

GIUSTIZIA E COSTITUZIONE

Direzione e Redazione:

C.so Vitt. Emanuele, 142 - 00186 ROMA

Amm.ne: p.le Dateo, 6 - 20129 MILANO

Il Direttore

AB/ot

Milano, 21 dicembre 1977

Caro Professore,

Le siamo molto grati per aver voluto intervenire al convegno di Senigallia su "La partecipazione popolare nella costituzione repubblicana: prevenzione sociale e controllo della criminalità".

Speriamo di rivederLa presto e Le inviamo cordiali saluti.

*Lirio Pomodoro*

Onorevole  
prof. Francesco DE MARTINO  
Via A. Falcone, 12  
N a p o l i

---

2

GIUSTIZIA E COSTITUZIONE

"LA PARTECIPAZIONE POPOLARE NELLA COSTITUZIONE REPUBBLI-  
CANA: PREVENZIONE SOCIALE E CONTROLLO DELLA CRIMINALITA"

Documento di base

Senigallia, 3-9-10 dicembre 1977

Il nodo della criminalità, sotto la spinta di una cronaca allarmata, è diventato punto di intersezione di una serie di problemi: di fronte, infatti, all'esigenza di abbassare il tasso di criminalità fino al livello più basso possibile, esigenza comune ad ogni società, sta la difficoltà sia di una diagnosi esatta sia di una terapia corretta. Smorzatasi la disputa tra le varie discipline scientifiche che si sono successivamente interessate al problema, si può ormai tentare di inserire al loro posto le tessere di un mosaico ancora largamente incompleto, ma il cui disegno fondamentale non è più incomprensibile.

Così è ormai pacifica la stretta connessione tra struttura sociale e caratteristiche della criminalità, mentre invece sono tutt'altro che chiare le conseguenze di questa premessa. Non si può, infatti, tradurre meccanicamente in schemi sociologici l'intero problema della criminalità, pena la perdita di una serie di strumenti conoscitivi, incentrati fondamentalmente sui profili soggettivi e psicologici del tema; d'altra parte l'importanza crescente dell'approccio socio-politico al fenomeno deve riflettersi anche in campo giuridico-istituzionale, sia a livello normativo, sia a livello operativo.

In altri termini non sembra più possibile, né utile, un discorso generalizzante sulla criminalità e probabilmente vanno abbandonati anche vecchi schemi logici, tendenti ad una rappresentazione tendenzialmente statica.

Forse adesso occorre passare, nell'analisi scienti-

fica e nella sua traduzione pratica, dal presupposto di un sistema in equilibrio statico ad uno in equilibrio dinamico. Forse la più grossa difficoltà, oggi, nell'affrontare il tema, quale si pone nelle società industriali avanzate, è proprio a livello di atteggiamento mentale e di strumenti culturali.

Un primo dato, apparentemente paradossale, che emerge nelle più avvertite tendenze scientifiche, anche internazionali, è che la vecchia tesi weberiana del monopolio statale dell'uso della forza tanto più conserva il suo valore quanto più è ristretto il suo ambito di effettiva applicazione. Non è solo in questione l'intuizione gramsciana del rapporto tra consenso ed egemonia, ma è l'intero tema della democrazia che va ripensato, e i risultati di questo processo si riflettono anche, in misura notevole, sui problemi della criminalità. Infatti, di fronte all'attuale trasformazione del fenomeno criminale in Italia, gli atteggiamenti di fondo sono due, apparentemente simili sul piano operativo ma sostanzialmente opposti nella proiezione a lungo termine. Quasi tutti, ormai, riconoscono l'insufficienza dell'apparato tradizionalmente "repressivo" dello Stato per fronteggiare la nuova delinquenza e accettano, quindi, l'idea di una collaborazione di altre strutture, istituzionali o meno, con gli organi giudiziari e di polizia. Però, mentre per alcuni questa è una situazione transitoria, la cui eccezionalità va affrontata in maniera nuova in attesa di un rafforzamento sufficiente dei sistemi tradizionali, le teorie più avanzate ne traggono conseguenze ben diverse. Non solo, infatti, si rifiuta un allargamento dell'ambito

suo compito di omogeneizzazione al di là di livelli minimi. Non è stata tanto una esigenza di rispetto di idee, quanto il desiderio di conservare, anche nella relazione, il riflesso della pluralità di valenze di un tema difficile che, appena si superi il livello delle enunciazioni generiche, emerge in tutta la sua bruciante attualità.

Né d'altra parte sarebbe stato possibile raggiungere una piena convergenza di vedute, avendo contribuito al documento studiosi di matrici ideologiche diverse (liberal-democratici, cattolici, marxisti), nella tradizione di quella natura pluralista e liberale, che è forse il dato più caratteristico della rivista "Giustizia e Costituzione".

Del resto il documento, come e più di sempre, mira semplicemente a porsi come stimolo per la riflessione e non vuole assolutamente giungere ad una costruzione sistematica. Queste, e non altre, le ragioni della prassi anomala di una introduzione personale ad un lavoro collettivo.

Il coordinatore del gruppo di studio  
Vito D'Ambrosio

ta operata a livello di partecipazione, nella quale è stato tradotto il postulato della sovranità popolare. Letti in questa luce, anche i criteri specificamente organizzativi, che rappresentano indubbiamente la parte più datata della Costituzione, acquistano potenzialità nuove, per concretare le quali non sono necessari progetti di ingegneria costituzionale, ma è sufficiente una prassi interpretativa e operativa finalizzata senza incertezze.

Nel trentennale della Costituzione, al di là delle diagnosi, pur necessarie, sui motivi della divaricazione tra progetto e realtà, forse la celebrazione più utile e meno retorica è proprio quella che individui gli spunti suscettibili ancora, dopo 30 anni, di uno sviluppo positivo.

Il tentativo di questo documento, quindi, è quello di una ricognizione costituzionale, che, individuate le linee direttive di un disegno generale, passi poi a sviluppare le implicazioni in un campo specifico, coincidente con l'ambito di attività e competenze dei redattori.

Nel documento manca l'esame di alcuni aspetti importanti del problema, che è perfino inutile elencare, ma tali carenze non sono tutte involontarie; da una parte, in fatti, non è parso produttore un diletterantismo enciclopedico, e dall'altra su alcuni argomenti l'elaborazione è ormai sufficientemente ricca e nota da potersi dare per scontata.

Infine le divergenze dei contributi su alcuni punti non secondari, la loro diversa accentuazione nei confronti del valore della partecipazione popolare hanno consigliato il coordinatore del gruppo a non insistere nel

I piani sui quali può esplicarsi la partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia penale sono sostanzialmente tre: l'esercizio episodico della funzione, il controllo del funzionamento del servizio, la collaborazione e/o la cooperazione. Alcune, poi, di queste forme partecipative possono svolgersi sia a livello istituzionale, sia a livello personale. Non si tratta più soltanto, allora, delle questioni dei giurati popolari e del giudice onorario, ma anche della gestione non "separata" del servizio, del diritto e dell'utilità della critica ai provvedimenti, della interazione tra istituzioni diverse con competenze intrecciantesi, della collaborazione nei momenti dell'accertamento e della denuncia.

L'approfondimento del tema porta alla conclusione che non sono sempre indispensabili innovazioni normative, ma spesso sono sufficienti mutamenti a livello amministrativo o addirittura di prassi per aprire spazi più ampi alla partecipazione popolare. La necessità di questo risultato è fondata non solo su esigenze utilitaristiche, ma soprattutto su presupposti di natura politica. Oltre ai discorsi generali sui caratteri della democrazia, esiste un punto di riferimento positivo, quello costituzionale.

La nostra Costituzione, per la sua genesi storica, politica e culturale, ha impostato il suo progetto di società, a livello di principi, proprio con una sintesi originale tra valori della persona ed esigenze di solidarietà sociale: la saldatura tra questi due filoni è sta-

delle condotte penalmente rilevanti, ma si è adottata la tendenza opposta, di un restringimento notevole e di un aggiustamento dell'applicazione della sanzione penale, puntando invece sull'efficacia di una corretta profilassi sociale. In questo modo si recupera il principio della pena come arma estrema di difesa ma, soprattutto, si reinserisce il fenomeno criminale nel suo contesto sociale anche a livello operativo, e non soltanto conoscitivo. Inoltre, ed è elemento di estrema importanza, solo così è possibile predisporre metodologie di intervento sufficientemente flessibili da adeguarsi alle caratteristiche variabili del fenomeno e, soprattutto, da evitare l'instaurarsi di un circolo chiuso azione-reazione, che innescerebbe un meccanismo altamente pericoloso per la sopravvivenza della democrazia.

Emerge, allora, nella sua centralità, il tema della partecipazione popolare, o pubblica, non più soltanto alla lotta contro la criminalità, ma alla gestione di quei problemi e di quelle aree di tensione sociale ad elevato rischio criminogeno.

Naturalmente, una volta accettata la validità di questa tesi, si tratta di individuare in astratto le forme di partecipazione e di verificarne in concreto le possibilità di attuazione in un determinato contesto socio-politico (1).

(1) Una messa a punto del tema, a livello internazionale, fu tentata nel "IV Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del delitto e il trattamento dei delinquenti" - Kyoto, 17-26 agosto 1970. Cfr., per ampie notizie, Rassegna di studi penitenziari, dic.1970, suppl.al fasc.VI.

I PARTE

PREMESSE COSTITUZIONALI E  
GENERALI

1) La cornice costituzionale.

1.- Può considerarsi dato pacifico - almeno tra quanti intendono offrire della Costituzione una lettura aperta - che la Costituzione della Repubblica - punto di arrivo di quella che ben a ragione è stata definita la prima espressione di partecipazione popolare alla edificazione della nuova struttura della società e dello Stato - si fonda su di un principio di democrazia che affonda nella partecipazione del popolo le sue radici.

Si tratta - come sarà chiarito più avanti - del risultato della confluenza di diverse componenti ideologiche e politiche che, pur essendo riferibili agli indirizzi tipici dello Stato liberal-borghese della esperienza pre fascista, avevano tuttavia assorbito la lezione della lotta antifascista e della emergenza, che in essa, avevano assunto i ceti popolari: sicché l'istanza partecipativa si poneva in misura tale da individuare in essa uno degli elementi caratterizzanti il disegno del nuovo Stato.

L'istanza partecipativa, come acutamente ha notato il Mortati, rappresenta uno degli aspetti del pluralismo - sociale, politico, ideologico, istituzionale - che caratterizza la moderna società ed impone la revisione critica degli strumenti della democrazia, tradizionalmente predisposti per il conseguimento di diversi obiettivi, tipici della società liberale dell'800 ed individuabili nella esigenza di consentire il libero esplicarsi delle forze sociali, sen

za condizionamento alcuno che promanasse dagli organi istituzionali dello Stato. Nella realtà sociale di oggi, al contrario, l'intervento dello Stato non solo è considerato legittimo, ma è posto come doveroso, per il conseguimento di finalità che la Costituzione impone di realizzare: in tale ambito la istanza partecipativa si colloca con carattere di assoluta preminenza.

2.- L'analisi delle singole norme contenute nella Costituzione, inquadrata in una visione organica e sistematica di esse, consente di cogliere, sul terreno della concreta esegesi giuridica, un filo conduttore unitario che, nella partecipazione popolare consente di individuare uno dei dati caratterizzanti l'intera architettura costituzionale. L'art.1, infatti, qualifica lo Stato come "democratico fondato sul lavoro". Pur senza volere qui richiamare l'ampio dibattito che in sede di Assemblea Costituente si svolse a questo riguardo, sembra sufficiente sottolineare che la qualificazione della istanza democratica in relazione al lavoro, rappresenta un netto capovolgimento di valori rispetto al passato, proprio perché qui il lavoro assume rilevanza preminente e, non tanto come una attività oggettivamente intesa, bensì come espressione e qualificazione di una categoria di soggetti che nel lavoro trovano la massima realizzazione della personalità. Peraltro, ricollegando la norma in esame con gli artt.3, comma secondo, 4, 35, 36, emerge la unitarietà di un disegno che, come è stato notato, esprime l'esigenza di

porre nel lavoro una, se non la prima, chiave interpretativa di tutta la Costituzione. Con la conseguenza che, essendo il lavoro il dato caratterizzante l'intera architettura costituzionale, sono i lavoratori - ovviamente intendendo il termine in senso lato - che debbono esprimere gli indirizzi e segnare le linee attraverso cui la società deve progredire nell'ambito delle istituzioni dello Stato. In questo senso ed entro questi limiti, si giustifica il secondo comma dell'art.1 della Costituzione che individua nel popolo - id est: nei lavoratori - il titolare esclusivo della sovranità popolare, in una visione, sembra opportuno precisare fin da questo momento, organica ed unitaria dello sviluppo democratico, che tende a inquadrare la partecipazione popolare - espressione della sovranità - nei canali istituzionali, secondo è dato chiaramente rilevare dal secondo inciso del secondo comma dell'art.1.

3.- La conseguenza diretta della indicata impostazione costituzionale si individua negli artt.3 e 4, ed in particolare nel secondo comma dell'art.3, su cui tanto si è discusso ed ancora si discute. La risoluzione del principio di eguaglianza formale, tipico dello Stato liberale ottocentesco in quello della eguaglianza sostanziale, indicato attraverso il concetto - di chiara ispirazione personalistica e cristiana - di pari dignità sociale, è segno della individuazione nella personalità del soggetto primario della comunità statale, e; quindi, del soggetto attivo delle scelte che quella comunità deve operare: l'espres-

sione è segno inequivoco della affermazione, attraverso la partecipazione, della preminenza della persona rispetto alle strutture istituzionali, considerate come strumento per il potenziamento della persona medesima. Quest'ultima risulta tutelata e garantita in ogni sua manifestazione individuale e sociale (art.2) nell'ambito di un principio generale di solidarietà politica, economica e sociale che qualifica l'intera Costituzione, ben a ragione definita da taluno come solidarista. La qualificazione della persona, in funzione del lavoro (art.1) trova la sua concreta attuazione nell'art.4, con affermazione certamente originale, proclama il diritto al lavoro, non come mera indicazione astratta di principio, bensì come concreta indicazione che impone la realizzazione \* delle condizioni che negli artt.35, 36 e 37 trovano una peculiare tutela, e che nell'art.40 si realizzano attraverso uno strumento che, in ultima analisi, può essere considerato espressione della istanza partecipativa, laddove i canali istituzionali esistenti non consentono altre forme più omogenee e dirette di intervento: l'esperienza di questi ultimi anni, con le manifestazioni sindacali dirette non tanto alle rivendicazioni salariali quanto al perseguimento di obiettivi lato sensu politici, sembra confermare la validità di codesta rilettura dell'art.40. Il collegamento del quale con i successivi articoli 41, 42, 43, sembra evidente: la proprietà privata e la conseguente iniziativa economica, che ne rappresenta la dinamica espressione, si pongono in un rapporto di

strumentale subordinazione rispetto alla tutela della persona e, in questo ambito, sono sottoposte a programmazioni e controllo che, in tanto possono essere considerati democraticamente articolati, in quanto siano espressione della comunità e si pongano come fatto partecipativo.

Dunque, dalla tutela della persona alla disciplina della iniziativa economica privata, l'istanza partecipativa assume valore primario nell'intera Costituzione della Repubblica, non soltanto come motivo ispiratore delle norme che a tali istituti si riferiscono bensì, e soprattutto, come criterio determinante il contenuto delle norme medesime.

