144.586		144.586	363.080	507.666	42.288	549.954	8.984	558.938	21.497
<b>6) Edili</b>										
A)	233.319		233.319	453.850	687.169	57.241	744.410	13.970	758.380	29.168
B)	213.321		213.321	453.850	667.171	55.575	722.746	12.927	735.673	28.295
C)	190.465		190.465	453.850	644.315	53.671	697.986	11.737	709.723	27.297
D)	152.371		152.371	363.080	515.451	42.937	558.388	9.390	567.778	21.837
<b>7) Orafi</b>										
A)	222.775		222.775	453.850	676.625	56.362	732.987	13.420	746.407	28.707
B)	207.700		207.700	453.850	661.550	55.107	716.657	12.634	729.291	28.049
C)	190.950		190.950	453.850	644.800	53.711	698.511	11.762	710.273	27.318
D)	152.760		152.760	363.080	515.840	42.970	558.810	9.410	568.220	21.854

CTG. (1)	Paga base (2)	Indenn. Contin. 31-1-1977 (3)	TOTALE (4)	Indenn. Conting. al 1-8-1985 (5)	TOTALE (6)	Quota XII mensilità 3,33 % su col. 6 (7)	TOTALE (8)	Anzianità su col. 4 + 7 (9)	RETRIBUZIONE LORDA	
									Mensile (10)	Giornaliera (11)
<b>8) Grafici</b>										
A)	267.631		267.631	453.850	721.481	60.100	781.581	26.260	807.841	31.070
B)	224.023		224.023	453.850	677.873	56.466	734.339	22.475	756.814	29.108
C)	208.793		208.793	453.850	662.643	55.198	717.841	21.153	738.994	28.422
D)	200.865		200.865	453.850	654.715	54.537	709.252	20.464	729.716	28.066
E)	160.692		160.692	253.080	523.772	43.630	567.402	16.371	583.773	22.452
<b>9) Agricoli</b>										
A)	198.124		198.124	453.850	651.974	54.309	706.283	20.227	726.510	27.942
B)	179.403		179.403	453.850	633.253	52.750	686.003	18.602	704.605	27.100
C)	156.002		156.002	453.850	609.852	50.800	660.652	16.570	677.222	26.047
D)	124.802		124.802	363.080	487.882	40.640	528.522	13.256	541.778	20.837
<b>10) Cotonifici, maglieria, calzetteria, lino, canapa, confezioni in serie, lanifici</b>										
A)	203.010		203.010	453.850	656.860	54.716	711.576	12.390	723.966	27.844
B)	190.280		190.280	453.850	644.130	53.656	697.786	11.727	709.513	27.288
C)	174.200		174.200	453.850	628.050	52.316	680.366	10.890	691.256	26.586
D)	139.360		139.360	363.080	502.440	41.853	544.293	8.712	553.005	21.270
<b>11) Berretti</b>										
A)	196.312		196.312	453.850	650.162	54.158	704.320	12.041	716.361	27.552
B)	184.580		184.580	453.850	638.430	53.181	691.611	11.430	703.041	27.040
C)	173.797		173.797	453.850	627.647	52.282	679.929	10.870	690.799	26.570
D)	139.037		139.037	363.080	502.117	41.826	543.943	8.695	552.638	21.255

NOTIZIARIO INTERNAZIONALE  
a cura di Luigi Daga e Vitaliano Esposito

QUADRO GENERALE (\*)

1. - NOTA INTRODUTTIVA
- 2 - CONVENZIONI ED ACCORDI
  - 2-1. *Nuove firme e ratifiche, denunce e deroghe.*
  - 2-2. *Nuove convenzioni.*
  - 2-3. *Lavori parlamentari italiani.*
3. - RISOLUZIONI, RACCOMANDAZIONI E RAPPORTI
  - 3-1. *Documenti adottati.*
  - 3-2. *Attività terminate.*
  - 3-3. *Attività in corso.*
  - 3-4. *Attività future.*
4. - ATTIVITA DEGLI ORGANI INTERNAZIONALI DI GIUSTIZIA
  - 4-1. *Commissione (La) europea dei diritti dell'uomo.*
  - 4-2. *Corte (La) europea dei diritti dell'uomo.*
  - 4-3. *Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.*
  - 4-4. *Comitato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo.*
5. - GIURISPRUDENZA ITALIANA SULLE CONVENZIONI
6. - CONFERENZE, SEMINARI E INCONTRI DI STUDIO
7. - PUBBLICAZIONI DEGLI ORGANISMI INTERNAZIONALI E BIBLIOGRAFIA
8. - QUADRO DELLE FIRME E DELLE RATIFICHE DELLE CONVENZIONI E DEGLI ACCORDI
9. - APPENDICE

---

(\*) In questo quadro di insieme sono indicati gli argomenti che si intendono trattare nei vari numeri della *Rivista* che in avvenire saranno pubblicati. Gli argomenti trattati in questo numero del notiziario sono indicati, in modo specifico, nel sommario della *Rivista*.



**RAPPORTO ITALIANO SUL QUINTO TEMA  
(FORMULAZIONE E APPLICAZIONE DELLE NORME  
DELL'ONU IN MATERIA DI GIUSTIZIA PENALE)  
AL VII CONGRESSO DELLE NAZIONI UNITE  
(MILANO 26/8 - 6/9/1955)**

*(a cura della Direzione Generale per gli Istituti di prevenzione e pena)*

**SOMMARIO:** I. - Il diritto penale di fronte ai problemi dello sviluppo. — II. - L'applicazione effettiva delle norme attuali. — III. - Formulazione di nuovi principi: a) detenuti stranieri, principi direttori sull'indipendenza dei giudici, processo giusto; b) per una normativa sulla decarcerizzazione. — IV. - La protezione del diritto alla vita. — V. - Ruolo e portata della cooperazione internazionale.

*Il presente rapporto, affidato alla Direzione generale per gli Istituti di prevenzione e di pena del Ministero di grazia e giustizia, è stato redatto da un gruppo di lavoro diretto da Nicolò Amato, direttore generale per gli Istituti di prevenzione e di pena e composto da Luigi Daga, direttore dell'Ufficio studi e ricerche, Vitaliano Esposito, consigliere presso la Suprema Corte di Cassazione e Massimo Pavarini, docente di Diritto penitenziario nell'Università di Bologna, con la consulenza del professore Guido Neppi Modona, ordinario di Istituzioni di diritto e procedura penale nell'Università di Torino e del professore Vittorio Grevi, ordinario di Diritto processuale penale nell'Università di Pavia.*

**I. - IL DIRITTO PENALE DI FRONTE AI PROBLEMI DELLO SVILUPPO.**

1. - La maggiore complessità sociale e la progressiva riduzione delle istanze consensuali nelle società contemporanee caratterizzano in termini dinamici, pluralistici e conflittuali i rapporti economici, sociali e politici nei paesi sviluppati come in quelli in via di sviluppo. Una maturata coscienza politico-sociale consiglia gli organismi internazionali, gli stati e le altre amministrazioni ad interessarsi sempre più di quelle situazioni economiche, culturali, politiche e sociali che generano problemi e conflitti sociali in una prospettiva di difesa sociale nei confronti dei rischi connessi ad un'ulteriore crescita della conflittualità e problematicità sociale.