## 2) I presupposti culturali della partecipazione popolare

Il tema della partecipazione popolare alla amministrazione della giustizia ha il suo fondamento, come abbiamo visto, nella struttura costituzionale dello Stato, ma esso ha un ben preciso riferimento nelle culture dalle quali è nato lo Stato Repubblicano.

In fatti, sia la cultura ispirate dal Cristianesimo, sia quelle derivanti dal marxismo, considerano il rapporto sociale, strutturato attraverso il volontario e continuo svolgimento dei cittadini in tutte le scelte politiche ai vari livelli, in modo tale da determinare una dinamica del consenso con continue verifiche e prove.

L'"autorità", la legittimazione al suo esercizio,

ed il suo stesso contenuto, poggiano le basi e sono delimitati dalla volontà popolare, che viene considerata la sola depositaria della sovranità.

Questa logica culturale in netto contrasto con le filosofie idealiste che hanno quanto meno in parte consentito in passato il sorgere del fascismo e del nazismo, ha operato all'interno della società italiana, dal dopo guerra ad oggi in modo egemone, ma ha dovuto subire sul piano della sua trasformazione in strutture ed istituti giuridici i condizionamenti e le resistenze derivanti dall'affermarsi di una economia neo-capitalista. Così, l'organizzazione del consenso si è attuata più che attraverso la spontanea partecipazione dei cittadini, mediante vere e proprie operazioni di accaparramento, con la distribuzione di privilegi a categorie sociali e con la parziale trasformazione di strutture tipiche di partecipazione, come i partiti politici, in organizzazioni clientelari.

Per anni, vi è stata una discrasia fra elaborazione culturale e struttura sociale, e la prima ha sviluppato un pensiero critico che solo adesso comincia ad ottenere ben precisi riflessi pratici. La crisi economica ed energetica, ha posto in dubbio il sistema organizzato intorno ad una più o meno effettiva generale condizione di benessere, e nel contempo l'irrompere sul piano della lotta sociale di masse di studenti, disoccupati ed emarginati, un tempo confinati nel ghetto dell'astrazione culturale, o della benefica assistenza dello stato, ha proposto in termini drammatici il problema del recupero

in forme democratiche del consenso.

Ritorna quindi, con la stessa drammaticità con cui si pose nell'immediato dopoguerra, l'esigenza di saldare i contenuti della cultura prevalente con l'organizzazione della partecipazione alla vita dello Stato.

Riteniamo necessario, pertanto, prima di addentrar<sup>ci</sup> nel tema del convegno, ricordare che il discorso della partecipazione popolare ha le sue radici nel pensiero di Maritain e di Mounier in campo cattolico e di Gramsci in quello marxista.

I due pensatori francesi, mossi dal bisogno di affermare la centralità della persona umana, fondarono la loro visione della società su rapporti reali rifiutando l'asserito formalismo della democrazia liberale. Sorse così una visione dinamica in cui veniva privilegiato il confronto continuo fra le politiche, che avviene e prosegue nei giorni feriali della pratica e che si realizza nella vita delle masse popolari man mano che la loro cultura si affina.

La teoria mariteniana del corpo politico ha già in sé il superamento della concezione della società politica rigidamente e verticalmente divisa in maggioranza e minoranza mai comunicanti, ma una svolta decisiva nel pensiero cristiano si ha con la *Pacem in terris* di Giovanni XXIII e con la *Gaudium et spes*.

In quest'ultima costituzione conciliare, la partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica è considerata espressione di vera libertà ed è indicata come corretto modo di interpretare il rapporto di servizio alla

comunità (v. Gaudium et spes 1415-1417) e si invitano i popoli affinché si trovino "strutture politico-giuridiche che sempre meglio offrano a tutti i cittadini, senza alcuna discriminazione, la possibilità effettiva di partecipare liberamente ed attivamente (v. Gaudium et spes 71/1573).

Nella Pacem in terris si supera definitivamente la prospettiva dell'antagonismo istituzionale fra le ideologie e nasce un ampio spazio di incontro fra gli uomini. Giovanni XXIII ricorda che "le dottrine una volta elaborate e definite, rimangono sempre le stesse; mentre i movimenti a finalità economiche, sociali, culturali, politiche, agendo sulle situazioni storiche evolventisi, non possono non subirne gli influssi e quindi non possono non andare soggetti a mutamenti anche profondi", il che incide nei loro reciproci rapporti.

L'apertura contenuta nella "Pacem in terris", ha prodotto nei movimenti culturali ispirati al cristianesimo una notevole spinta al dialogo che è cresciuto negli anni successivi passando da dialogo fra le ideologie ad incontro sui problemi.

Nello stesso tempo la pastorale post-conciliare si è mossa nella direzione di una verifica concreta dell'incidenza della fede nella storia, tralasciando la difesa delle vecchie costruzioni ideologiche.

Tutto ciò ha portato ad una concezione del pluralismo, inteso in modo vivificante e dinamico con la duplice conseguenza che i movimenti post-conciliari tendono

no al rifiuto di ipotesi culturali che importano la costruzione di un sistema chiuso, ricercando la verifica dei valori cristiani nella prassi della storia attraverso l'incontro con tutti, e che si è realizzato di fatto un effettivo pluralismo di opzioni politiche anche fra i cattolici. Il punto nodale di incontro della cultura ispirata cristianamente è diventato il forte richiamo alla spinta equalitaria ed alla realizzazione dei diritti della persona, non ritenendo essa più appagante la garanzia formale derivante dai regimi liberali-parlamentari.

Analoga evoluzione si riscontra in campo marxista, ove, dai primi accenni di Gramsci ad un pluralismo attivo che vivifica la classe operaia, si è sviluppata una analisi concreta e realista della società italiana, che ha evidenziato la partecipazione di nuovi gruppi sociali alla lotta per il socialismo.

Le battaglie sindacali, le lotte per il superamento degli sfruttamenti del neo-capitalismo e per i diritti civili, hanno avvicinato tra loro in questi ultimi anni \* masse enormi, prima disgregate, emarginate o contrapposte, realizzando forme di convergenza nel pluralismo che hanno inciso in modo determinante nell'evoluzione delle culture e delle proposte politiche che si rifanno al marxismo. L'allargamento dei limiti del concetto di "classe operaia" dapprima, e successivamente la coniazione della formula: "egemonia nel pluralismo", sono indici di un progressivo sganciamento dal velleitario rivoluzionarismo puro.

In realtà le culture oggi prevalenti nel marxismo

stanno tentando la saldatura delle esperienze democratiche dell'occidente, con i contenuti egualitari del socialismo.

Il così detto eurocomunismo in particolare rifiuta la conquista del consenso mediante la dittatura di una classe sull'altra e propone un rapporto necessario fra democrazia e socialismo.

La necessità di tale rapporto nasce sia dalla opportunità strumentale di ottenere ampie convergenze che rompano il tessuto del dominio borghese, sia da una prospettiva di sviluppo della società socialista, come società che si fonda sulla partecipazione delle masse. Certo, il più recente pensiero marxista non ignora le critiche di Lenin e di Marx agli istituti di democrazia rappresentativa o più esattamente di liberal-democrazia, ma ritiene possibile una trasformazione di tali istituti, da strumenti di gestione elitaria dello Stato, a momenti di riconduzione unitaria della volontà popolare.

Non a caso i teorici dell'eurocomunismo insistono moltissimo sull'esigenza di "rinnovare e sviluppare gli istituti democratici per collegarli alle masse, per animarli e renderli efficaci contro le resistenze delle forze del passato" (v. Pietro Ingrao: Masse e Potere, pag.185).

Pur nelle diversità della diaspora in atto, il marxismo si muove nella direzione di proposizione del rapporto masse-potere, in cui il consenso sia costruito nel pluralismo e l'egemonia della classe operaia emerga dalla dialettica che si sviluppa all'interno del sociale. La ge

stione dello Stato viene quindi legittimata dal recupero di ampie masse che partecipando ai vari livelli istituzionali esprimono e verificano continuamente il consenso.

La partecipazione popolare alla gestione dello Stato, costituisce oggi un contenuto culturale generalizzato cui sono pervenuti e non da ultimo i movimenti liberali e radicali. Il contributo della cultura e della tradizione liberale e radicale, in questa direzione assume un valore più significativo e di azione politica che, partendo dal programma di autonomie locali e di allargamento del suffragio universale della Sinistra, perviene alla fondazione in Italia del primo partito di massa popolare, quale fu il Partito Socialista dei Lavoratori Italiani. Del resto occorre riconoscere che la base, storica prima che politica, della partecipazione popolare va ravvisata nello sviluppo del liberalismo, che ha sempre difeso, nelle sue diverse forme, il sorgere e l'affermarsi dell'autonomia e della libertà della società civile, di fronte alla struttura assolutista del potere centrale.

Comincia così in Italia dagli inizi di questo secolo quella vicenda, non ancora conclusa, dell'incontro tra i valori permanenti di libertà, di laicità intesa anzitutto come liberazione interiore dell'uomo, propri del liberalismo, con i valori di giustizia sociale del socialismo che, se ha avuto espressione travagliata ed in apparenza perdente nella sua traduzione in organizzazioni partitiche (basti ricordare le vicende del partito socialista dalla sua fondazione ad oggi e quella esemplare del Partito d'azione), ha tuttavia costituito e costituisce un dato permanente che condiziona e condizionerà ancora la realtà politica italiana.

Così le lotte per i diritti civili, proprie delle democrazie liberali, furono proseguite in Italia da minoranze socialiste libertarie e radicali, fino a trovare sbocco oggi nel più generale impegno contro l'emarginazione dell'uomo dalle istituzioni e dal potere in genere.

Ci pare quindi che vi siano ampie convergenze culturali per una ricomposizione della realtà democratica, in forme in cui sia garantita la partecipazione a tutti i livelli ai cittadini, in modo da superare l'attuale condizione di isolamento e di casualità dei singoli, e nel contempo per ricondurre il consenso entro i canali della rappresentanza popolare.

Indicativi di questa tendenza, sia pur con notevoli limiti, sono: la costituzione degli organi democratici di governo della scuola e le norme contenute nella legge 382, per quanto concerne la valorizzazione dell'autonomia regionale e la ricerca di un rapporto reale ed efficiente fra cittadini e servizi.

### 3) Profili storico-sociologici

Un'analisi storico-sociologica della partecipazione dei cittadini all'esercizio dei pubblici poteri e in particolare alle attività statuali per la prevenzione del delitto e per l'amministrazione della Giustizia penale non è stata ancora sistematicamente affrontata. Essa sarebbe di grande importanza perché agevolerebbe la comprensione dei condizionamenti e delle circostanze favorevoli attinenti all'azio

ne partecipativa.

Sul piano della comparazione internazionale potrebbero emergere significative indicazioni atte a chiarire l'influenza che la storia della formazione del potere ha avuto nel determinare gli attuali atteggiamenti differenziali che si colgono nei diversi contesti.

Si pensi da un lato alla situazione che caratterizza la cultura inglese e quella degli Stati Uniti d'America e dall'altro lato, alle peculiarità della cultura italiana.

In Inghilterra e negli Stati Uniti d'America le funzioni pubbliche in genere, ivi incluse quelle proprie della giustizia penale, anche se ben profilate e istituzionalizzate, appaiono in un certo modo complementari e integrative di una più vasta funzione intesa alla cura dei pubblici interessi che è gestita a livello di comunità.

Essa si esprime non solo con una presenza attiva e spesso determinante di movimenti di opinione ben incentrati sull'analisi dell'esercizio dei pubblici poteri, ma anche attraverso un fiorire di innumeri iniziative, più o meno strutturate, sostenute da gruppi d'interesse e dalla contribuzione finanziaria dei privati.

Un famoso esempio di questo tipo di iniziative è dato dal fabianesimo, nato come associazione privata formata da un gruppo di intellettuali, che influì notevolmente sulla cultura politica inglese degli inizi del Novecento.

Solo un'adeguata conoscenza di questa penetrante partecipazione che è insieme funzione di collaborazione e di controllo, può far comprendere per quale motivo nei sistemi dei detti paesi alcuni aspetti formali di garanzie di legittimità appaiono più sfocati e meno puntuali

rispetto alle enunciazioni sociali di cui abbonda il nostro ordinamento giuridico.

Le Storie di questi due Paesi, pur così differenti nei loro archi temporali e nelle loro vicende, presentano come fondamentale elemento comune la circostanza che i poteri si sono via via costituiti in connessione con la naturale emergenza di problemi organizzativi della collettività. Problemi percepiti a livello popolare e la cui soluzione è stata di volta in volta intravista, proposta e voluta dalle collettività stesse. A titolo di esempio, e con stretto riferimento alla giustizia penale si pensi alle prime espressioni di poteri formali della polizia attribuiti ai Constables in Inghilterra e agli Sceriffi in America. Si è trattato di una vera e propria delegazione di poteri da parte dei vari gruppi sociali a determinati individui perché agissero per loro conto e ad essi ne rispondessero.

Altrettanto può dirsi per altri organi della giustizia i quali ancora oggi conservano un riconoscibile profilo di collegamento e di dipendenza dalla collettività come tale.

Per ritornare al problema della garanzia è importante sottolineare che - come in quelle culture esse risiedono soprattutto nella sostanza e nel valore di questo quadro partecipativo piuttosto che nelle formali e imperative dichiarazioni della legge - la prevalenza del carattere germinativo del sistema rispetto a quello della decisione politica di vertice è chiaramente riconosci

bile nella stessa struttura della "common law" la quale sorge dal regolamento dei casi concreti per allinearsi poi in coerenza sistematica.

In Italia l'origine dell'attuale potere avviene come fatto di importazione a seguito di dominazioni straniere talché il potere viene fin dall'inizio percepito al servizio degli interessi e delle esigenze della sovrastruttura politica imposta sulla base popolare.

La parentesi liberale fra gli stati preunitari, a causa dell'avvento del fascismo, non ebbe tempo per divenire vera realtà culturale. Il nostro popolo rimase per tutto quel tempo diviso in due culture non comunicanti quali erano quella della élite colta e possidente e quella della massa incolta e proletaria. Gli effetti positivi dell'incipiente organizzazione della società capitalista che forse si sarebbero potuti cogliere se la storia avesse avuto un corso differente, in termini di una progressiva promozione sociale delle masse popolari, furono contrastati dall'avvento del fascismo e dalla imposizione dello stato totalitario. I rapporti fra l'italiano e il potere si sono così articolati in una continua contrapposizione che, determinando una speciale capacità di adattamento popolare, si è manifestata soprattutto come abilità nel defilarsi e nell'evitare l'urto attraverso una subordinazione con l'apparenza dell'accettazione e la sostanza del rifiuto.

E' interessante constatare come gli individui che sono stati utilizzati dal potere per l'assunzione di pubbliche funzioni di carattere poliziesco e di controllo so

no stati percepiti dalla collettività, e forse si sono autopercepiti come transfughi che per sottrarsi al peso della discriminazione hanno accolto l'invito a passare dall'altra parte tradendo la solidarietà del gruppo.

Non si vuole affermare che il peso di queste vicende storiche abbia prodotto una tale cristallizzazione degli atteggiamenti comunitari da renderli permanenti e imm modificabili. Si intende invece richiamare l'attenzione sull'esistenza di alcuni fattori remoti che non sono ancora del tutto assorbiti e dei quali bisogna tener conto per una lettura non superficiale della nostra realtà.

La dimensione storico-sociologica è un tratto essenziale dell'indagine interdisciplinare intesa ad interpretare la società italiana di oggi e ad individuare le linee di intervento per la realizzazione di una piena democrazia sostanziale.

Nella prospettiva della partecipazione del pubblico all'amministrazione della giustizia penale il tema degli atteggiamenti della comunità nei confronti dell'organizzazione e delle espressioni del potere in generale non è di secondaria importanza in quanto la giustizia penale è avvertita come la più diretta emanazione dell'imperio e la sua immagine, quindi, è intimamente correlata con l'immagine più generale dello Stato e del complesso delle sue articolazioni.

4) La partecipazione popolare in generale

Nelle indicate prospettive l'istanza sostanziale di partecipazione trova nella stessa Costituzione canali istituzionali attraverso cui essa deve essere attuata.

L'art.5 individua nella autonomia e nel decentramento lo strumento attraverso cui la Repubblica - una ed indivisibile - persegue le finalità che le sono proprie: autonomia e decentramento che da fatti meramente istituzionali si pongono come strumenti di partecipazione diretta del popolo alla gestione della comunità, nell'esercizio, in concreto di quella sovranità di cui, come si è detto, il popolo è unico ed esclusivo titolare.

Il sistema delle autonomie, delineato dall'art.5 si attua attraverso la struttura regionalistica dello Stato, nella quale le autonomie di base-comuni e provincie - sono destinate ad operare. Ma, per consentire il concreto attuarsi di tali autonomie, per un verso l'art.18 garantisce e promuove il libero associazionismo, per altro verso, l'art.48 riconosce una specifica funzione ai partiti politici. Segno, queste norme della inequivoca volontà del legislatore costituente di qualificare la partecipazione attraverso strumenti istituzionali e di escludere sistemi anomali di spontaneismo spurio, i quali spesso si pongono in netto contrasto con i principi di solidarietà sociale che stanno alla base della Costituzione.

A riprova della fecondità della scelta costituzionale, va notato che sta divenendo sempre più sentita nel mondo moderno l'esigenza di una più attiva partecipazione

dei cittadini alla vita pubblica; così come è un dato della comune esperienza che negli ultimi anni gli ordinamenti di molti paesi e tra gli altri anche il nostro hanno creato nuovi strumenti giuridici diretti ad assicurare una più estesa presenza dei cittadini a tutti i livelli di gestione del potere pubblico.

Di fronte a un fenomeno del genere, è necessario farsi qualche domanda: in primo luogo, perché questa esigenza di una maggiore partecipazione popolare? e poi, qual è il significato della disponibilità dei pubblici poteri a favorire, nel massimo grado possibile, la partecipazione dei cittadini? e ancora, quali sono i possibili sviluppi di questa linea di tendenza?

Sono domande difficili, a cui è difficile dare una risposta, ma una cosa tuttavia sembra certa, quella cioè che il fenomeno nel suo complesso sottolinea, la crisi delle istituzioni rappresentative, quali si sono affermate nelle società democratiche, dopo le rivoluzioni liberali-borghesi. Nello scontro con la società di massa, il sistema rappresentativo si rivela insufficiente, incapace di tenere da solo testa alle richieste, alle esigenze, alle pressioni dei gruppi sociali, incapace di sedare le tensioni, che serpeggiano ed esplodono nel corpo sociale, incapace di rettificare distorsioni, di correggere diseguglianze sempre più profonde.

Nasce di qui la convinzione, diffusa e radicata tanto da diventare una specie di slogan, che non vi può essere democrazia, nel mondo moderno, se non vi è partecipazio

ne dei cittadini, che il grado di democrazia si misura in concreto col grado di partecipazione che il sistema assicura al popolo. Il concetto è certamente valido, ma richiede qualche precisazione. E' evidente anzitutto che il momento partecipativo non deve offuscare o, peggio, travolgere il momento istituzionale: una partecipazione che si sostituisse alle istituzioni, che si trasformasse in un modo nuovo di gestione del potere significherebbe la fine del sistema democratico, poiché comporterebbe un mutamento profondo della fisionomia dello Stato e della società, tanto da renderli irriconoscibili per chi se li raffigura nei tratti essenziali, che attualmente li caratterizzano. Il problema, è evidente, presenta aspetti complessi e risvolti preoccupanti: nel momento in cui si mette in moto il meccanismo della partecipazione, si scatena un fattore di rischio, o perlomeno si accetta l'eventualità che il rapporto istituzioni-partecipazione abbia sviluppi non previsti e non voluti. Ma se le istituzioni non hanno più la capacità di rispondere in termini adeguati alle esigenze della società di massa, non v'è altra via da percorrere, si tratta solo di fare in modo che il rapporto istituzioni -partecipazione non subisca pericolose distorsioni.

L'altro punto, su cui occorre intendersi, è che bisogna sfuggire alla tentazione di volere ottenere, attraverso la partecipazione, una specie di governo di tutti; partecipazione non significa che tutti i cittadini devono

governare, e che quindi non vi deve essere più spazio per il dissenso, per l'opposizione. E' utopistico pensare alla possibilità che tutti indistintamente partecipino alla direzione dello Stato, e più in generale alla gestione del potere; non si può evidentemente accettare l'idea che la crescita della partecipazione debba tendere a un obiettivo del genere: sarebbe soltanto un modo per contrabbandare la nascita di una società, se non autoritaria e oligarchica, certamente totalitaria. Anzi sarebbe anche questo un modo, non per rafforzare le istituzioni democratiche, ma per stravolgerne in profondità la fisionomia. L'opposizione, il dissenso rimangono termini ineliminabili della democrazia: è impossibile predicarne l'eliminazione, senza compromettere l'esistenza stessa delle istituzioni democratiche, quali sono attualmente; neppure è sostenibile che partecipazione non è concepibile se non in termini per così dire positivi, come corresponsabilizzazione dei cittadini alla gestione del potere o almeno come uno strumento di estensione dell'area del consenso: al contrario, anche il dissenso è una forma di partecipazione, e può esserne anzi la forma più incisiva.

In conclusione il valore positivo della partecipazione sembra risiedere nella possibilità, che essa offre, di spazi al dissenso anche all'interno delle istituzioni, e non solo al di fuori di esse.

Con queste precisazioni non si può che guardare con favore allo sviluppo e all'estensione sempre maggiore che

sta avendo nella nostra legislazione il momento della partecipazione dei cittadini alle scelte e alle decisioni più significative dei pubblici poteri, nei vari settori in cui si esplica la loro attività. Il problema che più ci riguarda da vicino, quello della partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia, e in particolare alla prevenzione e alla repressione della criminalità, si innesta appunto su questo terreno; e perciò conviene fermarsi un poco sul fenomeno, mediante una rapida ricognizione delle forme e degli strumenti con i quali si va realizzando, e si può in futuro realizzare, la partecipazione popolare alle varie funzioni pubbliche dell'apparato statale. Una prima cosa da dire sul punto è che l'ordinamento rende ad ampliare la sfera della partecipazione popolare in entrambe le direzioni in cui essa è concepibile, e cioè sia nella forma della diretta partecipazione dei cittadini alla gestione del potere, o meglio di determinati poteri, sia nella forma di una presenza popolare nel momento dell'esercizio del potere da parte di coloro che ne sono i legittimi titolari.

L'una e l'altra forma di partecipazione si ritrovano in ciascuna delle tre funzioni fondamentali, in cui tuttora si suole ripartire l'attività dell'apparato pubblico.

Per quanto riguarda la funzione legislativa, è appena il caso di ricordare che forme dirette della partecipazione popolare al suo esercizio sono l'iniziativa delle leggi, la potestà di petizione e il referendum; ma non è

certo inutile sottolineare come non sia senza significato che il referendum, benché previsto dalla Costituzione, sia divenuto un istituto operante soltanto negli anni settanta, e per di più sotto la spinta di una situazione contingente; così come è utile richiamare l'attenzione sugli avvenimenti più recenti, che stanno facendo del referendum un terreno di scontro tra chi, sottolineandone gli effetti spontanei e conflittuali, lo vede principalmente come possibile strumento di crisi istituzionale e quelli invece che ne esaltano le capacità di rivitalizzazione del sistema in un momento di forte attenuazione, in Parlamento, della distinzione tra maggioranza e opposizione.

Accanto a queste forme dirette di partecipazione popolare alla funzione legislativa, in questi ultimi anni se ne è andata sviluppando un'altra di tipo indiretto, quella delle udienze conoscitive, che recentemente ha anche trovato un'esplicita disciplina nei regolamenti parlamentari. Secondo questa normativa, le commissioni parlamentari hanno la possibilità di far precedere l'esame delle proposte di legge da indagini dirette ad acquisire notizie, informazioni, documenti sulle materie di loro competenza e quindi dall'audizione di persone che per la loro esperienza e la loro qualifica siano in grado di dare un contributo all'attività legislativa. Si realizza così un intervento di estranei al Parlamento, nel procedimento di formazione delle leggi; e si deve evidentemente trattare di un fatto che viene considerato con favore, se le statistiche indicano

che nella passata legislatura si sono avute 26 udienze conoscitive al Senato e 19 alla Camera, e nell'attuale, iniziata da un anno e mezzo, 11 alla Camera e 8 al Senato; e se d'altra parte molti statuti regionali hanno previsto un istituto analogo, per la formazione delle leggi di competenza delle Regioni.

Allo stesso modo non sono poche, anche se non sono numerosissime, le leggi che prevedono la partecipazione non dell'interessato soltanto, ma del cittadino in quanto tale, e dell'ente esponenziale di gruppi titolari di interessi collettivi alla raccolta e all'elaborazione del materiale istruttorio, che l'autorità amministrativa pone a base dei suoi provvedimenti. In particolare, è prevista la possibilità per il singolo cittadino di fare osservazioni, proporre opposizioni, formulare proposte nelle materie dell'espropriazione per pubblica utilità, della formazione dei piani regolatori comunali, della protezione delle bellezze naturali, dell'utilizzazione di acque pubbliche ed anche in altre materie, anche esse per lo più relative al godimento di beni ambientali. La normativa accennata però non dà il senso delle dimensioni effettive che sta assumendo nella realtà il fenomeno della partecipazione, dei cittadini alla formazione dei provvedimenti amministrativi, in quanto è un dato certo che in fatto gli interessi diffusi stanno avendo uno spazio di azione sempre maggiore, che supera i limiti della normativa esistente in materia, e che

può spesso concretarsi anche nell'uso di opportuni strumenti giuridici diretti ad influenzare le scelte dell'amministrazione.

Diviene per altro verso sempre più massiccia la partecipazione diretta dei cittadini all'esercizio della funzione amministrativa; alla rappresentanza di interessi economici in molti organismi amministrativi, dal CNEL ai Consigli superiori dei ministeri, si sono infatti aggiunti in questi ultimi tempi, tanto per fare gli esempi più cospicui e significativi, i consigli di quartiere e i consigli della scuola.

5) La partecipazione all'amministrazione della giustizia

Una considerazione autonoma merita il problema della partecipazione popolare, valutato nei suoi termini istituzionali, se riferito all'amministrazione della giustizia.

Secondo la tradizione il potere giurisdizionale rappresenta uno dei momenti essenziali della sovranità statale, con la conseguenza che, in una struttura istituzionale nella quale la sovranità appartiene al popolo, l'esercizio della podestà giurisdizionale non può non essere espressione del popolo. Puntuale conferma di codesto assunto si riscontra nel primo comma dell'art.101 della Costituzione, laddove è chiaramente affermato che la giustizia è amministrata in nome del popolo. L'espressione potrebbe apparire equivoca ove fosse letta isolatamente e non fosse inserita

nel contesto delle norme che disciplinano la funzione giurisdizionale, ed in primo luogo, in relazione al secondo comma dello stesso art.101, secondo il quale i giudici sono soggetti soltanto alla legge.

Le indicazioni che siffatte formulazioni normative forniscono sembrano univoche e concordi nel far ritenere che il collegamento tra il concreto esercizio della giurisdizione e la sovranità popolare si attua in via primaria attraverso la legge, intesa ovviamente come espressione di concrete scelte politiche, la cui valutazione deve essere operata nell'ambito dei principi espressi dalla costituzione; si tratta di un indirizzo coerente con l'intero disegno della Costituzione, secondo il quale la sovranità del popolo deve essere attuata attraverso canali istituzionali. Nel caso di specie l'attuazione si opera attraverso il massimo atto di sovranità popolare che è la legge, non senza valutare e, entro certi limiti potenziare, le dirette forme di partecipazione che su questo terreno sono riservate al popolo, al di là degli organi istituzionali rappresentativi, con gli istituti della iniziativa legislativa e del referendum popolare: si tratta, infatti, di strumenti essenzialmente di controllo del popolo rispetto all'uso del potere rappresentativo, attraverso i quali è possibile garantire quelle forme di dissenso che non sempre sono riconducibili a canali istituzionali e che pure sono indispensabili per la crescita democratica della comunità.

Entro codesti limiti la individuazione della parteci

pazione popolare alla amministrazione della giustizia assume un rilievo peculiare ma non esclusivo, certamente non esaustivo, essendo essa, in questo ambito, indiretta e quindi non preminente.

In un senso più specifico e con formulazione esplicita, l'ultimo comma dell'art.102 della Costituzione rinvia al legislatore ordinario per la individuazione di "casi e forme di diretta partecipazione del popolo all'amministrazione della giustizia". Si tratta di una indicazione, certamente rilevante, che peraltro si colloca chiaramente nel contesto storico politico in cui operò l'Assemblea Costituente nell'ambito del quale certamente si determinò un condizionamento rispetto alle forme di partecipazione, conseguente alla realtà di quel tempo. Tale indicazione non è, quindi, risolutiva del problema della partecipazione, nel senso del collegamento tra realtà popolare ed esercizio del potere giurisdizionale: essa, infatti, coglie uno degli aspetti del rapporto, individuato nel concreto esercizio del potere di giudicare - almeno secondo l'interpretazione corrente che di tale norma viene data - senza peraltro consentire la soluzione organica e generale del problema della partecipazione in uno dei settori più delicati della vita dello Stato, atteso che l'evoluzione delle istituzioni democratiche ha imposto di valutare il problema della partecipazione popolare secondo indirizzi più ampi e complessi che ne consentano l'organico inserimento nella struttura dello Stato.

Altro aspetto del fenomeno partecipativo, riferito

25

alla amministrazione della giustizia può essere colto nella previsione - eventuale - di giudici onorari, anche elettivi e di giudici laici, scelti con peculiari criteri di severità, da inserirsi nella Corte di Cassazione secondo quanto dispone l'art.106 della Costituzione. Si tratta, però, di istituti che, a prescindere dalla loro validità concreta nel momento attuale, soprattutto per il primo, ripropongano - secondo talune teoriche - la logica del potere separato rispetto al quale si tenta di inserire dei correttivi che, se pur idonei a limitarne gli inconvenienti, non sono tuttavia capaci di superarli. Peraltro, non essendo questa la sede per approfondire il problema della rilevanza Costituzionale e politica della scelta del giudice onorario, sembra si possa osservare che attraverso codesto istituto l'istanza partecipativa può conseguire solo limitate realizzazioni, essendo invece necessario che ad essa si dia una prospettiva di sviluppo più ampia ed articolata che tenga conto del disegno unitario della Costituzione, più che di singole norme in essa contenute. Al riguardo sembra doveroso segnalare quella tendenza ideologica e politica, che peraltro trova riscontro in precisi indirizzi culturali, secondo la quale l'istituzione del giudice onorario rappresenterebbe uno degli strumenti di partecipazione, quanto meno sul terreno dell'incontro tra due "culture": quella tecnico-professionale del giudice di carriera e quella - in ipotesi da verificare - più aderente alla realtà sociale, del giudice onorario. Si tratta di un indirizzo oggetto di

ampie perplessità da parte di coloro che contestano la legittimità politica del giudice onorario, soprattutto con riferimento al giudizio di equità, rispetto al quale non è questa la sede per approfondire il discorso, essendo sufficiente la segnalazione del dibattito che proprio in questi giorni è particolarmente vivace in relazione allo schema di disegno di legge governativo che propone la istituzione del giudice onorario.