2. - Problemi e conflitti sociali trovano oggi una pluralità crescente di agenzie pubbliche e private in cui la volontà di dare soluzione ai problemi e di risolvere i conflitti pacificamente non va disgiunta da una legittima preoccupazione di disciplina sociale degli stessi.

Il sistema della giustizia penale si mostra così come uno dei sistemi di controllo sociale, sempre più in concorrenza con altri sistemi di disciplina sociale.

Nella pluralità dei sistemi di disciplina sociale è possibile osservare un processo sempre più accelerato di dislocazione dei problemi sociali e dei conflitti sociali.

In questo processo di dislocazione dei conflitti e delle situazioni problematiche si registra inoltre come il sistema della giustizia penale si mostri sempre più inadeguato a dare idonea soluzione a molti conflitti e situazioni.

Molti conflitti e situazioni problematiche finiscono così per « uscire » dal sistema della giustizia penale e per essere dislocati in altri sistemi di controllo sociale.

Nel contempo, è altrettanto vero che nuovi e vecchi problemi e conflitti sociali finiscono per cercare nella giustizia penale la sede idonea di soluzione.

3. - I processi di « uscita » dalla giustizia penale (decriminalizzazione, depenalizzazione, diversione, ecc.) devono essere valutati tenendo presente, nel contempo, i processi di « accesso » alla giustizia penale (criminalizzazione, penalizzazione, ecc.).

La dinamicità del processo nel suo complesso e la comprensione delle ragioni che lo governano devono diventare sempre più oggetto di interesse non solo scientifico, ma politico. È anche nella intelligenza di questo processo che risiede la condizione necessaria per una politica criminale razionale.

4. - Numerose risultano le critiche che vengono rivolte al sistema della giustizia penale.

Il sistema della giustizia penale è oggi messo in discussione per la sua incapacità a dare una soluzione accettabile a numerosi conflitti e situazioni problematiche.

Si afferma anche che esso non solo si mostra incapace a trovare soddisfacenti soluzioni, ma finisce per amplificare la natura problematica delle situazioni, se non per creare nuovi conflitti e nuove situazioni problematiche.

Per queste ragioni si chiede oggi di progressivamente ed ulteriormente restringere gli spazi della giustizia penale, e di cercare in altri sistemi di disciplina sociale la sede più appropriata di soluzione dei problemi e conflitti sociali.

5. - Se nelle politiche di controllo sociale degli Stati contemporanei è possibile cogliere la volontà di ridurre, sia pure diversamente, il carico dei problemi e conflitti sociali tradizionalmente attribuito al sistema della giustizia penale, è altrettanto certo che, per altri problemi e conflitti sociali, si assiste ad una dilatazione dell'egemonia del sistema penale.

A fronte di processi di decriminalizzazione e depenalizzazione, sia legali che nelle pratiche giudiziarie e di polizia, si registrano istanze di nuova criminalizzazione e penalizzazione, anche queste tanto legali quanto di fatto.

6. - Di regola, il ricorso che si fa al sistema della giustizia penale è sempre più motivato da necessità di « rinforzare » discipline giuridiche di altra natura: come alcune sfere dell'amministrativo, del tributario, ecc.; in altre occasioni, invece, la scelta del sistema penale si offre come la più idonea per valorizzare nuovi interessi o valori, particolarmente avvertiti dalla coscienza sociale del momento.

Sempre più, quindi, il sistema della giustizia penale finisce per ridursi come strumento di soluzione dei conflitti e delle situazioni problematiche, per ulteriormente caricarsi di funzioni che potremmo chiamare « promozionali ».

7. - La correlazione, il rapporto causale esistente tra sviluppo e criminalità, ha interessato da tempo, a livello nazionale ed internazionale, il diritto penale.

L'emergere del concetto integrale di sviluppo come finalizzato al progresso sociale, ha fatto recuperare la verità fondamentale che il reale obiettivo dello sviluppo è sempre e comunque il progresso sociale, all'interno del quale si individua, come ulteriore qualificazione, il miglioramento della vita nelle sue dimensioni sociali e individuali.

È questo il motivo che ha determinato la variazione terminologica nel passaggio della formula « pianificazione per lo sviluppo economico » a quella « pianificazione per lo sviluppo economico-sociale » cui ha fatto seguito la proposta, spesso accolta, di parlare solo di « pianificazione e sviluppo sociale », intendendo questa formula comprensiva del riferimento agli aspetti economico-strumentali, la cui unica funzione è quella di sorreggere il perseguimento degli obiettivi sociali.

8. - Nel corso di quest'ultimo decennio, in tutti i Paesi che si sono impegnati nel fare previsioni razionali dei loro bisogni al fine di distribuire le risorse, secondo un meditato ordine di proprietà degli obiettivi da perseguire, il suddetto mutamento di concezione si è tradotto in una revisione dei modelli di pianificazione e di programmazione e in un arricchimento interdisciplinare da parte dei competenti organi di decisione e di consulenza.

In particolare, la dimensione sociale è stata tenuta presente anche con riguardo all'esigenza di ridurre, da un lato, le preesistenti frange di marginalità e di prevenire, dall'altro, che, come effetto non voluto dell'attuazione dei programmi di sviluppo, si creassero più estese aree di marginalità devianti, fra le quali, come è noto, la criminalità è quella che desta le maggiori preoccupazioni.

9. - L'insorgenza di una chiara coscienza di questi problemi e della necessità di farvi fronte in modo adeguato, ha determinato non solo all'interno dei contesti nazionali, ma anche sul piano internazionale, la richiesta dei necessari approfondimenti e, quindi, di indirizzi per

l'azione. Come era inevitabile, ai più qualificati organismi internazionali operanti nel settore e, segnatamente, all'Organizzazione delle Nazioni Unite sono affluite, incessantemente, per i più diversi canali, istanze in questo senso e i predetti organismi, compresa tempestivamente l'importanza del fenomeno, hanno fornito l'aiuto di loro competenza. Limitando l'esame alla sole strutture delle Nazioni Unite preposte alla prevenzione e al controllo della delinquenza si deve riconoscere che le predette correlazioni tra lo sviluppo e la criminalità hanno finito con il costituire la loro principale preoccupazione.

10. — Ogni forma di sviluppo — sia che essa avvenga per forze endogene e per una più razionale utilizzazione delle risorse già esistenti sia che si verifichi per effetto della cooperazione internazionale e di interventi nazionali in un'area sottosviluppata — comporta naturalmente dei cambiamenti sociali con reazioni che i sociologi esperti nel settore definiscono « circolari » per indicare che gli effetti positivi o negativi si rinforzano e si inquinano reciprocamente. In realtà, nel concetto stesso di sviluppo è insisto quello di interazione sociale per cui gli individui ed i gruppi subiscono le conseguenze di questo processo che intacca la struttura ed il funzionamento stesso, in misura più o meno rilevante, della società, aggiunge nuovi obiettivi e nuovi modelli di vita, indica nuovi mezzi per soddisfare bisogni antichi e nuovi.

11. — I processi di sviluppo — specie di quelli indotti — sono avvenuti a volte con un certo impegno di programmazione e previsione degli effetti. Quasi mai, però, ci si è preoccupati, nell'elaborazione dei progetti di sviluppo, degli effetti « perversi » in termini di devianza e criminalità. Ne sono derivati gravi costi economici e sociali in relazione sia ai danni prodotti dalla criminalità sia alle misure adottate per il suo controllo.