Il problema quindi è assai più complesso di quanto non possa apparire a prima vista e richiede, almeno secondo una certa visione organica e moderna degli strumenti di partecipazione, soluzioni radicali.

E' necessario, anzitutto, distinguere tra momento giurisdizionale individuato nel concreto esercizio del relativo potere e momento giurisdizionale qualificato come espressione della sovranità popolare.

Quanto al primo esistono chiare ed univoche indicazioni della Costituzione nel senso che il rapporto tra giudice (che giudica) e sovranità popolare non può andare al di là della affermata soggezione del giudice alla legge. Si tratta di una scelta qualificante che, non può essere tenuta presente da chi intenda rimanere entro le linee del sistema della Costituzione. Tale scelta comporta che i giudici siano nominati per concorso, strumento (ritenuto) il più idoneo per assicurare la "partecipazione" di tutti (art.51) alla amministrazione della giustizia e, quindi, per consentire senza discriminazione alcuna - neppure di

ordine economico e sociale (art.3 secondo comma) - a tutti i cittadini di concorrere in condizioni di parità alla attuazione del servizio giudiziario. Essa, peraltro, se non contraddice con soluzioni alternative, pure indicate dalla Costituzione (art.106 secondo comma) impone che queste ultime siano inserite nel sistema in modo da non determinare disarmonie e, soprattutto, da non alterare il ruolo che l'ordine giudiziario deve assumere nello Stato democratico.

In questa ottica pertanto le polemiche in atto sul tema della istituzione del giudice onorario - cui si è fatto riferimento - non possono essere ricondotte esclusivamente alla tematica della partecipazione popolare alla amministrazione della giustizia, della quale, in ipotesi, colgono soltanto uno degli aspetti, certamente non il più rilevante quantomeno sotto il profilo della dimensione del fenomeno.

Diverse potrebbero essere le conclusioni ove, facendosi riferimento al momento giurisdizionale (qualificato) come espressione della sovranità popolare e quindi considerato nel suo complesso, si avesse riguardo alla gestione del servizio giudiziario.

Sembra opportuno chiarire i termini del problema. L'esigenza generale e generalizzata di partecipazione non si pone solo come istanza di diretta determinazione della scelte operative, dovendo queste ultime essere rimesse agli organi istituzionalmente competenti, secondo criteri che, pur obbedendo a precisi indirizzi politici, tengono in preminente considerazione le esigenze tecniche; ma anche come istan

za diretta ad esercitare un controllo sulle modalità di gestione del servizio. Un esempio attuale può essere chiarificatore. La partecipazione popolare alla gestione della scuola, positivamente avviata, se pur con gravi difficoltà, dai decreti delegati, non comporta la limitazione delle scelte didattiche ed operative dei docenti né la limitazione della loro autonomia e libertà di insegnamento: essa s'inserisce ed opera nella determinazione delle scelte di gestione del servizio, allo scopo, per l'appunto, di rendere efficiente ed operante quella autonomia.

Nell'amministrazione della giustizia l'esigenza da tutti avvertita non va individuata tanto nella instaurazione di un controllo sul concreto esercizio del potere giurisdizionale - controllo, peraltro, escluso chiaramente e tassativamente dalla Costituzione; né nella creazione di una giustizia onoraria alternativa a quella istituzionale, in guisa da determinare, quanto meno oggettivamente, la contrapposizione frontale tra giustizia popolare e giustizia di Stato, bensì nella determinazione di strumenti che consentano nell'ambito del disegno costituzionale una più diretta presenza popolare nella gestione del servizio medesimo. Si tratta, ovviamente, di una semplice indicazione per uno studio ed un approfondimento adeguati, operata nella convinzione che non attraverso l'incidenza sul concreto esercizio della giurisdizione si attua l'istanza partecipativa, bensì attraverso l'inserimento del popolo nella gestione dei servizi, ovviamente nell'ambito di canali istituzionali regolarmente definiti e con il chiaro intendimen

to di potenziare e non limitare l'indipendenza del giudice e l'autonomia dell'ordine giudiziario, e senza negare validità a diversi e più circoscritti strumenti di partecipazioni in ipotesi riconducibili alla previsione degli artt. 102 e 106 della Costituzione.

6) La partecipazione alla gestione del servizio

Abbiamo già chiarito la distinzione fra partecipazione di Cittadini non togati ai collegi giudicanti, o alle funzioni attribuite a giudici singoli, e la partecipazione popolare alla gestione del servizio.

Quest'ultima forma di partecipazione costituisce un motivo originale e caratterizzante dello Stato democratico, perché incide sulle istituzioni, trasformandole da strutture fondate soltanto sull'autorità a strumenti di incontro della volontà popolare con l'esercizio del potere.

Le riforme quindi della struttura del servizio di giustizia che proponiamo rientra in un più ampio processo di attuazione della Costituzione.

Con l'autonomia dell'ordine giudiziario e l'indipendenza dei singoli giudici sancita dalla Costituzione e in gran parte già attuata con gli istituti vigenti, è stata garantita l'assenza di condizionamenti e di interferenze sul giudice e sulla decisione, ed è stato assicurato ai cittadini che l'amministrazione della giustizia non sarà utilizzata dal potere esecutivo come strumento violento di accaparramento del consenso. Ciò però non è sufficiente per garan-

tire che il servizio sarà gestito nelle forme e nella logica dello stato democratico partecipato.

L'autonomia e l'indipendenza, considerate in modo separato dal contesto costituzionale, ed esasperate, conducono infatti adl'isolamento della giustizia e quindi ad una nuova soggezione del cittadino. E' necessario che questi istituti siano riaffermati in una struttura che preveda la possibilità di un effettivo controllo popolare della gestione del servizio, in modo che la sua utilità ed efficienza nella realtà sociale e la sua validità nella struttura dello Stato, siano ricondotti alla partecipazione dei cittadini ed al loro consenso.

La partecipazione popolare alla gestione della amministrazione della giustizia rompe pertanto l'attuale logica di "separatèzza" fra i corpi dello stato; riconduce al popolo la titolarità del servizio; e non intacca, anzi esalta nel suo vero valore l'autonomia e l'indipendenza del giudice.

Nel convegno tenutosi a Taormina dal 2 al 4 Aprile 1976 (V. in Giustizia e Costituzione n.1/76), ed in successi organizzati da organismi diversi, sivi convègnivè stata rilevata l'esigenza di istituzionalizzare forme di partecipazione popolare a livello regionale, che consentano un rapporto più immediato della giustizia con il territorio, e che nello stesso tempo permettano un controllo sulla gestione del servizio.

E' stato individuato il livello regionale come ottimale, perché la nostra Costituzione ha affidato all'ente

regionale il compito di realizzare la politica del territorio, e di attuare e coordinare su di esso la politica dei servizi. Sicché anche se direttamente la materia della giustizia è esclusa dalla competenza regionale, in una visione organica della organizzazione dei servizi sociali è abbastanza evidente che le scelte dell'ente regione hanno ripercussione sulla organizzazione della giustizia, e che d'altra parte le scelte strutturali in materia di giustizia incidono sulla efficienza dell'intera rete dei servizi.

Negli studi fino ad ora fatti si è prevista la possibilità, o, di utilizzare per la partecipazione popolare alla gestione del servizio di giustizia la struttura dei consigli giudiziari di distretto, ovvero di creare nuovi organismi chiamati consigli regionali di giustizia con diversa composizione e competenza rispetto ai già esistenti organi distrettuali.

I sostenitori della prima tesi ritengono di poter effettuare un parallelismo con la struttura del Consiglio Superiore della Magistratura introducendo nei consigli giudiziari membri laici in misura di 1/3, allargandone le competenze e rendendo proporzionale il sistema di elezione dei membri togati.

Questa soluzione, che presenta il vantaggio di una sperimentazione già effettuata, sia pur a livello diverso, è stata <sup>vivamente</sup> criticata per due motivi: 1) si è sostenuto che così non verrebbe sottolineata la nuova competenza degli organi, la quale anzi sarebbe mortificata da una parteci-

pazione minoritaria e marginale che diventerebbe di fatto poco influente e non significativa; 2) si è inoltre temuto che, a livello locale, il coinvolgere i membri laici nel giudizio sullo status dei magistrati, potrebbe incidere sulla indipendenza di questi ultimi.

Per ovviare a quest'ultimo inconveniente si è avanzata una ipotesi differente, che ormai appare prevalente tra i sostenitori di questa soluzione: in essa si distingue il momento dei provvedimenti relativi allo status dei magistrati, affidati ai soli componenti togati del consiglio, da quelli della gestione del servizio, nei quali dovrebbero intervenire anche i membri laici. I consigli giudiziari distrettuali dovrebbero quindi mantenere l'attuale competenza integrandola opportunamente al fine di consentire la democratizzazione dell'ordine giudiziario.

In recenti convegni è stata avanzata una proposta articolata, sulla quale non riteniamo di esprimere posizioni, non essendo ancora il dibattito sufficientemente maturo. Secondo tale tesi ai consigli distrettuali potrebbero essere affidati i seguenti compiti, sottratti ai capi degli uffici:

- a) esercitare i poteri di sorveglianza e vigilanza sul comportamento dei magistrati, con facoltà di segnalare ai titolari dell'azione disciplinare i fatti che si rivelino suscettibili di responsabilità;
- b) formare i progetti delle tabelle annuali per la destinazione dei magistrati ai vari uffici;
- c) adeguare alle esigenze di ogni singolo ufficio i criteri di massima che il C.S.M. indica per l'assegnazione dei processi;
- d) svolgere ogni attività di collegamento come organo pe-

riferico del C.S.M.

Questi organi dovrebbero essere eletti con sistema proporzionale da tutti i magistrati del distretto, e potrebbero avere una composizione numericamente pari a quella attuale, con esclusione dei membri di diritto e della riserva di posti per le varie categorie, mentre non sono ancora avanzati con chiarezza i criteri da seguire per l'elezione dei membri laici. secondo le proposte avanzate

I consigli regionali di giustizia ~~invece~~ dovrebbe ro attuare la partecipazione popolare prevedendo l'inserimento di membri laici in numero pari ai giudici di carriera.

La loro competenza dovrebbe essere collegata al funzionamento ed all'efficienza del servizio di giustizia, ed essi quindi dovrebbero:

a) esprimere pareri, formulare proposte e richieste ai competenti organi in ordine alla istituzione, soppressione o modifica di uffici giudiziari, nonché all'edilizia e all'organizzazione giudiziaria e carceraria.

b) favorire la cooperazione fra vari organi dello stato per il più utile funzionamento della giustizia e degli istituti con essa collegati, in materia di diritto di famiglia, minori, tossicodipendenze, rieducazione dei condannati etc.;

c) controllare il funzionamento degli uffici giudiziari della regione, delle istituzioni carcerarie, degli istituenti di uffici per il gratuito patrocinio, con facoltà di dare direttive per il loro miglior funzionamento e di segnalare

agli organi competenti le carenze riscontrate;

d) redigere, ogni anno, una relazione generale sullo stato dell'amministrazione della giustizia e dei servizi ad essa connessi nella regione. Per la composizione dell'organo, nelle regioni in cui vi è una sola Corte d'Appello, è sufficiente aggiungere ai magistrati eletti per il consiglio di distretto un pari numero di membri laici. Per le altre regioni dovrà assicurarsi la partecipazione dei magistrati dei vari distretti dividendo la componente togata secondo il numero delle Corti d'Appello, ed effettuando le designazioni fra i giudici eletti nei consigli distrettuali.

Per quanto concerne l'estrazione dei membri laici, alcuni sostenitori della tesi suddetta preferiscono l'elezione popolare diretta mentre altri indicano nell'ente regione l'organo che dovrebbe designare i componenti del consiglio regionale di giustizia. Non va neppure trascurato il vantaggio che comporterebbe, per l'effettiva operatività dell'organo, la possibilità di un inserimento in esso dei soggetti fisici (sindaci, presidenti di Consigli o Giunte regionali) responsabili istituzionalmente dell'apprestamento di servizi di supporto o collaborazione.

Senza approfondire, in questa sede, la questione, osserviamo che quest'ultima struttura che apparentemente sembra meno rispondente ai principi di democrazia, in realtà ha il pregio di garantire un rapporto diretto con le istituzioni in cui si esprime la sovranità popolare, consentendo la possibilità di un mandato politicamente più impegnato ed un controllo più preciso sull'attività dei singoli componenti eletti. Potrebbe però essere opportuno coinvolgere nel momento della elezione anche i comuni o i consorzi di comuni sedi di uffici giudiziari.

L'esigenza di cointeressare i comuni, deriva dal

fatto che ad essi è riservata una ampia competenza in ordine alla organizzazione degli uffici giudiziari, e dall'esigenza di garantire un più ampio contatto con le istituzioni rappresentative.

E' stato inoltre affermato che

il rapporto dei consigli di giustizia con gli enti rappresentativi locali non dovrebbe però esaurirsi al solo momento della elezione dei membri laici, ma dovrebbe avere ulteriori raccordi; ne indichiamo qui due tipi, senza alcuna pretesa di completezza:

a) partecipazione di rappresentanti di enti pubblici e di rappresentanze di formazioni sociali, politiche e sindacali alle riunioni dei consigli regionali di giustizia per l'esame di questioni la cui soluzione ha rilevanti implicazioni di ordine amministrativo o sociale, e che come tali non possono prescindere dagli orientamenti o dalle procedure da seguirsi in sede amministrativa;

b) presentazione al consiglio regionale da parte del consiglio di giustizia della relazione annuale. Secondo la tesi suddetta l'assemblea regionale chiamata a discutere sulla relazione dovrebbe essere integrata da rappresentanti dei comuni e dei consorzi di comuni sedi di uffici giudiziari, sia per ovviare ad una carenza di competenza istituzionale dell'ente regione in materia di giustizia, sia per coinvolgere in modo effettivo e funzionale i comuni.

La partecipazione popolare alla gestione del servizio di giustizia non può però esaurirsi al livello regionale o distrettuale. Infatti, mentre la regione sicuramen

te è il riferimento territorialmente valido per scelte di indirizzo che si riferiscono a problemi dell'intero servizio o di ampi settori di esso, appare poco efficace, tale livello di intervento in ordine alla concreta gestione dei singoli uffici giudiziari. Ciò appare evidente se si consideri che spesso la organizzazione, la struttura e l'efficienza degli uffici giudiziari, e la operatività dei provvedimenti dei giudici, è fortemente condizionata dalla collaborazione o comunque dall'intervento di enti pubblici a carattere provinciale o comunale (v. competenza dei comuni in materia di edilizia giudiziaria; della provincia in ordine all'assistenza ai minori; oltre alla competenza di altri enti che incidono nei problemi della giustizia minorile, e della rieducazione del condannato). (1)

---

(1) Si riporta qui di seguito un contributo originale dei redattori Giacobbe e Providenti, sul quale alcuni componenti del gruppo di studio non sono d'accordo, sia a livello di principi che di concreti profili organizzativi.