Il pericolo che la produzione di criminalità superi i benefici apportati dallo sviluppo, con attitudine a generare un'onda di ritorno che assorbe e distrugge le fonti stesse dello sviluppo, deve essere sempre tenuto presente come l'esperienza di investimenti effettuati in alcune aree drammaticamente insegna. Questo pericolo non è insito soltanto in quegli investimenti che hanno determinato rilevanti trasformazioni sociali ma anche in quelli che hanno solamente agevolato un processo di sviluppo spontaneamente in atto.

12. — Da quanto sinora esposto ed osservato emerge chiaramente la necessità che allorché un paese — o la zona di un paese — attraversa una fase di sviluppo, sotto l'accelerazione delle spinte dovute a fattori esogeni o endogeni o ad entrambi, è comunque indispensabile, se si vuole veramente raggiungere obiettivi di progresso, impegnarsi sul versante della prevenzione e controllo della devianza e del delitto.

È, infatti, evidente che gli ordinamenti giuridici, le strutture organizzative, le funzioni pubbliche e le forme di partecipazione sociale preesistenti, divengono presto inadeguati a fronteggiare i nuovi e diversi problemi posti dallo sviluppo.

13. — In tale contesto, una politica criminale razionale deve essere capace di indicare un principio ordinatore non arbitrario e relativamente stabile nel tempo a cui riportare i processi di « uscita » e di « ingresso » nel sistema della giustizia penale.

Questo criterio ordinatore può tradursi in alcune condizioni, separatamente necessarie, ma non sufficienti:

— gli interessi che debbono trovare tutela penale sono solo quelli « primari », cioè identificabili nei beni individuali senza i quali il soggetto non potrebbe realizzarsi nelle forme esistenziali minime; nei beni collettivi, modellati sui corrispondenti beni individuali; nei beni pubblici, senza i quali sarebbero compromessi i caratteri fondamentali dello Stato sociale e di diritto. La tutela di questi interessi può realizzarsi nella giustizia penale solo quando l'aggressione o la messa in pericolo di questi siano definibili come obiettivamente gravi.

— Il sistema della giustizia penale può essere utilizzato solo come *extrema ratio*, quando non sia altrimenti possibile tutelare diversamente e con efficacia perlomeno pari l'interesse seriamente pregiudicato.

Si ritiene essenziale riaffermare la necessità della prima condizione — vale a dire l'individuazione degli interessi meritevoli di tutela penale — in quanto la raccomandazione del diritto penale come sistema sussidiario di tutela degli interessi rischia, da solo, di rimanere operativamente insignificante se non connesso ad un criterio obiettivo di determinazione dei contenuti del diritto penale stesso.

14. — Correlativo all'identificazione degli interessi oggetto della tutela penale è la strategia della « umanizzazione » del diritto penale.

Ciò vuole dire in primo luogo riconoscere la natura peculiare di questo sistema, che non può essere con altri confuso, né caricato di finalità a questo ontologicamente estranee.

In secondo luogo significa muoversi affinché vengano verificate le condizioni in precedenza esplicitate (punto 13), e si possa così procedere ad un contenimento drastico della sfera di egemonia del sistema della giustizia penale, in favore di altri sistemi di disciplina sociale.

In terzo luogo — una volta riconosciuta la ineliminabile natura repressiva, etichettante il contenuto di sofferenza che caratterizza l'operatività del sistema penale — si può e si deve agire per avvicinare e raggiungere il livello minimo di afflittività ed emarginazione tollerabile dal sistema stesso, nel quadro della piena riaffermazione della necessità assoluta del rispetto della dignità umana.

15. — Si raccomanda pertanto una diversa e più razionale economia della forza etichettante e del grado di afflittività del sistema della giustizia penale.

Le numerose, e tra loro unanimi quanto ai risultati, ricerche empiriche sugli effetti della sanzione penale sull'andamento della criminalità debbono dissuadere definitivamente gli Stati dal cadere nell'illusione punitiva, elevando la soglia di punibilità e il grado di afflittività del sistema penale, anche oltre il limite invalicabile del rispetto della dignità umana.

Nello stesso senso, la maturata consapevolezza degli effetti altamente pregiudizievoli sulla personalità del condannato di molte sanzioni penali, debbono rendere avvertiti della estrema delicatezza dello strumento penale.

Queste e altre considerazioni militano in favore di un drastico contenimento del grado di afflittività insito nel sistema della giustizia penale. Esso, infatti, può essere ulteriormente ridotto, senza pregiudicare la sopravvivenza stessa del sistema.

16. - A fronte di una riduzione della sfera del giuridico-penale, e di un abbassamento della soglia di afflittività del sistema di giustizia penale, non può che corrispondere un'ulteriore elevazione del grado di formulazione giuridica del conflitto e della situazione problematica.

Se il sistema della giustizia penale deve sempre più divenire la sede di tutela di quegli interessi che non possono altrimenti essere tutelati, allora non può non differenziarsi da altri sistemi di controllo sociale che per il livello di garanzie giuridiche che qualifica la sua operatività.

17. - Bisogna quindi fermamente rifiutare la logica della correlazione tra aumento della criminalità, nascita di forme nuove del delitto, in relazione alla crisi di risorse e aumento della « durezza » della risposta repressiva, che non consideri, in ogni caso, i diritti inalienabili dell'individuo sanciti nella normativa internazionale.

Il fatto che la situazione socio-economica mondiale attuale sia sempre più difficile non deve indurre i singoli governi ad abbandonare nel concreto i principi fondamentali del rispetto dei diritti dell'uomo e della dignità umana: essi devono essere rispettati ad *ogni costo* ed in *ogni caso*.

Strumento primario per il rispetto di questi principi, e per l'umanizzazione del diritto penale sono da considerare le norme emanate dalle Nazioni Unite, siano esse a carattere convenzionale e obbligatorio, siano esse raccomandazioni.

18. - L'Italia ha eliminato dal suo sistema giuridico la pena di morte con la Costituzione repubblicana, fonda il suo sistema penale sulle garanzie dei cittadini, di cui è strumento tra l'altro la piena indipendenza ed autonomia della magistratura, ha lottato e lotta contro il terrorismo e la grande criminalità organizzata conservando in pieno il principio di legalità e senza ricorso a leggi eccezionali.

Nei fatti, quindi, riafferma il massimo interesse per il ruolo svolto dalle Nazioni Unite, attraverso le norme e direttive internazionali, in favore di una società ispirata a principi della dignità umana e dei diritti fondamentali dell'uomo.

## II. L'APPLICAZIONE EFFETTIVA DELLE NORME ATTUALI.

1. - Tra le norme internazionali in materia penale le regole minime sul trattamento dei detenuti assumono una primaria importanza per una applicazione concreta del diritto di punire che rispetti i diritti

fondamentali e la dignità umana dei soggetti alla repressione penale. Pur essendo giuridicamente delle raccomandazioni, le regole, per la loro autorità morale, hanno contribuito in modo fondamentale alla trasformazione del diritto penale. Esse si sono, nel tempo, trasferite all'interno di molte legislazioni penali, acquistando così forza vincolante negli Stati, e restano un parametro fondamentale per commisurare le legislazioni nazionali nel loro grado di rispetto dei principi fondamentali sanciti dall'ONU in materia di diritti umani.