"D'altra parte il tema della partecipazione del popolo alla gestione della cosa pubblica comporta un ripensamento sull'intera struttura piramidale dell'organizzazione della giustizia. Un inserimento al solo livello intermedio, lascerebbe immutata l'organizzazione degli uffici, i quali agirebbero sotto l'impulso dei "capi" che potrebbero sentire maggiormente vincolante il rapporto burocratico centrale, rispetto a quello con i consigli regionali di giustizia, con la prevedibile conseguenza che le deliberazioni di questi ultimi troverebbero esecuzione formale o parziale.

Riteniamo quindi opportuno la creazione di 'consigli di gestione' dei singoli uffici giudiziari, strettamente co

---

ordinati con i consigli regionali di giustizia e con i comuni o consorzi di comuni sedi di uffici giudiziari. I magistrati preposti alle preture, ai tribunali, alle procure della Repubblica, alle procure generali ed alle Corti d'Appello, ed i dirigenti di cancelleria, opererebbero quindi insieme ad un "consiglio" dell'ufficio composto da tre o quattro componenti che potrebbero essere eletti dal consiglio regionale di giustizia su indicazioni dei comuni o dei consorzi dei comuni, rientranti nella competenza dell'ufficio giudiziario.

L'indicato organo avrebbe nei limiti dell'ufficio la stessa competenza dei consigli di giustizia regionale, e la effettiva direzione amministrativa oggi affidata ai capi.

Riteniamo che, mentre non vada rifiutato l'inserimento nei suddetti consigli di rappresentanti degli organi forensi e degli altri operatori della giustizia, tuttavia a occorra evitare al massimo il pericolo di una loro gestione corporativa. Ricadremmo infatti in una visione della "partecipazione" e della struttura democratica che nella parte iniziale di questa relazione abbiamo chiaramente rifiutato. E' evidente che la competenza e l'attività dei consigli degli uffici non dovrà in alcun modo interferire con la libertà giurisdizionale. E' altresì evidente che questa riforma va coordinata con altre riforme dell'ordinamento giudiziario che strutturino gli uffici in senso democratico (istituzionalizzazione delle assemblee, temporalità degli incarichi direttivi)."

7) La partecipazione popolare alla formazione della domanda di giustizia

Il tema della partecipazione popolare alla amministrazione della giustizia assume rilevanza, oltre che in ordine alle strutture giudiziarie esistenti, anche per quanto concerne la formazione della domanda di giustizia. (1)

In atto la domanda di giustizia in materia civile ed amministrativa, è affidata unicamente alla libera iniziativa delle parti. Ciò limita notevolmente il ricorso al giudice, sia perché gli ambienti più poveri hanno una scarsa possibilità di usufruire del servizio di giustizia per difendere i loro diritti, sia perché al di là della presunzione di conoscenza del diritto, è di fatto assai difficile per i cittadini conoscere le possibilità di ricorso al giudice per far valere interessi tutelati dalla legge.

Così, si determinano dei vuoti nella attuazione dell'ordinamento giuridico, particolarmente pericolosi, che favoriscono la disgregazione del tessuto sociale, la marginalizzazione di ampi ambienti e l'approfondimento di differenze di trattamento fra i cittadini.

Bisogna però osservare che, proprio sul piano della domanda di giustizia sono in atto alcuni interventi spontanei a livello di comunità di base che possono assumere valore emblematico.

Intendiamo riferirci alle "azioni giudiziali a tutela degli interessi collettivi", maturate all'interno dei

---

(1) In una recente ricerca ancora inedita degli economisti Mazzocchi e Reviglio si preferisce parlare, piuttosto che di domanda di giustizia, di domanda di procedimenti penali, civili e amministrativi, per ragioni non solo etimologiche. Nel testo, comunque, si continuerà ad usare la dizione tradizionale.

consigli di quartiere ed altre comunità di base.

Si va allargando la coscienza che è possibile la difesa di interessi collettivi, quali la salvaguardia del patrimonio storico, artistico e culturale, la difesa dall'inquinamento, con azioni proposte da comunità, gruppi o categorie di persone, che più immediatamente su biscono il danno o sono sensibili al problema.

Questo fenomeno assume particolare rilievo perché indica il declino della concezione individualistica del processo e della giustizia.

Significato analogo ha la norma contenuta nello statuto dei lavoratori, che legittima le associazioni sindacali ad agire per rivendicare il diritto dei lavoratori all'esercizio delle libertà sindacali, ed altresì la richiesta maturata all'interno dei sindacati di costituzione di parte civile nei processi per le schedature ideologiche dei lavoratori.

In realtà, nella società italiana, accanto a fenomeni di disgregazione del tessuto sociale, si stanno verificando anche occasioni di aggregazione intorno ad interessi che vengono ritenuti appartenenti a tutti in modo primario e quindi meritevoli di ogni difesa, ivi compresa quella giudiziaria. La tutela degli interessi collettivi può; quindi, essere un modo attraverso cui comunità e gruppi sociali verificano il "momento della giustizia" come momento di "partecipazione democratica". Riteniamo però che anche la domanda individuale di giustizia può assumere si gnificato e valore di partecipazione comunitaria se il cit

tadino riesce ad individuarla e ad esercitarla attraverso un servizio pubblico da lui stesso gestito.

In realtà, oggi, proprio la domanda individuale è gestita in modo elitario ed emarginante.

Il vecchio rapporto fra libero professionista e cliente, tipico dello stato borghese, è in gran parte superato nella realtà sociale odierna, ma non è ancora chiara la dimensione in cui si verifica la sua evoluzione.

Da una parte infatti i ceti sociali che tradizionalmente hanno esercitato la domanda di giustizia, hanno già provveduto ad organizzare gli strumenti opportuni per continuare ad esercitarla, strutturando uffici locali collegati con le fabbriche, le banche, gli istituti di assicurazione, gli enti pubblici, i sindacati dei lavoratori; di contro i non abbienti e i non integrati nel processo produttivo, sono rimasti affidati alla vecchia struttura paternalistica, con la conseguente pratica impossibilità di adire il giudice.

Vi è quindi una consistente domanda che non riesce a concretizzarsi perché non trova nelle strutture comunitarie gli aiuti necessari.

L'organizzazione di questa domanda e la sua socializzazione, riteniamo possa costituire un momento opportuno di partecipazione popolare alla amministrazione della giustizia.

La difesa dei non abbienti deve perdere l'attuale carattere di beneficenza e diventare l'occasione in cui i

poveri verificano la loro integrazione nella comunità. Ciò riteniamo, senza voler esaurire la complessa questione, possa avvenire o con la istituzione di pubblici uffici di difesa per i non abbienti, che dislocati nei piccoli centri e coordinati con gli altri servizi di base, assolvano soprattutto ad un'opera di consulenza extragiudiziale che favorisca la conoscenza dei diritti individuali ed il loro esercizio, o con l'utilizzazione delle strutture offerte dalle facoltà universitarie di giurisprudenza e/o dai Consigli degli ordini forensi. Questi uffici, comunque, dovrebbero svolgere anche un'intensa attività conciliativa (1).

Questi uffici dovrebbero essere coordinati con i consigli regionali di giustizia e dovrebbero essere gestiti da consigli cui partecipino esponenti dei comuni e dei consigli di quartiere (secondo le dimensioni dell'ufficio). Essi potrebbero essere anche il punto di riferimento delle azioni a difesa degli interessi collettivi, ed offrire alle comunità di base l'assistenza tecnica necessaria a tal fine.

Gli uffici di difesa, organizzando la domanda di giustizia individuale e collettiva, oggi emarginata, determinerebbero una sostanziale trasformazione in tutta la struttura del servizio e contribuirebbero a limitare le tensioni esistenti.

La loro gestione sociale appare quindi significativa in ordine alla democratizzazione della giustizia.

Evidentemente gli avvocati addetti a questi uffici dovrebbero godere di adeguata autonomia ed indipendenza all'interno della struttura burocratica dello Stato, dato che hanno il delicato compito di tutelare diritti essenziali dei cittadini che possono essere fatti valere anche nei confronti della pubblica amministrazione.

---

(1) Sul tema, comunque, cfr. l'ampia disamina e i suggerimenti del C.S.M. in "Società italiana e tutela giudiziaria dei cittadini", 1971, pp.54-76.

8) L'azione popolare

La domanda di giustizia penale a norma dell'art.112 della Costituzione è esercitata in modo obbligatorio dal Pubblico Ministero. Con questa norma si è voluto evitare ogni forma di discrezionalità nel porre in essere la pretesa punitiva dello Stato, e nello stesso tempo, garantire l'intervento pubblico su ogni fatto lesivo della legge penale.

Da più parti però si è osservato che, sia l'inerzia del pubblico ministero in ordine alla persecuzione di reati che escono dalle tradizionali fattispecie, sia l'insorgere dell'esigenza di tutela penale per gli interessi collettivi, fanno dubitare sulla opportunità di conservare il monopolio dell'azione penale. Così, si è fatta strada la tesi della legittimazione di una azione penale popolare, sussidiaria e sostitutiva dell'inerzia del P.M., ed inoltre di attribuire alle associazioni ed agli organismi rivolti alla tutela degli interessi collettivi la titolarità non esclusiva dell'azione penale in ordine ai reati che in modo diretto o indiretto ledono gli interessi di un numero più o meno grande di persone.

L'azione penale popolare presenta il pregio di offrire ai cittadini la possibilità di coprire i vuoti lasciati dal P.M., ma presenta anche numerose difficoltà. La prima difficoltà è costituita dalla lettera dell'art.112 Cost., che sembra non consentire deroghe all'obbligatorietà; la seconda è di ordine politico-sociale, ed è data dal

pericolo che l'esistenza di questo istituto nell'ordinamento giuridico incoraggi la creazione di strutture permanenti di potere che operino parallelamente a quelle dello Stato in materia di pubblica sicurezza e polizia giudiziaria. Né va sottovalutato il pericolo dell'uso distorto che di uno strumento del genere potrebbe farsi in una società come la nostra, nella quale la critica e l'attacco personale hanno spesso la prevalenza sulla contrapposizione delle idee.

La titolarità, non esclusiva, alle associazioni ed organismi rivolti alla tutela degli interessi collettivi per alcuni tipi di reati, offre il fianco a minori critiche, ed ha il pregio di essere collegata con una partecipazione non episodica, ma maturata e responsabile. Resta comunque l'obiezione della probabile incostituzionalità e la possibilità di deviazioni che fanno ricadere nelle difficoltà indicate per l'azione penale popolare.

Infine osserviamo che nella stessa problematica della partecipazione popolare alla domanda penale di giustizia, si pongono le proposte, di denunce qualificate provenienti dalle associazioni sopra indicate, con particolare efficacia vincolante per il P.M.

II PARTE

PARTECIPAZIONE POPOLARE E CONTROLLO DELLA  
CRIMINALITA'

1) Caratteristiche della criminalità

Una volta delineata la cornice costituzionale del tema, <sup>anche</sup> nelle sue potenzialità non ancora realizzate, occorre entrare nel vivo dell'argomento, esaminando gli aspetti più strettamente criminologici come necessario presupposto di tutto il discorso.

Non è possibile in questa sede effettuare in modo approfondito un esame della criminalità in Italia, tutta via vanno almeno evidenziati i caratteri tendenziali del fenomeno. Nonostante il tempo trascorso, rimangono ancora sostanzialmente validi i risultati dell'analisi compiuta in occasione del convegno di Senigallia di tre anni fa (v. nota 1).

I dati forniti dal ministro dell'Interno durante il dibattito al Senato sull'ordine pubblico del 15-16 novembre 1977 continuano a dimostrare che, ad eccezione della Francia, l'incremento percentuale di reati è inferiore in Italia rispetto agli altri paesi dell'Europa occidentale. Sul piano quantitativo, quindi, l'allarme diffuso nella pubblica opinione è ingiustificato.

---

Nota 1 - Cfr. "Il giudice, l'ordine democratico e la legalità repubblicana", relaz. di base, in "Giustizia e Costituzione" anno V, nn.3-4, 1974.

Diverso è il discorso se si passa sul piano qualitativo.

Disaggregando gli elementi forniti dal ministro, ed integrandoli con ulteriori dati, si può ritenere che oggi sono tre gli aspetti essenziali del fenomeno della criminalità comune.

a) industria del crimine: caratteristica preoccupante è la scomparsa del delinquente isolato, dell'artigianato criminale. Mentre alcune forme di criminalità sono naturalmente complesse (droga, commercio di armi, sequestri di persona), e quindi non stupisce il rinvenimento di complesse strutture organizzative dietro a questi tipi di azioni delittuose, il dato nuovo è l'espansione di organizzazioni criminali in altri campi di illeciti, prima riservate all'iniziativa individuale o, al massimo, di piccoli gruppi (prostituzione, rapine, contrabbando). Si può ritenere, in una prima approssimazione, che l'industria del crimine, ormai ramificata a livello internazionale, tende ad occupare, non senza cruenti regolamenti di conti, ogni campo di attività illecita che offra, immediatamente o in prospettiva, rilevanti possibilità di guadagno. Naturalmente maggiore è il guadagno, più aumentano le tecniche e le possibilità di investire i profitti, sia in attività lecite, sia come banca di ultimo sconto per l'organizzazione di complesse operazioni illecite (attacchi alle cassette di sicurezza, ecc.).

b) forme tipiche di criminalità: la facilità delle comu-

nicazioni e alcune scelte di politica criminale effettuate in modo particolarmente improvvido (L.27-12-56, n.1423 e L.31-5-65; n.575) hanno facilitato la diffusione di alcuni stereotipi criminali al di fuori dell'originale terreno di coltura. Si pensi al sequestro di persona, tipico della società agro-pastorale sarda, e alle tecniche di criminalità mafiosa. Per il primo caso è più concreto parlare di modelli originali ripresi e perfezionati da organizzazioni diversamente e meglio attrezzate, in quanto sono abbastanza rari i casi di sequestro di persona effettuato in via esclusiva e principale da colonie sarde trapiantate nella penisola (caso Rossini e, per quanto è dato sapere, caso Botticelli).