2. - Resta quindi primaria la questione di assicurare in maniera sempre più precisa l'applicazione delle regole, posto che esse sono dotate di un notevole grado di flessibilità e che quindi sono suscettibili, salvo situazioni del tutto particolari, di essere applicate in tutti i paesi e in tutte le situazioni economiche, giuridiche e sociali.

Di fronte alla flessibilità e alla genericità delle regole, si ha una situazione di non soddisfacente applicazione: se si deve rilevare una decrescente risposta alle inchieste quinquennali, che nasconde evidentemente una diminuzione costante del livello di applicazione delle regole, non è possibile lasciare ulteriormente irrisolto il problema della creazione di meccanismi più incisivi per assicurarne una maggiore applicazione nella concreta prassi dei sistemi penali.

3. - Il valore delle regole non deve, anzitutto, essere in nessun modo diminuito: ci si può domandare se questo non succederebbe ove si iniziasse una revisione del testo, eventualità di cui al momento non si sente il bisogno e che di per sé potrebbe causare ancora motivo di ritardo nell'applicazione.

In effetti, se uno sforzo è da adottare, sul piano internazionale, è quello nel senso della pressione per l'applicazione delle regole tali e quali sono. La revisione in corso delle regole del Consiglio d'Europa, alla quale l'Italia sta partecipando attivamente in seno al Comitato di Cooperazione penitenziaria, è presupposta da una situazione di soddisfacente applicazione in tutti i paesi membri, e da legislazioni nazionali che in molti casi vanno molto al di là delle regole esistenti, che quindi vanno adeguate al particolare omogeneo progresso della regione.

4. - A livello planetario, al contrario, occorrerà lavorare anzitutto, per la diffusione delle regole, e per la loro conoscenza presso i responsabili e gli operatori nel diritto penale e penitenziario, presso l'opinione pubblica, presso i detenuti. Una diffusa conoscenza del testo delle regole potrà sensibilizzare ulteriormente i responsabili della loro applicazione e la società civile, sottolineando le contraddizioni eventuali con le legislazioni e le prassi nazionali.

5. - Il problema fondamentale da risolvere resta quello del controllo nell'applicazione delle regole, a livello nazionale e a livello internazionale. A livello interno, una volta che il diritto nazionale ha inglobato i principi e i contenuti delle regole minime, per ottenere una prassi concreta di soddisfacente applicazione si dovrà introdurre

un organo di controllo indipendente ed autonomo dalla amministrazione cui incombe l'esecuzione della pena: sia questi organo giudiziario, o comunque dotato di indipendenza dal potere esecutivo, soltanto un controllore non subordinato o collegato all'organo controllato potrà efficacemente rispondere alla esigenza posta e assicurare, senza limitazioni, il rispetto dei diritti attribuiti ai detenuti dalle regole standard.

6. - A livello internazionale, occorre anzitutto specificare e approfondire le esistenti possibilità, quali quella dell'esame da parte della Commissione dei diritti dell'uomo di ogni situazione particolare di violazioni fragranti e sistematiche di questi diritti. In questo quadro vanno inserite le possibilità di esame delle denunce relative alla violazione delle regole minime per il trattamento dei detenuti.

Le « Dispositions visant a assurer l'application effective de l'ensemble de regles minima pour le traitement des detenus » (*Annexe Rapport 8<sup>a</sup> Session comite pour la prevention du crime et la lutte contre la delinquance*) sono da ritenere un apporto valido, anche se non ancora sufficiente, alla creazione di strumenti incisivi. Occorre iniziare a discutere della instaurazione di un organo internazionale che abbia poteri di accertamento e di conoscenza della realtà delle prigioni dei singoli stati. Un tale potere dovrà naturalmente essere accettato dai paesi interessati. Un ampio dibattito su questo punto potrà in ogni caso essere utile per verificare il reale stato della questione.

7. - Sarebbe anche opportuna una maggiore diffusione dei risultati delle inchieste periodiche, con una dettagliata esposizione della situazione di applicazione delle regole nei singoli stati. Questi dovrebbero inoltre, a livello nazionale, dare ampia diffusione del testo delle risposte del questionario ONU, in un'ottica di partecipazione all'opinione pubblica dello stato dei problemi delle Amministrazioni penitenziarie.

La conoscenza maggiore del livello di applicazione delle regole, attraverso la integrale pubblicazione e diffusione dei risultati delle inchieste potrebbe costituire un forte incentivo di carattere morale e politico in favore di un sempre maggiore adeguamento delle legislazioni nazionali ai principi delle regole.

8. - Nel quadro del problema delle misure da adottare per ottenere una migliore applicazione delle norme esistenti, una articolare attenzione va rivolta al codice di condotta per i responsabili dell'applicazione della legge.

Un corpus di norme di questo tipo si inquadra nell'ottica di una richiesta pressante di migliore formazione professionale da parte degli operatori del diritto che sono in contatto diretto con il delinquente: questa viva esigenza, che tocca il personale di polizia e il personale addetto alle prigioni, coniuga e le istanze delle categorie di lavoratori interessati, che sempre più traducono il bisogno di una migliore qualificazione professionale e di un conseguente incremento della stima e comprensione da parte della società civile, e l'esigenza di assicurare il rispetto della dignità umana e dei diritti fondamentali dei soggetti alla repressione penale.

9. - In questa prospettiva appare particolarmente da condividere l'esigenza, prospettata nelle conclusioni della riunione preparatoria interregionale di Varenna (24/28 settembre 1984), della particolare cura da prestare nella scelta e nella formazione professionale degli operatori che hanno il potere di usare le armi. Si tratta, infatti, di esigere dai governi un grande sforzo di addestramento e di preparazione di tali operatori nell'interesse della comunità dei cittadini, direttamente interessati a che tale categoria di responsabili della applicazione delle leggi siano perfettamente in condizione, per cultura professionale ed equilibrio psicologico, a svolgere il loro prezioso ed insostituibile servizio in favore della pace sociale senza effetti secondari negativi.

10. - L'ipotesi di una serie di norme tendenti ad una migliore applicazione effettiva del codice di condotta dovrà essere discussa concretamente non appena si avrà la possibilità di conoscere, attraverso elementi che dovrebbero essere forniti in seno al VII Congresso, quale è il livello della applicazione concreta del codice medesimo.

Sembra da ribadire la connessione tra il contenuto del codice di condotta e quello delle regole minime per il trattamento dei detenuti.

Le due normative, dirette a destinatari differenti, concorrono ad assicurare l'applicazione degli stessi principi di rispetto e della dignità umana e dei diritti fondamentali dell'individuo; deve quindi andare di pari passo l'interesse e lo sforzo conseguente per una sempre più efficace applicazione delle norme relative.

### III. - FORMULAZIONE DI NUOVI PRINCIPI: DETENUTI STRANIERI, PRINCIPI DIRETTORI SULL'INDIPENDENZA DEI GIUDICI, PROCESSO GIUSTO.

1. - Nel quadro della discussione sui possibili temi oggetto di una normativa ONU nel campo penale una particolare attenzione dovrà essere rivolta al progetto di accordo relativo al trasferimento dei *condannati stranieri*, già esaminato e approvato come oggetto di futuro lavoro nell'ultimo Congresso.