Molto più complesso è il discorso riguardante la mafia. In questo campo vanno segnalate due caratteristiche: la trasformazione qualitativa del fenomeno nei luoghi di origine e la sua espansione in altre zone del Paese, nelle quali erano stati assegnati al soggiorno obbligato alcuni importanti quadri mafiosi (basti citare come caso tipico il racket della manodopera edile a Bardonecchia). Il dato costante, pur nel variare dei campi di attività, resta quello di una forte tendenza della criminalità mafiosa a gravitare intorno alle istituzioni pubbliche. Mentre non è più così spiccata la tendenza a non apparire in conflitto aperto contro il potere istituzionale, si è sviluppata e raffinata la tecnica di coinvolgimento ed occupazione dei pubblici poteri, che porta

poi a rendere massiccia la presenza mafiosa in tutte le ipotesi di circolazione del capitale pubblico. In questo senso hanno un valore addirittura paradigmatico le vicende della mafia calabrese, incentrate sul progetto di industrializzazione della piana di Gioia Tauro. Tale modus operandi diviene particolarmente pericoloso perché fornisce ingenti capitali ad organizzazioni che, avvalendosi della propria efficiente strutturazione e di collegamenti anche internazionali, li reinvestono o in altre attività criminose o in settori leciti che, dato il nostro tipo di società, aumentano la forza "contrattuale" mafiosa.

c) manovalanza criminale. Specialmente nelle grandi aree urbane, sussistono vaste fasce di popolazione nelle quali sta nascendo una sub-cultura che, accettando le mete sociali proposte dal sistema, ne rifiuta tuttavia i mezzi giuridicamente leciti. Nella letteratura internazionale più recente (1) si sta facendo strada, per fornire una spiegazione del fenomeno, l'ipotesi che esso sia solo il sintomo macroscopico di un processo di marginalizzazione delle fasce di marginalità sociale. Le società moderne, cioè, non soltanto creerebbero strati marginali, confinando ai limiti del sistema i nuclei incompatibili con il tipo prescelto, ma tenderebbero anche a costruire una barriera che isoli il ghetto, impedendo una sua retroazione nel tessuto sociale. (Si pensi al trattamento differenziato, in senso peggiorativo, riservato alle donne, ai giova

(1) Cfr. la tematica del IX Congresso internazionale di difesa sociale "Emarginazione sociale e giustizia". Caracas 3-7 agosto 1976. Il rapporto italiano, del Ministero di Grazia e Giustizia e del Centro Naz.le di Prevenzione e Difesa sociale, in Rassegna di studi penitenziari, suppl.al fasc.IV, luglio-agosto 1976.

ni, agli anziani). Questo tipo di meccanismo spesso dà luogo ad una reazione violenta, che tende poi ad esasperarsi specie nelle grandi aree urbane, nelle quali gli estremi della scala sociale convivono in uno stretto intreccio. Su questo tronco, comune a molte nazioni industrialmente avanzate, si innestano, come caratteristiche tipicamente italiane, gli effetti negativi della massiccia migrazione interna degli anni Sessanta, con le sue ulteriori conseguenze - sviluppo abnorme dell'urbanesimo, collasso del sistema dei servizi sociali, scomparsa del valore normativo di culture tradizionali ecc. Né va dimenticato il valore pedagogico negativo della criminalità degli affari, per la quale è altissimo il tasso di impunità e la cui importanza, in senso criminologico, solo adesso comincia ad essere compresa esattamente (cfr. nota n.1).

Il quadro si offusca notevolmente se si passa all'esame della criminalità politica. Innanzitutto va rilevato che particolarmente dannosa si è rivelata, nella lotta contro il fenomeno, la situazione dei servizi di sicurezza nazionale, i quali, dopo un periodo di allarmante attività, sono caduti in una stasi pressoché totale. Ta-

---

1) - Cfr. il convegno internazionale "Prime giornate europee di difesa sociale sui problemi della criminalità economica", Roma 28-29 ottobre 1977.

la carenza ha impedito e impedisce, per esempio, di portare chiarezza sui retroterra internazionali del fenomeno, assai probabilmente esistenti e nelle più diverse direzioni. Preoccupano inoltre, del terrorismo, sia i suoi risvolti ideologici, sia e soprattutto l'alone di consenso che va acquistandosi in strati sociali non trascurabili e che è indispensabile supporto di una attività così diffusa e inafferrabile quale si è sviluppata in questi ultimi tempi.

Non si può infine non essere allarmati se continuerà ad avanzare quel processo di saldatura tra criminalità politica e comune, che sommerebbe i vantaggi di una giustificazione pseudo-ideologica e di una organizzazione sempre più complessa e robusta. Sul campo del terrorismo, infatti, potrebbero fondersi, rafforzandosi a vicenda, tutti gli effetti criminogeni delle società post-industriali, portando l'attacco alla convivenza sociale ad un così alto livello di pericolo, da indurre l'opinione pubblica, anche sotto la spinta di ben orchestrate campagne di stampa, ad accettare pericolose scorciatoie autoritarie le quali, sull'altare dell'ordine, vorrebbero sacrificare la sostanza della democrazia, lasciandone magari in vita solo le forme.

## 2) Insufficienze strutturali dell'apparato "repressivo"

Di fronte al quadro della criminalità rapidamente sintetizzato fin qui, stanno carenze macroscopiche degli strumenti tradizionali di lotta contro la delinquenza, cioè, fondamentalmente, l'apparato di polizia e quello giudiziario. Anche qui basteranno alcuni accenni.

L'impreparazione delle forze di polizia di fronte alle forme moderne di criminalità, la loro utilizzazione quasi mai soddisfacente, la loro irrazionale distribuzione territoriale sono ormai troppo note per richiedere il supporto di dati specifici. Per rendersi conto della gravità della situazione, basta ricordare pochi elementi. Gli organi di polizia continuano ancora, sostanzialmente, a basare il loro operato sull'esistenza e l'attività di confidenti e/o agenti provocatori: questa tipologia di intervento diviene ogni giorno più inutile per una serie di fattori. Innanzitutto la complessità strutturale delle organizzazioni criminali, da un lato, e il diffondersi di raffinate tecniche cospirative, dall'altro, rendono assai difficile un proficuo operato dei confidenti. Inoltre il "fatturato" criminale ha raggiunto cifre così alte da rendere assai poco allettanti le contropartite che gli organi di polizia possono offrire in cambio di collaborazioni "occulte". Di fronte al diffondersi di forme di vera e propria assicurazione contro il rischio, una volta tipiche di alcune attività criminali (contrabbando), aumenta sempre più il numero di coloro che, alla confessione più o meno spontanea, preferiscono un periodo di detenzione, sicuri che le necessità del loro nucleo familiare saranno ugualmente soddisfatte e che, soprattutto, il ritorno alla libertà coinciderà con la ripresa di lucrose attività illecite.

Infine la stessa entità degli interessi coinvolti è in proporzione diretta con la violenza impiegata per difenderli. Non a caso, infatti, nel campo del traffico degli

stupefacenti, indubbiamente la più lucrosa tra le attività criminali, la gerarchia dei trafficanti è difesa con assoluta determinazione e qualsiasi tentativo di intaccarla viene stroncato a qualunque prezzo. La ferocia dei rapporti si instaura, puntualmente, ogni qual volta il circuito finanziario raggiunga dimensioni rilevanti e l'esempio più recente è il crescente numero di suicidi legato alla prostituzione e al gioco d'azzardo clandestino. Naturalmente questa violenza, prontissima a scatenarsi al minimo sospetti di tradimento, è un valido deterrente per molti potenziali informatori.

D'altro canto la congenita vischiosità burocratica e la prevalente origine meridionale degli appartenenti alle forze di polizia coincidono nello sguarnire pericolosamente gli organici dell'apparato proprio nelle zone più ricche e industrializzate del Paese, nelle quali il fenomeno criminale assume la sua maggiore virulenza.

Lo stesso fenomeno, per cause analoghe, si verifica anche per la magistratura. Si ha, così, l'assurdo distribuzione del personale giudicante - ed anche ausiliario - messa in luce già due anni fa dal rapporto del C&sis per il Ministero di Grazia e Giustizia (cfr. nota 1). Ma, al di

---

(1) - Cfr. "Per un osservatorio sulla giustizia. vol.I Il personale giudicante. vol.II Il personale ausiliario" Roma, Min.Grazia e Giust.

lità della mancanza di strutture, analizzata ampiamente dal Congresso di Bari dell'A.N.M., sono altre le carenze più preoccupanti della magistratura. La cultura tecnica dei giudici, la loro formazione professionale, la loro esperienza personale e, dato fondamentale, lo stesso quadro normativo al quale debbono fare riferimento (art.101 cpv. Cost.) rendono loro particolarmente difficile quella elasticità di esercizio della funzione che è indispensabile per adeguarsi alle complesse fenomenologie della violenza e dei conflitti sociali. Tale obiettiva situazione di difficoltà viene, poi, ulteriormente aggravata quando, secondo recenti tendenze legislative, si vogliono applicare a fenomeni di così sfuggente contorno strumenti generalmente molto specifici quali quelli giudiziari. Su questo tema, su quello connesso della così detta "supplenza giudiziaria", sui contraccolpi verificatisi a livello di latente conflitto istituzionale, le polemiche e le puntualizzazioni sono troppo vaste per poter essere affrontate in questa sede. Probabilmente è sufficiente qui accennare che, oggi, appare necessaria una ridefinizione dell'ambito proprio dell'attività giudiziaria, nel quale non sono tollerabili sconfinamenti di altri poteri, ma soltanto ipotesi di collaborazione, pena un inammissibile stravolgimento del quadro costituzionale.

Lo spazio lasciato libero però, che può assumere una pericolosa caratteristica criminogena, va prontamente occupato da una intelligente azione congiunta di istituzio

ni e forme associative spontanee. Non tanto necessaria, quindi, un'azione di regolamento di confini, quanto una distribuzione o redistribuzione di competenze che valorizzi e non mortifichi il progetto sociale della Costituzione.

### 3) I presupposti della partecipazione

La tutela dell'ordine pubblico e l'amministrazione della giustizia sono compiti che lo Stato riserva, primariamente a se stesso.

Tali compiti, come la difesa esterna, sono essenziali all'esistenza stessa dello Stato.

Nell'esercizio di essi si esprimono e si realizzano gli equilibri delle forze che tengono insieme una comunità sociale.

Una necessità oggettiva ha, perciò, condizionato e condiziona la esclusione o la più o meno accentuata di una partecipazione popolare diretta all'esercizio dei poteri connessi a tali compiti.

Tuttavia non sono ignote anche al nostro ordinamento alcune forme di partecipazione popolare sia per quanto riguarda la tutela dell'ordine pubblico che l'amministrazione della giustizia (v. art. 652 C.P. e 242 c.p.p. che stabiliscono il dovere di prestare la propria opera in caso di flagranza di reato).

Ma la gravità della crisi che il paese attraversa

in tali settori, come abbiamo visto, ha imposto, da una parte, appelli sempre più frequenti dei responsabili dei pubblici poteri alla collaborazione popolare e dall'altra una più sentita e diffusa sensibilità dei cittadini ad una più forte quanto vaga pressione degli stessi a controllare la gestione di tali aree, tradizionalmente separate, dell'attività pubblica.

Ma agli uni e agli altri non sembra siano chiare le vie operative attraverso le quali soddisfare concretamente ad esigenze oggettive, per ora avvertite solo emotivamente.

Che senso ha, ogni volta che una ondata di criminalità, più violenta o più appariscente, sembra scuotere la supina rassegnazione di autorità o dei cittadini e far temere per la tenuta delle fondamenta stesse dello Stato, fare appelli drammatici alla collaborazione di tutti o invocarsi da tutti una risposta più efficace delle istituzioni, cioè adeguata alla novità, non solo quantitativa, del fenomeno, quando, in concreto, si rispolverano e si accettano strumenti normativi, non solo politicamente, ma tecnicamente inidonei?

Eppure, si sa, i problemi d'ordine pubblico e di amministrazione della giustizia non sono soltanto problemi tecnici ma sono anche e, almeno in società democratiche economicamente e socialmente sviluppate, prevalentemente politici.

Cioè, problemi che impongono soluzioni politiche

che agiscono sulle cause e che, anche quanto ai rimedi tecnici, implicano valutazioni attente circa le ripercussioni politiche degli stessi, rivolte anzitutto ad impedire che ne abbiano di negative o che, comunque, ne paralizzino gli effetti meramente difensivi che ci si era proposti.

Ma se così è, val quanto dire che i problemi predetti non potranno trovare una soddisfacente e realistica soluzione se non corresponsabilizzando, a tutti i livelli, nelle forme più appropriate, sperimentate e sperimentabili, la più vasta possibile partecipazione popolare.

Non già sul presupposto misticamente populistico che in tale partecipazione possono, di per sé, realizzarsi le più perfette e, astrattamente, concepibili, soluzioni democratiche.

Non vi è democrazia reale senza partecipazione popolare ma non necessariamente partecipazione popolare equivale di per sé a democrazia.

Occorre a tal fine che le forme di tale partecipazione vengano immaginate e tradotte in strumenti realmente operativi con esame spregiudicato di tutti i complessi aspetti del problema: con volontà strategicamente rivolta al fine, ma con la massima attenzione al contesto, non solo normativo ma sociale e culturale, entro il quale dovrà essere realizzato.

L'indagine deve necessariamente partire da una

questione pregiudiziale: se ed in qual misura il problema della partecipazione popolare nei settori suindicati sia avvertito dalla coscienza popolare.

Ad un primo e superficiale esame, sembrerebbe che questa sia stata soltanto sfiorata dal problema, appena emerso nelle pieghe delle allarmate reazioni emotive, determinate dalla inadeguatezza delle risposte istituzionali sia sul terreno dell'ordine pubblico, sia, e da tempo più lungo, su quello dell'amministrazione della giustizia.

Tuttavia, e se si guarda più a fondo, qualcosa di nuovo è andato emergendo.

In positivo e in negativo.

In positivo, basti ricordare le reazioni popolari, dapprima spontanee e poi organizzate responsabilmente con il coinvolgimento di partiti e sindacati, consigli di quartiere etc., che si sono manifestate dopo gli episodi più drammatici di criminalità politica e comune (Piazza Fontana, morte di Annarumma, Reggio Calabria, assassinio di Coco e dell'avv. Croce, Bologna, Savona, processo Curcio a Milano).

In questi, come in numerosi altri episodi, non si è trattato soltanto di una risposta meramente passiva e di appoggio morale e politico agli appelli alla collaborazione che venivano, volta a volta, indirizzati alla popolazione da autorità politiche, di polizia e giudiziarie.

Emergevano in modo embrionale indirizzi e concrete azioni rivolte a strutturare una forma cosciente di speci

fica collaborazione e controllo nella politica e nell'azione di difesa di fronte agli attacchi più violenti e distruttivi contro la sicurezza dei cittadini e l'ordine democratico repubblicano. Incontri di delegazioni di lavoratori e di cittadini d'ogni opinione politica con rappresentanti di amministrazioni locali e titolari di poteri istituzionali per esaminare insieme cause e rimedi, articolavano già forme che, sotto l'urgenza della necessità, tendevano a superare quelle di mera espressione di una mobilitazione morale.

In negativo, l'attenzione dovrebbe essere rivolta alla tendenza rappresentata, da una parte, dalla fuga dalle responsabilità di partecipazione a pubbliche funzioni (rifiuto dei giudici popolari di sobbarcarsi agli oneri ed ai pericoli derivanti dalla partecipazione alle giurie delle Corti di assise) e dall'altra alla privatizzazione crescente delle funzioni di sicurezza pubblica e di amministrazione giudiziaria.

L'aumento delle guardie private a difesa dei beni e della incolumità fisica delle persone ne costituisce uno degli esempi più significativi e preoccupanti.

#### 4) Alcuni spunti concreti

Abbiamo visto che nel nostro Paese non si è ancora pervenuti ad una visione unitaria e sintetica del fenomeno, individuale e sociale, della criminalità, anche se da più parti non mancano le indicazioni in ordine al

le ripercussioni che, sulla genesi dei comportamenti devianti, hanno le ingiustizie di fondo di un sistema economico sempre più disumanizzante.

Di certo, l'opinione pubblica è allarmata per il livello di degradazione cui rischia di giungere il nostro ordinamento democratico ed in questa situazione ha gioco, peraltro, la provocazione fascista.

Purtroppo, se un discorso dei ceti conservatori in proposito si risolve in termini meramente repressivi ed in una valutazione oltremodo rozza della polizia e della magistratura, considerate come mero strumento di difesa del sistema di potere costituito, è da rilevare nelle forze progressiste (se è in corso una rapida evoluzione) il permanere di una diffusa - perché storica - diffidenza verso le suddette e medesime istituzioni.