L'attuale schema è caratterizzato dalla concorrenza di tre condizioni necessarie, vale a dire il consenso dell'interessato, dello stato di condanna e dello stato dell'esecuzione. Ciò permette di venire incontro alle esigenze, differenti, di tre parti contrattanti, il che costituisce una particolare positiva novità nel quadro della normativa internazionale.

2. - Per questo, occorrerebbe dare il massimo rilievo alla formalizzazione del consenso del condannato, che dovrà essere posto nelle condizioni di dare il suo apporto negoziale al perfezionamento e all'esecuzione dell'accordo in piena conoscenza e libertà, dopo essere stato messo in condizione di conoscere tutti i possibili effetti della applicazione dell'accordo.

L'accordo tipo si riferisce solamente all'ipotesi della *condanna* ed è finalizzato ad una migliore cooperazione interstatuale nel campo del

perseguimento dei fini della giustizia penale, e segnatamente di quello relativo al reinserimento sociale dei condannati.

3. - È questa una delle caratteristiche più importanti dell'accordo tipo, ispirato alla convenzione sul trasferimento dei condannati entrata di recente in vigore per i Paesi aderenti al Consiglio d'Europa, che l'Italia ha firmato e si accinge a ratificare dopo aver provveduto a preparare le necessarie modifiche di diritto interno: ribadire cioè la funzione rieducativa della pena, in un momento storico in cui riemergono da più parti concezioni neoclassiche e retribuzionistiche che negano il fine trattamentale della sanzione penale detentiva e collegano quest'ultima semplicemente ad un ruolo custodiale e punitivo, senza particolari finalizzazioni di emenda e reinserimento sociale.

4. - L'urgenza della adozione dell'accordo tipo sul trasferimento dei condannati è accentuato dall'aumento della popolazione dei detenuti stranieri: la facilità degli spostamenti, l'affermarsi di particolari forme di criminalità itinerante (legata, ad esempio, al traffico della droga), l'aumento della immigrazione per motivi di lavoro, sono tutti fenomeni che hanno provocato un notevole impatto nelle strutture penitenziarie, soprattutto dei Paesi occidentali.

5. - Al di là comunque dell'aiuto nella soluzione di problemi pratici, quale quello dell'aumento della popolazione detenuta straniera nei singoli Paesi, e al già ricordato valore di riconoscimento ulteriore della finalità della pena detentiva come strumento di socializzazione, l'accordo tipo servirà ad arricchire l'apparato normativo con il quale la comunità sovranazionale ha, da vari decenni, condotto il discorso sul tema della difesa sociale e del trattamento dei detenuti, delineando una serie di principi di comune civiltà sulla materia, consacrati in documenti internazionali di altissimo valore civile e politico, e così non soltanto influendo concretamente, in varia misura, sulle legislazioni nazionali, ma anche creando un nuovo settore del diritto internazionale che definisce un vero e proprio diritto penitenziario sovranazionale.

Gli Stati hanno così riconosciuto la comunanza degli interessi non soltanto sul piano giudiziario della repressione dei reati ma anche su quello dell'esecuzione della pena: l'accordo tipo, in particolare, traduce il concetto che occorre ricercare, attraverso la collaborazione internazionale, i migliori metodi per raggiungere i comuni obiettivi della pena.

6. - Altrettanto interessante, ai fini che si esaminano, è il progetto di *raccomandazione relativa al trattamento dei detenuti stranieri*.

L'utilità della raccomandazione deriva dal fatto che non tutti i condannati stranieri potranno risolvere i loro problemi attraverso il trasferimento nel paese d'origine, e che comunque gli accordi esistenti (quale la Convenzione europea) riguardano soltanto i detenuti in espiazione di pena e non quelli in attesa di giudizio.

L'Ordinamento penitenziario italiano si pone su questo punto in posizione molto avanzata, poiché prevede, oltre che l'assoluta eguaglianza tra stranieri e connazionali relativamente ai diritti previsti, e alla possibilità di godere di misure alternative e sostitutive alla detenzione, specifiche disposizioni in favore degli stranieri, come quella secondo cui nell'esecuzione delle misure privative della libertà nei confronti dei detenuti stranieri si deve tener conto delle loro difficoltà linguistiche e delle differenze culturali.

7. - Il punto 9 della raccomandazione ribadisce la necessità della collaborazione internazionale nella esecuzione delle misure sostitutive e alternative alla detenzione, sulla base della considerazione che la finalità di risocializzazione deve essere perseguita praticamente dalle singole nazioni anche nei confronti dei detenuti che dovranno reinserirsi in un altro contesto sociale e nazionale. E questo anche, come ribadito dalla legge e dalla giurisprudenza italiana, se il soggetto a fine pena dovesse essere espulso dallo Stato: se la collaborazione tra gli Stati nel settore della giurisprudenza penale non può essere ridotta alla attività repressiva, ma deve estendersi a quella di prevenzione speciale diretta al recupero sociale del reo, allora la finalità di risocializzazione attraverso il trattamento deve intendersi perseguibile, ed essere in concreto perseguita, anche se il soggetto a pena espiata dovrà reinserirsi in un contesto sociale sì « straniero » ma comunque facente parte della comunità internazionale.

8. - *I principi direttori relativi all'indipendenza del potere giudiziario* consacrati nel testo approvato all'unanimità nella riunione internazionale di Varenna dovranno essere esaminati dal Congresso con assoluta priorità. L'insieme delle norme in oggetto si ricollega direttamente ai principi contenuti nella Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, che ribadisce il valore fondamentale dell'eguaglianza dinanzi alla legge, della presunzione di innocenza e del diritto di ognuno ad un processo giusto e pubblico da parte di un tribunale competente, indipendente ed imparziale creato dalla legge.

9. - Per questo, le guarentigie a tutela del « potere giudiziario », i principi di autonomia ed indipendenza interna ed esterna, i « privilegi professionali », la garanzia sulle procedure disciplinari, sono da considerare garanzie non di una corporazione, di una particolare categoria di funzionari cioè, ma una diretta garanzia a tutela dei cittadini. La prima esigenza concettuale che deve soddisfare l'attività giurisdizionale, intesa come funzione sovrana dello Stato, è infatti quella della imparzialità. Imparzialità vuol dire essere *extra partes*: chi giudica essendo parte in causa non è giudice. Da qui l'esigenza, per gli organi giurisdizionali, di essere il più possibile staccati da vincoli e interessi: in una parola, l'esigenza di indipendenza, derivata dalla sovranità della funzione dello Stato e strumentale rispetto alla imparzialità.

10. - Pur considerando la molteplicità degli ordinamenti e dei sistemi penali a livello planetario, ovunque ed in ogni società si impone

quindi la necessità di assicurare al cittadino un processo giusto: gli strumenti più efficaci per il perseguimento di questo fine si sono concretati storicamente nel riconoscere indipendenza ed autonomia al potere giudiziario, con precise garanzie giuridico-formali indicate nei principi direttori a cui ci si riferisce, e per questo ogni serio discorso di introduzione di una normativa in tale materia non può che avere tali principi come base di partenza.

11. - La protezione della dignità umana delle persone sottoposte a giudizio può e deve avere una ulteriore diretta e specifica protezione, a livello di normativa internazionale. Ci si riferisce all'*attuazione pratica dei principi di un processo giusto*. Nella mancata realizzazione di una comune piattaforma di garanzia sembra sia da individuare la causa che ha sinora impedito la concreta adozione di principi tesi a regolare, con visione unitaria e moderna, la cooperazione giudiziaria tra i singoli Stati. Le tradizionali forme di cooperazione per assistenza giudiziaria (estradizione ed altre forme di assistenza giudiziaria) e quelle più moderne intese ad una gestione comune dei procedimenti (trasmissione dei procedimenti e valore internazionale del giudicato penale) sono state già su base regionale regolamentate. Appartiene alle Nazioni Unite trasfondere tali principi in un codice modello, che servirà da guida per analoghe iniziative regionali e per armonizzare e rendere uniformi i sistemi di cooperazione già esistenti.

12. - L'umanizzazione dei sistemi di giustizia penale presuppone un comune *giudizio di disvalore sulle incriminazioni*. Pur rispettando rigorosamente il principio della sovranità nazionale, è possibile individuare in molti Paesi la perdurante sussistenza di forme di criminalizzazione di comportamenti non più legate ad un giudizio di indesiderabilità sociale in quegli stessi Paesi, ma rimaste in vigore solo per forza di inerzia e nella pratica non più repressive. Una ricognizione di carattere comparativistico potrebbe indurre il legislatore ad accelerare il processo di decriminalizzazione di fatto già esistente.

### III. - FORMULAZIONE DI NUOVI PRINCIPI: PER UNA NORMATIVA SULLA DECARCERIZZAZIONE.

1. - Le diverse istituzioni totali soffrono oggi della medesima crisi; siano esse ospedali o manicomi, brefotrofi o ricoveri, case di rieducazione o carceri, ugualmente vedono mettere in dubbio la capacità di perseguire gli scopi per cui sono state create attraverso modalità trattamentali separate dalla società civile.

Come dato emergente di questa crisi è possibile cogliere una scelta di fondo verso qualche cosa di altro dall'internamento, in particolare per una nuova partecipazione della comunità esterna ai problemi tradizionalmente risolti attraverso la segregazione istituzionale.

La crisi della risposta custodiale ai diversi problemi di disagio sociale è profonda quanto irreversibile e si manifesta attraverso pro-

cessi di obsolescenza istituzionale, che conoscono particolarità e gradualità diverse, quanto diversi sono gli ambiti ove questo fenomeno si verifica.

È importante, comunque, registrare questo processo generale e cogliere come esso si orienti verso ipotesi alternative proiettate ad una diversa e più attiva partecipazione della società civile alla disciplina di molti problemi sociali.

2. - Nel settore della giustizia penale e della pena carceraria è oggi possibile cogliere il processo sopra descritto: questo movimento di obsolescenza carceraria si offre alla nostra attenzione attraverso tendenze anche diverse dalla «decarcerizzazione».

Le politiche di decarcerizzazione oggi in atto si realizzano attraverso una più ampia ed articolata differenziazione della gamma sanzionatoria, all'interno della quale la pena privativa della libertà diventa solo il segmento di più elevata afflittività in un *continuum* punitivo degradante verso modalità di esecuzione penale ove sempre meno è avvertibile l'istanza puramente afflittiva.

Pene sostitutive e misure alternative alla pena privativa della libertà diventano così momenti graduali di questa strategia di rinuncia progressiva alla pena detentiva.

3. - A fronte di questi processi legali di decarcerizzazione si può assistere anche a processi di rinuncia di fatto alla scelta e all'applicazione delle pene detentive. E ciò per ragioni connesse a particolari indirizzi nelle politiche giudiziarie o/e a considerazioni amministrative volte a contenere i costi elevati della scelta carceraria.

4. - Le politiche e le tendenze in atto verso la differenziazione della risposta penale e in favore di alternative alla pena del carcere non si traducono però — come ci insegna la realtà di molti dei sistemi di giustizia penale in cui la scelta verso soluzioni alternative alla pena carceraria è stata più radicale — in un contenimento apprezzabile *dei tassi di incarcerazione*.

Oggi, quasi ovunque, e con limitate quanto comprensibili eccezioni, è dato infatti registrare un aumento delle presenze in carcere e dei tassi di ingresso in istituzione dallo stato di libertà.

Ma solo apparentemente istanze di decarcerizzazione ed aumento degli indici di incarcerazione sono tra loro in contraddizione.

In effetti l'ampliamento della gamma sanzionatoria e la differenziazione e disarticolazione delle modalità penali e di esecuzione della pena si sono tradotte ben più in un potenziamento di soluzioni alternative allo stato di libertà che in un incremento delle alternative reali allo stato di privazione della libertà.

L'esperienza insegna che ogni politica di soluzioni alternative al carcere può facilmente tradursi in una lievitazione del numero di persone sottoposte a misure penali sia pure di natura non carceraria ben più che in un drastico contenimento dei soggetti sottoposti alla pena carceraria.

Si raccomanda pertanto che ogni strategia per ampliare le soluzioni alternative al carcere sia accorta a non semplicemente affiancarsi alla pena detentiva, ma a coprire spazi in precedenza da questa occupati.

5. - Si paventano inoltre altri due rischi del processo di decarcerizzazione: da un lato che tendenze oggi presenti volte a contenere le spese sociali finiscano per riportare nella società un complesso di situazioni di piccolo disagio e conflitto, lasciando che la società provveda « liberamente » a difendersi, con le conseguenze facilmente immaginabili; dall'altro lato che attraverso modalità alternative particolarmente severe nella loro determinazione disciplinare, ovvero attraverso l'intervento di altre agenzie di controllo, si finisca per diffondere l'uso di sanzioni penali solo apparentemente più umanitarie e meno emarginanti del carcere.

I due rischi paventati non sono tra loro concorrenti.

6. - La prima raccomandazione che ci sentiamo proporre è nel senso che nel processo di differenziazione-disarticolazione sanzionatoria si debba tendenzialmente seguire il principio razionale secondo cui la pena carceraria deve essere unicamente riservata, come *extrema ratio*, alla repressione delle condotte obiettivamente più gravi.

Più in generale si deve raccomandare che la scelta della modalità sanzionatoria venga, ove possibile, sempre più ancorata all'obiettiva lesività dell'illecito più che a parametri di pericolosità sociale, ovvero ad evanescenti giudizi prognostici di risocializzazione, o peggio ancora, a quanto, in quella determinata circostanza, si presume che l'opinione pubblica ritenga come pena meritata.

7. - Se l'elevata afflittività della pena carceraria, nonché la dimostrata nocività di questa tanto per il condannato quanto di riflesso per la società non possono non incoraggiare ogni esperienza volta a ridurre e contenere la sua applicazione, questo non comporta che si debba acriticamente accettare ogni politica di decarcerizzazione e ogni alternativa alla pena detentiva.

L'esperienza infatti ci insegna che non ogni soluzione diversa dalla pena privativa della libertà è comunque sempre più umanizzante e più rispettosa dei diritti fondamentali del cittadino penalmente condannato.

È doveroso quindi raccomandare che ogni politica di decarcerizzazione e di alternative alla pena detentiva rispetti quantomeno il criterio di essere meno afflittiva, di offrire più garanzie di tutela per il condannato, e di essere da quest'ultimo preferita alla pena carceraria.

8. - Le tendenze che si possono registrare nelle politiche di decarcerizzazione sono fondamentalmente di tre tipi. La prima decisamente da respingere; le altre comunque da favorire, sia pure con alcune cautele.