Una politica repressiva trova il suo sbocco in meccanismi legislativi che, proprio in quanto inefficienti, inducono a loro volta (nei periodi di acuta tensione sociale) a realizzarne altri parimenti inefficienti ma ancor più gravi, in un progressivo restringersi delle libertà.

Vale l'esempio della più recente legislazione repressiva e vale la nostra storia in questo campo da un secolo ad oggi.

Una radicale diffidenza verso polizia e magistratura comporta non solo atteggiamenti di solidarietà verso quanti vengono tradizionalmente ritenuti "vittime del si-

stema" ma quanto un difetto di attenzione, di approfondimento critico e di destinazione di risorse nei confronti delle strutture designate alla prevenzione e al controllo della criminalità e quindi ad ancora un maggiore isolamento di "corpi" che già di per sè tendono a prospettarsi "separati".

Ora, l'allarme della opinione pubblica per una criminalità endemica e per i fenomeni fiancheggiatori e per la spirale di violenza che essa stessa mette in moto, la consapevolezza, che si va acquisendo circa il sicuro fallimento di un sistema legislativo e burocratico meramente repressivo, il dato fondamentale per cui polizia e magistratura sono, in un ordinamento democratico, al servizio della collettività per la quale operano, a difesa delle istituzioni ed a tutela della libertà, rendono necessario una nuova politica.

Noi riteniamo che nessun problema in questo campo che ci sta davanti si risolve aumentando leggi, reati, pene, poliziotti e magistrati.

Riteniamo che bisogna comprendere anzitutto la criminalità giacché è proprio qui che si lamentano mistificazione, disinformazione, superficialità di giudizi, improvvisazione nelle risposte: e comprendere la criminalità vuol dire anche studiare l'azione del sistema che la provoca, la definisce ed al quale essa reagisce.

E' nostra convinzione che la strada da percorrere sia senz'altro alternativa rispetto a quella finora segui

ta: va sconfitta la linea tradizionale della criminalizzazione (si tratta di depenalizzare o decriminalizzare molti comportamenti e semmai di criminalizzare seriamente altri e ben più gravi, lesivi degli interessi generali della collettività) e recenti iniziative in questo senso, seppur timide, sono di buono auspicio; va rifiutata, perché oltretutto suicida, la tentazione di una scallata della violenza da parte delle istituzioni; va affermato il principio che la questione criminale è aspetto fondamentale della questione sociale e richiede dunque una politica non settoriale ma di ampio respiro.

Vicende storiche del nostro paese ci hanno portato a questa situazione: che proprio le istituzioni chiamate a proteggere la libertà, l'incolumità, i diritti tutti dei cittadini, da una parte risultano le più isolate, le meno accessibili, le meno responsabili e dall'altra sono quelle nei cui confronti tuttora e in larghi strati della popolazione sono maggiori la diffidenza e la ostilità.

Possiamo convenire che in pochi campi è così evidente il distacco tra istituzioni e società civile, tra comunità e pubblici poteri.

Questo distacco, a nostro avviso, si può colmare soltanto attraverso una consapevole partecipazione popolare, uno sforzo congiunto e convergente della intera comunità.

Non si tratta dunque di scaricare sulla sola Magistratura ogni tensione e conflitto (e identica consi-

derazione può farsi per la polizia) ma si tratta invece di recuperare alla sovranità popolare le sue primarie responsabilità.

Un discorso di partecipazione popolare alla lotta alla criminalità è tutt'altro che agevole in un contesto statale dove ogni intervento in tal senso dei cittadini, singoli o associati, o degli stessi enti esponenziali della comunità è stato in genere respinto.

Perdura nel nostro ordinamento, conseguenza della scarsa iniziativa delle forze democratiche in questo settore, una netta contrapposizione tra stato ed enti locali, tra organismi statali e cittadini.

Sarebbe un errore voler tacere le difficoltà che si incontrano, pur dopo trenta anni dalla Costituzione, a fare intendere gli enti locali come articolazione democratica dello stato.

Eppure nessuno può seriamente dubitare sul punto che in tanto un ordinamento acquista e mantiene valore e significato democratico in quanto riesce a realizzare un collegamento effettivo tra istituzioni e tessuto popolare.

Noi riteniamo che o si perviene a questo nuovo modo di essere dello stato oppure ogni lotta contro la criminalità è destinata a fallire; di più: riteniamo che, continuando per la strada fin qui battuta, la democrazia per "difendersi", finirà col distruggersi.

Ogni qualvolta si portano ad esempio Paesi come la Gran Bretagna, e la Francia, ove le funzioni di polizia rientrano tra i compiti del potere locale, si eccipisce subito che trattasi di Paesi del tutto diversi dal nostro, il che vorrebbe significare non già che non è possibile prendere tali Paesi come modelli per una acritica imitazione ma che non è neppure il caso di cominciare a cambiare le cose qui da noi.

Il problema sta invece nel voler cominciare a camminare in un certo senso, predisponendosi ad ogni passo per quelli successivi, con intelligente costanza; e senza pretesa di possedere ricette definitive.

Il primo passo, secondo noi, non sta tanto in un trasferimento, quanto in un coordinamento di poteri.

Giova ripetere che il punto di partenza consiste nello stabilire che ordine pubblico, criminalità, sicurezza dei cittadini, interessano non già lo Stato soltanto e non anche il potere locale, ma interessano questo e quello in pari misura, essendo questo un modo di essere di quello.

Se non si intende questo è inutile procedere oltre.

Importante quindi un trasferimento di poteri dallo stato agli enti locali ed un decentramento dei poteri statuali, ma la soluzione non è soltanto qui.

Allorquando si assiste, come di recente in Calabria in questo anno 1977, al fenomeno di città e pa

esi che manifestano contro la criminalità mafiosa che ne mina le basi di un civile progresso, e, come accaduto nel 1974 a Savona, alla collaborazione di una intera popolazione con le forze di polizia contro il terrorismo fascista, o, come accaduto nell'anno scorso, alla vigilanza delle fabbriche di cui ebbe a farsi carico la classe operaia, o, come ancora in tutti questi anni agli interventi già richiamati, sembra di poter dedurre che sta emergendo davvero nella nostra società tale e tanta disponibilità democratica per il discorso che stiamo facendo, che sarebbe imperdonabile errore non volerne prendere atto.

E che sia questa la strada giusta da percorrere la si verifica, ancora, nella ostilità della destra reazionaria ad ogni accenno di intervento popolare in materia di sicurezza pubblica.

A nostro parere è all'articolazione democratica del potere locale, gli organismi elettivi di base (Consigli di quartiere, Comuni) che bisognerà fare anzitutto riferimento.

Infatti proprio a questo primo livello si può cominciare a verificare la concretezza di ogni discorso sulla criminalità nel confronto immediato con la realtà sociale e nella ricchezza di contributi che in tale modo è possibile acquisire per una seria attività di prevenzione.

Una linea di riforma legislativa, idonea ad assicurare un pregnante intervento dei poteri locali, passa indubbiamente attraverso una nuova visione delle funzioni del Sindaco, anche in relazione ai possibili sviluppi dei principi del D.P.R. 24-7-77, n.616, emesso in attuazione della L.22-7-75, n.382, una diversa e ben più ampia sistemica dei suoi compiti di invigilare a tutto ciò che possa interessare l'ordine pubblico (cfr. l'articolo 152 del T.U. della Legge Com.le e Prov.le del 2 febbraio 1915, n.148) e forse una attribuzione in generale di autorità di pubblica sicurezza, oggi limitata alla sola ipotesi della mancanza, in loco, di un relativo ufficio statale: ma passa soprattutto attraverso una nuova volontà politica; quella cioè di inserire, attraverso il potere locale, la questione criminale in quella sociale e di assicurare un collegamento stabile tra comunità ed attività di polizia e tra le diverse attività di polizia tra di loro.

Una politica dell'ordine pubblico, quindi, come non è stata tentata mai nel nostro Paese.

Noi riteniamo che nessun ufficio, nessuna istituzione diversa da quella rappresentativa possa meglio assicurare questo momento di sintesi unificante, ed il necessario controllo democratico sui modi in cui questo si verifica.

Si tratta però di mettere il potere locale nelle condizioni effettive che gli consentano di far fronte ai problemi che la questione comporta perché di certo né co

mani, né consigli di quartiere potranno fare nulla se non saranno messi in condizioni di svolgere - proficuamente - gli interventi che si richiedono loro.

Per quanto concerne la prevenzione, l'intervento del potere locale, sulla base della partecipazione dei cittadini, variamente sollecitati, ha davanti a sé possibilità illimitate, come vedremo in seguito.

Sembra sufficiente, adesso, affermare senz'altro che tutto ciò che concerne i servizi di prevenzione va affidato e senza esitazione al potere locale, nella sua articolazione comunale e provinciale e riservando al livello regionale soltanto compiti di indirizzo e di coordinamento, ferme restando le competenze regionali, precisate dalla più recente legislazione, già citata.

Per quanto concerne l'attività vera e propria di polizia, valgano alcune riflessioni.

Va detto anzitutto che anche qui le possibilità di intervento sono molteplici e potrebbero esserlo già oggi sol che si superassero vecchi schemi per inquadrare in diversa cornice di riferimento l'attività di polizia locale, urbana e rurale, definita dalla Costituzione (art.117) materia di competenza regionale.

Noi riteniamo che già oggi una nuova volontà politica basterebbe per condurre una lotta vincente alla mafia dell'edilizia, come a quella delle campagne, dei mercati, dei cantieri, utilizzando gli ampi strumenti offerti dalla L.n.382 e dal D.P.R., n.616 già citati.

Dunque il primo compito che va affrontato preliminarmente dalle forze democratiche è quello della sensibilizzazione della comunità e della mobilitazione, in termini di concretezza, del potere locale perché occupi almeno lo spazio che già gli compete.

Un recupero del potere locale in questo campo è di certo il primo e pertanto il meno facile passo per una successiva e serena ridefinizione dei poteri di polizia da affidare specificamente ai comuni.

D'altra parte urge affidare alle istituzioni democratiche il collegamento tra comunità e attività di polizia.

Noi siamo convinti della necessità di tale collegamento a livello di comuni e di consigli di quartiere.

Nessuno può conoscere meglio dei cittadini direttamente interessati le esigenze della comunità di cui fa parte, gli ambienti che richiedono particolari interventi, le carenze nella attività di polizia che si verificano, per mancanza di coordinamento, nel tempo e nello spazio.

L'intervento del potere locale nella lotta alla criminalità conduce, ne siamo convinti, ad un potenziamento dei servizi di prevenzione come a quelli di sicurezza, ad un loro coordinamento nonché ad una migliore, perché armonicamente distribuita, presenza delle diverse forze di polizia: quindi ad una loro migliore utilizzazione per zone e per orari che coprano l'intero territorio e l'intero arco delle 24 ore.

Servizi sociali e polizia di quartiere, dunque, come prima forma concreta di partecipazione; esamineremo più avanti altre metodologie di intervento nella stessa linea.

5) La partecipazione come controllo della funzione

Non si può dire che la partecipazione popolare alla funzione giudiziaria abbia avuto nel corso di questi anni uno sviluppo analogo a quello che si è registrato a proposito della funzione legislativa e amministrativa. Malgrado le precise indicazioni contenute al riguardo nella Costituzione, e di cui si è già detto ampiamente, la legislazione ordinaria non ha in nessun modo cercato di ampliare la sfera di partecipazione dei cittadini all'e servizio diretto e indiretto della funzione giurisdizionale; sicché su questo terreno, (avendo ormai perduto ogni peso l'istituto del conciliatore) siamo in pratica ancora fermi alle sole Corti di assise, costruite per di più, secondo la legislazione vigente, in una forma molto vicina a quella delle Corti di assise del periodo fascista. L'isterilimento che ha spento le enunciazioni partecipative contenute nella Costituzione a proposito della funzione giudiziaria viene spesso attribuita, a tutti i livelli, talora anche scientifici, all'elevato grado di specialità e di tecnicismo che sarebbero proprie dell'attività dei giudici; ed è indubbio che è stato proprio un pregiudizio del genere, insieme a una concezione ancora in par

te sacrale della giustizia, ad impedire (almeno finora) che si sviluppasse compiutamente, nella legislazione non tanto, quanto nella prassi, quella particolare forma di partecipazione che è rappresentata dal sindacato dell'opinione pubblica sull'attività dei giudici. E' fuori dubbio che in questa direzione molti passi avanti si sono fatti dai tempi in cui non era concepibile altro controllo sulle sentenze che non fosse quello delle riviste specializzate e in generale della dottrina giuridica. A questa evoluzione molto ha contribuito la nuova magistratura, la magistratura più aperta e più sensibile alle esigenze dei tempi nuovi; rivendichiamo a nostro merito di averlo fatto, non per pregiudizi di tipo politico, per quei pregiudizi che invece hanno spesso ispirato l'azione di chi ha avvertito questo processo di sviluppo del sindacato democratico sulla giustizia, ma al contrario, proprio per concorrere a dare attuazione a precise indicazioni presenti nell'ordinamento giuridico.

Che altro infatti può volere la legge, quando prescrive che i giudizi civili e penali siano pubblici? Forse in passato la regola può anche avere avuto altri significati, ma è fuori discussione che essa oggi non ha altro scopo che quello di permettere il controllo dell'opinione pubblica sull'amministrazione della giustizia e quindi di favorire o almeno di consentire, se non di stimolare, le critiche dei cittadini all'operato dei giudici. Con ogni verosimiglianza, queste implicazioni della legge non erano altrettanto avvertite nel passato, quando in sostanza

la pubblicità dei giudizi si riduceva alla pubblicità immediata dei dibattimenti penali, e cioè alla presenza nelle singole aule di giustizia delle persone che potevano frequentarle. Con i mezzi di comunicazione moderni, le cose sono profondamente cambiate, in quanto si è andato sviluppando in misura sempre più accentuata un fenomeno di pubblicità mediata (ottenuta cioè attraverso la stampa, la televisione, la radio) di tutti i giudizi e in primo luogo di quelli penali. Di conseguenza, la possibilità di esercizio del sindacato democratico sulla giustizia ha assunto col tempo dimensioni sempre più vaste, ed è prevedibile che si accentui nel futuro anche in un'altra direzione, se il nuovo codice di procedura penale provvederà ad abolire e a contenere in confini più ristretti di quelli attuali il segreto istruttorio.

Questa situazione aumenta le responsabilità dei mezzi di comunicazione di massa non solo nella formazione dell'opinione pubblica ma anche nel tipo di partecipazione. Quanto più, infatti, aumenterà lo spazio offerto all'informazione, tanto più sarà grave la condotta di chi, per sostenere idee precostituite, fornirà notizie inesatte e/o incomplete (1).

---

(1) - Cfr. su tutta questa problematica, da diversi punti di vista, "Giustizia e informazione", a cura di Nicolò Lipari, Bari, Laterza 1975. Atti del XV Congresso dell'A.N.M. - Torino 11-13 settembre 1973.

A questa possibilità astratta non si può negare che, negli anni più recenti, abbia fatto riscontro anche in concreto una notevole estensione del controllo dell'opinione pubblica sull'attività dei giudici, e ciò anche se non sono mancate resistenze e invettive da parte di chi ha sentito travolto dall'interesse sempre maggiore dei cittadini per le cose della giustizia, opinioni ed idee definitivamente superate dai tempi. Naturalmente, per approfondire opportunamente il discorso, sarebbe necessario svolgere un'indagine penetrante sui modi e sulle forme in cui si esercita nei fatti il controllo dei cittadini sull'opera dei giudici, e sarebbe anche necessario puntare l'obiettivo da un lato sulle motivazioni che, nei singoli casi e gruppi di casi, ne sono state all'origine, dall'altro sugli effetti che ha avuto, in generale e in relazione a specifici episodi, il sindacato democratico dell'opinione pubblica sulla giustizia. Ma è evidente come in questa sede non sia possibile fare altro che indicare i problemi accennati come argomento del dibattito.