Una prima ipotesi di decarcerizzazione — che è dato osservare in presenza delle condizioni poste dalla crisi economica e dal contenimento forzato della spesa pubblica — è nel senso di ridurre comunque le persone in stato di detenzione, per contenere così i costi elevati che ogni politica di internamento comporta.

In questa ipotesi, è dato registrare come le tendenze abolizioniste si esprimano « selvaggiamente », scaricando sulla società civile i problemi assistenziali e di controllo di quanti in precedenza istituzionalizzati, e lasciando che la società civile reagisca « liberamente » a questa situazione.

L'alternativa al carcere, come ad ogni altra pratica segregativa, diventano così i ghetti metropolitani, o altre situazioni di emarginazione e di abbandono offensive di ogni principio umanitario. Ovvero ad un processo di « liberalizzazione » carceraria corrisponde un potenziamento delle forze di polizia e soprattutto delle agenzie private di controllo e disciplina sociale. In questa prospettiva, altre volte ancora, lo Stato sembra volere rinunciare a tradizionali posizioni di monopolio nel settore dell'esecuzione penitenziaria, delegando queste funzioni di disciplina ad agenzie private.

È chiaro come questa tendenza sia da respingere e da condannare.

9. — Altre volte le tendenze abolizioniste nei confronti del carcere — come nei confronti di altre pratiche di internamento — rischiano di idealizzare eccessivamente le risorse della società civile nel farsi carico dei termini di partecipazione e di soccorso di molte delle situazioni problematiche che inevitabilmente si producono con le politiche di decarcerizzazione.

Purtroppo non sempre la società civile è in grado di soddisfare queste aspettative. Anzi molte realtà ci insegnano che il processo di delega di funzioni di tutela sociale dalle istituzioni custodiali alla comunità esterna è nel senso che questa, affatto preparata ai nuovi compiti, finisce per riproporre e a volte per amplificare i medesimi meccanismi di emarginazione ed esclusione delle istituzioni segreganti.

La raccomandazione che ci sentiamo di rivolgere è quindi nel senso che ad ogni processo di decarcerizzazione (o di deistituzionalizzazione) si accompagni un adeguato programma di investimenti assistenziali ed informativo-educativi nei confronti dei soggetti più esposti all'impatto con istanze di disciplina e controllo sociale: famiglia, ambienti di lavoro, quartieri residenziali, ecc.

10. — Conosciamo poi politiche abolizioniste nei confronti del carcere che si strutturano anche attraverso momenti di decentramento e di territorializzazione di funzioni e competenze in materia di esecuzione penale, con una attenzione particolare all'esecuzione delle pene non detentive o parzialmente detentive.

I nuovi soggetti di questa delega sono pertanto le articolazioni amministrative decentrate, certamente le più vicine alle realtà e alle risorse della società civile.

Questa ipotesi gode l'indiscusso vantaggio di procedere gradualmente verso soluzioni alternative alla pena detentiva e nel contempo di individuare soggetti istituzionali ed agenzie potenzialmente capaci di farsi carico anche di funzioni di controllo sociale, sia pure in una ottica essenzialmente assistenziale.

Decarcerizzazione, alternative alla detenzione, territorializzazione dell'esecuzione delle misure e pene alternative e coinvolgimento mediato

della società civile potrebbero costituire un'ipotesi vincente per ridurre la centralità della risposta carceraria.

11. - Una normativa internazionale sulle misure sostitutive e alternative alla detenzione dovrà così coprire due versanti: il primo quello di sottolineare l'opportunità di una progressiva riduzione delle pene carcerarie in favore di altre soluzioni, il secondo quello della indicazione di principi e raccomandazioni per il concreto applicarsi di tali misure, in un quadro di riconoscimento dei diritti fondamentali dei soggetti al controllo penale attraverso misure non carcerarie.

12. - Sulla opportunità di differenziare la risposta penale commisurandola alla gravità dei delitti, ma ancor più alla personalità dei colpevoli, e sulla conseguente importanza della introduzione nel sistema penale di misure « alternative » o « sostitutive » alla prigione, esiste già, a livello regionale, una cospicua produzione normativa sovranazionale (attraverso, ad es., le raccomandazioni del Consiglio d'Europa), che insiste sulla maggiore efficacia, economicità, ed umanità di una risposta penale data attraverso sanzioni differenziate che si eseguono in ambiente libero.

Del resto la pratica delle varie forme di « probation » è applicata da decenni in molti paesi, e va progressivamente estendendosi, a riprova della bontà di simili istituti, richiamati nel doc. E/RES/1984/46 del Consiglio economico e sociale.

13. - L'aspetto invece relativo al concreto regime delle misure è ancora lasciato in gran parte allo spazio giuridico nazionale, in assenza di comuni principi direttori sovranazionali: eppure è facile constatare che il livello di afflittività ed il pericolo della lesione di diritti fondamentali, può essere rilevante anche nel caso della sanzione penale eseguita in ambiente libero. Opportuna sarà quindi una discussione, in seno al Congresso, sui punti fondamentali di cui può interessarsi una raccomandazione sulla gestione delle misure sostitutive e alternative alla detenzione (regole minime sul trattamento in ambiente libero).

14. - L'elaborazione di norme fondamentali relative alla introduzione e alla gestione di sanzioni penali in ambiente libero potrebbe riguardare i seguenti settori fondamentali: 1) quadro giuridico (finalità del trattamento in ambiente libero, garanzie giuridiche, consenso del soggetto); 2) personale (regole deontologiche, preparazione e qualificazione del personale); 3) garanzie dei diritti del soggetto nel corso dell'esecuzione delle misure (controlli, sanzioni, regole per la conversione della misura); 4) mezzi necessari (strutturali e finanziari); 5) rapporto delle misure con la società libera (collaborazione delle comunità e territorializzazione della pena).

15. - La protezione della dignità umana delle persone condannate costituisce patrimonio comune dei Paesi che hanno effettivamente e concretamente ispirato la legislazione e la pratica nazionale al rispetto delle Regole minime sul trattamento dei detenuti.

L'ideale piattaforma comune così determinata ha favorito la predisposizione e la conclusione, su base bilaterale o multilaterale, di numerosi accordi sullo scambio ed il trasferimento dei detenuti.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite ha già predisposto uno schema di accordo sul trasferimento dei prigionieri stranieri, che è servito come modello per la stipulazione di concreti strumenti internazionali, e sembra opportuno suggerire che la sua successiva azione dovrà necessariamente orientarsi verso la predisposizione di *analogo schema avente ad oggetto la sorveglianza dell'esecuzione all'estero delle misure probatorie adottate in altro Paese*.

Questa iniziativa appare particolarmente utile al fine di allargare le possibilità già esistenti su più ristretti ambiti territoriali.

#### IV. - LA PROTEZIONE DEL DIRITTO ALLA VITA.

1. - La protezione del diritto alla vita non costituisce ancora un risultato acquisito da tutte le singole legislazioni né relativamente alle dichiarazioni di principio né, ancora meno, al livello di pratica concreta.

La materia, che riguarda la pena di morte, le esecuzioni sommarie, la pratica della tortura, è regolata, a livello internazionale, dalla formulazione di principi e direttive già esistenti (quali la Dichiarazione sulla protezione di tutte le persone contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti, i Principi di Etica medica nella protezione dei prigionieri e dei detenuti, la risoluzione sulle garanzie per la protezione dei diritti delle persone passibili di pena di morte), che peraltro non toccano temi fondamentali come quello della *abolizione* della pena di morte.

2. - Vi sono poi normative allo stato di progetto, come la convenzione sulla tortura e l'insieme dei principi concernenti la protezione di tutte le persone sottomesse ad una qualunque forma di detenzione o imprigionamento.

Una posizione abolizionista assoluta, quale quella evidentemente assunta dall'Italia nei confronti della pena di morte, non deve però ignorare l'immediata e urgente necessità che siano allo stato fino in fondo perseguiti gli obiettivi della instaurazione del massimo grado di garanzie possibile nei sistemi che ancora accettano tale tipo di pena.

Si concorda, quindi, con quanti ritengono che le misure identificate nella risoluzione 84/50 del Consiglio Economico e Sociale non devono essere ritenute misure che ritardano o impediscono l'abolizione della pena di morte, ma invece considerate essenziali per realizzare tale obiettivo finale, che deve essere riaffermato e sottolineato.

3. - In questo quadro occorre sottolineare che la questione della abolizione della pena di morte non si pone più in termini di problematicità scientifica, relativa alla efficacia dissuasiva di una sanzione penale capitale, motivazione su cui pressoché tutta la scienza penalistica ha assunto una posizione negativa, ma in termini di politica generale di un Paese.

Occorre cioè ribadire la mancanza di motivazioni intrinseche al sistema penale nel mantenimento di una tale forma di sanzione di per sé inumana, dimostrata anche dal fatto che nei Paesi che ancora mantengono tale forma di soppressione della vita legalizzata, quando le applicazioni concrete sono regolate dall'apparato giudiziario, tali applicazioni diminuiscono sempre di più progressivamente.

4. - Controprova di tale funzione « extrapenale » della pena di morte è che, al contrario, nei Paesi in cui essa assume le caratteristiche di esecuzioni illegali, arbitrarie e sommarie, la negazione concreta del diritto alla vita attraverso questa forma è in evoluzione ascendente.

Nonostante che, di per sé, le esecuzioni sommarie — e tutte le forme di « sparizione » delle persone che hanno a base l'esecuzione sommaria — siano difficilmente suscettibili di essere influenzate da regole o direttive internazionali, ogni sforzo dovrà essere dispiegato per limitare il ricorso a tali forme aberranti di palese violazione dei diritti umani.

Opportune quindi, e da sostenere incondizionatamente, le raccomandazioni approvate nella riunione interregionale di Varenne, che dovranno essere discusse in seno al Congresso.

5. - Costante attenzione deve essere rivolta alla lotta contro ogni forma di tortura. E questo il settore in cui tutte le organizzazioni internazionali sono da sempre mobilitate.

È però necessario che i singoli Stati prendano coscienza che costituisce diritto irrinunciabile della Comunità internazionale quello di istituire un *sistema di controllo* in virtù del quale una commissione indipendente possa, senza preavviso ed in ogni momento, visitare i luoghi di detenzione.

## V. - RUOLO E PORTATA DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE.

1. - La protezione effettiva e concreta dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è una preoccupazione legittima ed urgente della Comunità internazionale, la quale ha da tempo riconosciuto che il principio della non ingerenza negli affari interni degli Stati non trova applicazione quando questi beni essenziali sono messi in pericolo.

2. - La ricognizione degli strumenti giuridici internazionali sinora adottati, consente, tuttavia, di constatare che dei principi solennemente proclamati dalle Nazioni Unite nella Dichiarazione universale solo quelli concernenti i diritti civili e politici sono — e solo in alcune regioni del mondo — tutelati direttamente dalla Comunità internazionale mediante strumenti giuridici di controllo, mentre quasi ovunque quelli riguardanti la maggior parte dei diritti economici, sociali e culturali dell'uomo sono affidati esclusivamente alle giurisdizioni nazionali.

3. - Inoltre, all'interno dei sistemi nazionali di protezione è possibile in molti casi intravedere la sussistenza di una vera e propria

gerarchia di tutela dei singoli diritti riconosciuti, ossia l'esistenza di un diverso livello di salvaguardia degli stessi; gerarchia o diverso livello che è inconciliabile con il rispetto unitario e paritetico, che è dovuto alle singole ma indissolubili componenti della dignità dell'uomo, in cui si sostanziano i singoli diritti riconosciuti.

4. - L'affermazione ed il riconoscimento di questa visione unitaria dei diritti dell'uomo e la parificazione interna del loro livello di tutela, costituiscono, però, solo le premesse per la progressiva, completa giurisdizionalizzazione internazionale dei diritti stessi. È, infatti, quest'ultimo l'obiettivo primario — solo parzialmente in alcune regioni realizzato — che deve essere perseguito ed è il solo che può suscitare quel movimento di promozione dinamica dei diritti dell'uomo, che costituisce oggi il compito, ed al contempo il dovere, della Comunità internazionale.

5. - In questo quadro di protezione effettiva e concreta e di promozione dinamica dei diritti umani e delle libertà fondamentali, la Comunità internazionale deve seguire con particolare attenzione i fenomeni indotti che su essi possono determinare, in alcune aree geografiche particolarmente esposte, sia uno sviluppo socio-economico particolarmente accelerato e, comunque, non adeguatamente programmato, sia un'improvvisa recessione economica. L'uno e l'altra, infatti, determinano fenomeni di emarginazione sociale, che in tutto il mondo colpiscono un numero sempre maggiore di persone ed è notorio che i sistemi di protezione dei diritti dell'uomo sinora posti in essere non si sono rivelati particolarmente utili proprio nei confronti degli strati più diseredati della nostra società. D'altro lato il progresso della scienza e della tecnica può egualmente comportare, come è parimenti noto, delle minacce per i diritti e le libertà individuali e per la società nel suo complesso. Il ruolo negativo dell'informatica, già adeguatamente valutato in termini di costi-benefici, deve trovare opportuni correttivi. Considerazioni sostanzialmente analoghe valgono per i recenti sviluppi registrati nel campo della biologia, della medicina e della biochimica, specie per quel che concerne le tecniche artificiali di procreazione umana, gli esperimenti su esseri umani, le manipolazioni genetiche, il trapianto di organi e gli stessi metodi di trattamento delle malattie mentali.

6. - Parallelamente all'estendersi quantitativo delle materie da considerare nella normativa e nella cooperazione internazionale ci si dovrà porre con decisione di fronte al problema della qualità dell'intervento internazionale, dei mezzi per assicurare il rispetto dei principi enunciati, della incisività della collaborazione tra gli Stati, al di là della adesione alle dichiarazioni di principio.

Per questo, una lunga azione dovrà intraprendersi, per creare le premesse di una adesione degli Stati a forme di compiuta giurisdizionalizzazione dei diritti proclamati, a forme di *controllo*, all'interno degli Stati, del livello di esecuzione dei principi sottoscritti, a forme di *sanzione* per le violazioni; in breve, ad una assunzione completa dei diritti e degli obblighi propri dei soggetti giuridici di un vero sistema giuridico complessivo sovranazionale.

Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 17557  
Direttore Responsabile: Dott. NICOLO' AMATO

---

(7219224) Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - P.zza Verdi - Roma