Qui invece si deve aggiungere che l'ordinamento non solo si preoccupa di rendere possibile, attraverso la pubblicità dei giudizi, sindacati della collettività sulla giustizia, ma provvede altresì, nel momento in cui sancisce l'obbligo di motivazione delle sentenze, a mettere a disposizione dei cittadini un mezzo specifico di controllo sull'attività dei giudici.

Al riguardo, la prima cosa da tener presente è

che la più recente riflessione processualista ha dimostrato l'assoluta inconsistenza dell'opinione che assegna al dovere costituzionale di motivare i provvedimenti giurisdizionali una funzione esclusivamente endo processuale, e cioè diretta a soddisfare soltanto le esigenze di controllo del provvedimento ad opera delle parti e del giudice delle impugnazioni. La verità è invece che, anche indipendentemente dai precetti della Costituzione, alcuni principi desumibili dagli ordinamenti processuali (civile e penale), come ad esempio la permanenza dell'obbligo di motivare anche in caso di estinzione del potere di impugnazione e la previsione della nullità della sentenza per mancanza e contraddittorietà della motivazione, stanno a significare in modo non equivoco che il dovere di indicare i motivi della decisione svolge una funzione estraprocessuale, non limitata dalle sole esigenze del processo.

Questa funzione acquista peraltro nel sistema costituzionale un peso maggiore e un significato più marcatamente connesso alla partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia. Nella Costituzione infatti, la giurisdizione non è manifestazione dello Stato-persona, ma è al contrario (ed è inutile ripetere qui, per dimostrarlo, la trama di un discorso fatto tante volte) l'espressione di un potere che il popolo sovrano ha delegato per il suo esercizio alla magistratura e che quindi

la magistratura deve esercitare rendendo conto della propria opera alla fonte della sua legittimazione. A questo scopo provvede appunto l'obbligo della motivazione, in quanto è attraverso la motivazione che i cittadini sono messi in condizione di apprezzare la fedeltà del giudice alla legge e in primo luogo ai principi di fondo dell'ordinamento costituzionale.

L'obbligo della motivazione diviene così uno strumento, ed anzi il principale strumento che hanno i cittadini per esercitare un sindacato sul fondamento della decisione e quindi, in definitiva, sul funzionamento della giustizia. Si tratta indubbiamente di uno strumento che nella pratica non ha funzionato con l'estensione e l'ampiezza desiderabili, ma è degno di nota che anche da questo punto di vista qualcosa si muove; diventa infatti sempre più frequente l'abitudine dei giornali di pubblicare ampi stralci delle motivazioni delle sentenze relative ai processi che hanno maggiormente interessato l'opinione pubblica; mentre è possibile che il nuovo codice di procedura penale sancisca l'obbligo della motivazione contestuale, così da meglio stimolare le reazioni dell'opinione pubblica circa il fondamento delle decisioni. In questa direzione, comunque, molto è affidato alla sensibilità e alla buona volontà dei magistrati, che, rompendo gli schemi di un tecnicismo tante volte inutile, possono creare le premesse per favorire stimolanti interazioni tra collettività e potere giudiziario. Coinvolgendo, in questo modo, i cittadini, è anche possi

bile chiederne una più fattiva collaborazione per il raggiungimento delle finalità proprie della giustizia: e al riguardo non bisogna dimenticare (come meglio si dirà in seguito) che quella giurisdizionale è una funzione che non può fare a meno (soprattutto per quanto riguarda il campo penale) della collaborazione del pubblico.

6) La partecipazione come collaborazione

In varie sedi, ivi compresa quella delle Nazioni Unite, nella impostazione del tema della partecipazione del pubblico si convocano spesso insieme problemi di diversa ontologia. In particolare si confonde il concetto di partecipazione diretta di esponenti del popolo all'esercizio di funzioni pubbliche con quello di collaborazione dei privati cittadini, come tali, per il migliore perseguimento delle finalità della funzione pubblica.

La partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia nelle forme che già abbiamo attuato, o in altre possibili, si risolve nell'esercizio più o meno temporaneo di pubbliche funzioni. Essa ha grande rilevanza perchè contrasta gli effetti negativi della professionalizzazione. Inoltre la partecipazione diretta arricchisce la osmosi fra autorità e popolo e agevola una migliore e più diretta conoscenza dei problemi della funzione pubblica e delle sue reali finalità da parte dei cittadini.

Ma il cittadino che partecipa direttamente, nel momento in cui esercita la pubblica funzione, si identifica con l'autorità talché, in sostanza, tale tipo di partecipazione si risolve in un modo di costituzione dell'organo. Questo, sia pure democraticamente costituito, si pone sempre in posizione dialettica con la collettività e pertanto si distingue, almeno in termini strutturali, da essa.

L'altro aspetto che interessa sottolineare è invece quello della collaborazione e cioè il contributo che ogni cittadino in quanto tale può dare per il migliore e spietamento della funzione pubblica.

Per cogliere la fondamentale importanza nella collaborazione dei privati cittadini nel settore della giustizia penale si deve muovere dalla constatazione che il funzionamento di questa è concepito ed organizzato in modo da non poter prescindere dall'ufficio dei privati.

La notitia criminis che è il momento di avvio di tutto il meccanismo di investigazione, di giudizio, di esecuzione delle misure di controllo e di risocializzazione muove, nella stragrande maggioranza dei casi, dall'iniziativa dei privati a cui fanno riscontro gli interventi delle autorità di polizia e giudiziarie.

Le investigazioni di polizia e gli accertamenti giudiziari si basano prevalentemente sulle testimonianze delle vittime e degli altri soggetti che in qualche modo hanno conoscenza dei fatti. L'apparato penitenzia-

rio sarebbe un mostruoso sistema di dominio dell'autorità ove le istituzioni non si aprissero alla collaborazione dei cittadini e non si collegassero con le risorse proprie della comunità locali.

Le misure alternative alla detenzione non potrebbero nemmeno essere concepite fuori di un quadro di collaborazione del pubblico e così anche le attività di reinserimento sociale successive alla dimissione dagli istituti penitenziari.

La collaborazione dei cittadini in queste specifiche aree di intervento è puntualmente prevista e disegnata dalla legge ma è evidente che la sua dimensione e la sua qualità dipendono da una serie di fattori condizionanti che sfuggono in parte all'influenza della legge. Non bisogna, però, sottovalutare l'apporto che la normativa può dare per sostenere i livelli ottimali di collaborazione.

Al riguardo si pone il problema, che non è solo del nostro paese, di verificare se sia veramente produttivo e opportuno mantenere l'indirizzo intimidatorio oggi prevalentemente in uso, senza bilanciamenti di tipo gratificante e di sostegno. Se si considera l'insieme delle disposizioni di legge sulla testimonianza, che vanno da quelle di carattere legale che puniscono la violazione del dovere di testimoniare nelle sue varie implicazioni a quelle di carattere processuale, intese a garantire la presenza dei testi ogniqualvolta occorra, ma quelle di carattere amministrativo concernenti i rimborsi spese e le indenni

tà, ci si convince che la figura del teste ne emerge gravemente menomata, quale quella di uno obbligato a servire la giustizia sotto la minaccia di costrizioni di vario tipo.

Al di là dell'imperio della legge sta una prassi spesso aggressiva e quasi sempre mortificante fatta di lunghe attese in condizioni di disagio, di rinvii, di escussioni di tipo inquisitorio nel corso delle quali si instaura una atmosfera poco gratificante e oggettivamente minacciosa. La retorica della dignità della testimonianza e della sua funzione pubblica viene tradotta, nella pratica, in un incontro sgradevole con l'autorità. Gli inconvenienti materiali connessi al dovere del testimone quali la perdita di giornate lavorative e gli spostamenti fuori della propria sede sono compensati in misura notoriamente inadeguata.

Nessuno si è mai preoccupato di svolgere un'indagine sulle esperienze dei testimoni. E' molto probabile che ne risulterebbe una denuncia circostanziata che coinvolgerebbe disposizioni di legge e atteggiamenti degli amministratori della giustizia e dei loro collaboratori.

Gli atteggiamenti di collaborazione non si possono ottenere con le pressioni e le intimidazioni tanto più se queste non sono controbilanciate da un sistema gratificante di cui dovrebbero far parte il comportamento delle autorità, l'organizzazione dei servizi e la tangibile misura dei rimborsi e delle indennità.

Un altro elemento che va tenuto in considerazione

è la preoccupazione di colui che riferisce alla giustizia come vittima o teste di esporsi alle ritorsioni delle persone che ne risultano direttamente o indirettamente accusate. Un maggior rispetto formale e sostanziale per il teste varrebbe ad incoraggiarlo nell'assumere le sue responsabilità. Nella realtà avviene, invece, che il teste si senta esposto e minacciato da ogni lato fino al punto di correre il rischio di vedere distrutta anche la sua reputazione allorché la stampa diffonde notizie sulla sua vita intima che nulla hanno a che vedere con il suo ruolo di fronte alla giustizia.

Come si vede le influenze negative su questo tipo di collaborazione alla giustizia sono molte e non tutte facilmente ovviabili allo stato poiché coinvolgono questioni di sensibilità democratica e di costume. Il ruolo della stampa, che è per suo conto uno degli aspetti più delicati di partecipazione della comunità alle funzioni giudiziarie, ha una straordinaria influenza su ogni altro tipo di collaborazione. L'immagine pubblica della giustizia penale, la comprensione del suo valore e delle sue finalità sociali sono in larga misura condizionate dall'opera della stampa. Essa può diminuire o accrescere la credibilità del tema e quindi influire sugli atteggiamenti di disponibilità o di chiusura della collettività. Basti questo accenno per richiamare i noti limiti fra attività di critica costruttiva e gratuito svilimento delle istituzioni.

Un impegno di chiarificazione culturale dei rappor

ti fra collettività e giustizia penale a cui partecipasero le componenti legislative, gli operatori di giustizia, la stampa, i vari gruppi di opinione specialmente a livello della comunità locale, potrebbe ambire a modificare profondamente in senso positivo le attitudini e i comportamenti dei cittadini isolando quelle aree di non collaborazione costituite dalle sottoculture criminali di tipo mafioso e simili. Oggi, purtroppo, si deve ammettere che la resistenza alla collaborazione è un fenomeno largamente diffuso, che collega in un continuum i più diversi settori della nostra società.

La giustizia penale nei suoi momenti di investigazione e di accertamento non può, come si è accennato, prescindere dalla collaborazione della cittadinanza; la qualità e il livello di questa collaborazione determina il grado di efficienza della funzione. Ciò spiega, per esempio, come mai le polizie più efficienti non siano quelle che dispongono di più uomini e mezzi, ma quelle che possono contare su una più diffusa e responsabile collaborazione della collettività.

Viceversa, in linea di principio, si può concepire un sistema penitenziario che prescinda dalla collaborazione dei privati. Si è detto avanti che in tal caso si instaurerebbe un mostruoso incontrollato dominio dell'autorità, la storia è piena di tali esempi. L'avanzamento dei sistemi penitenziari verso mete di umanizzazione e di civiltà è accompagnato inevitabilmente dall'apertura delle istituzioni carcerarie alla collaborazio

ne dei cittadini, come dimostra tutta la storia penitenziaria.

Il nostro legislatore ha perfettamente compreso l'esigenza fondamentale della collaborazione del pubblico alle istituzioni penitenziarie come dimostra il continuo richiamo a questo concetto nel nuovo ordinamento penitenziario. Si deve qui sottolineare che la partecipazione popolare in questo settore non è solo un fatto che può migliorare la capacità rieducatrice del sistema ma è addirittura la condizione essenziale per una possibile risocializzazione. Cosa significa infatti rieducazione in una società democratica e pluralista come la nostra? Chi definisce i modelli comportamentali e gli schemi di vita verso cui orientare l'azione?

Qualsiasi scelta fatta dai rappresentanti dell'autorità sarebbe arbitraria perché privilegierebbe un tipo umano e sociale rispetto ad altri possibili e ugualmente ammissibili.

L'ingresso nel carcere dei rappresentanti della collettività è l'unica possibilità che può offrire ai detenuti la varianza pluralistica dei modelli in riferimento. Vedremo più avanti gli ulteriori spazi che una lettura intelligente e progressista della legge n.382 può aprire all'intervento degli enti esponenti delle comunità locali (regioni e comuni).

Di assoluta evidenza è poi la necessità della partecipazione del pubblico nelle cosiddette misure alternative che altro non sono, nella sostanza, che un affidamento alla comunità dei compiti di risocializzazione.

PARTE TERZA

---

AUTONOMIE LOCALI E PREVENZIONE SOCIALE

I) - Autonomia e decentramento .

Abbiamo già visto, nella prima parte, l'importanza dell'articolo 5 della Costituzione per tutta la teoria della partecipazione popolare. Adesso è necessaria una riflessione approfondita su questo punto, prima di esaminare le forme istituzionali di partecipazione popolare.

Senza voler minimamente affrontare il tema dei rapporti tra il regime fascista e quello ad esso precedente, fonte di notevoli contrasti tra scuole storiche, tuttavia è indubbio che nel disegnare una forma di Stato accentrata al massimo il fascismo seguì la linea dell'organizzazione amministrativa dello Stato liberale. Il carattere stesso del processo unitario italiano, infatti, ebbe come sua conseguenza necessaria la massima centralizzazione dello Stato.

Basta qui ricordare, per spiegare tale scelta, due elementi storici : il carattere elitario del Risorgimento e il processo di formazione dell'unità nazionale, che non fu molto differente da una serie di conquiste politico-militari. In tal modo il Regno d'Italia, alla fine del suo processo di formazione, era un coacervo di popoli, leggi e istituzioni diverse, il cui principale elemento di coesione era la monarchia. Per evitare reazioni di rigetto, fu usato il solo strumento che, al costume dell'epoca, appariva funzionale, e cioè un ferreo accentramento politico, amministrativo e burocratico. Questa scelta seguiva la strada segnata, secoli prima, in quasi tutti gli Stati europei occidentali ma con alcune caratteristiche peculiari. Innanzitutto la mancata nascita di formazioni intermedie tra Stato e cittadino lasciava quest'ultimo solo nei rapporti con le strutture statali, che venivano così a trovarsi in una posizione di preminenza. Inoltre la

nascita di un ceto burocratico, che andò rapidamente crescendo in numero e importanza, permise l'alleanza tra grande e piccola borghesia degli stati preunitari, ai danni del ceto contadino e del nascente proletariato. Non a caso il fascismo, che di quella alleanza fu conseguenza, accentuò il processo di centralismo burocratico, eliminando altresì le possibilità di contrappesi e alternative offerte dal metodo democratico liberale (valgano gli esempi della L.comunale e provinciale del 3.3.34, n.383, il T.U.26.6.1924, n.1054 sul Consiglio di Stato e il T.U.12.7.34, n.1214 sulla Corte dei Conti).

La Costituzione repubblicana capovolse quest'ottica. Non solo essa recuperò le libertà borghesi eliminate dal fascismo, ma introdusse nuovi principi fondamentali, secondo i filoni politici e culturali già esaminati.

La più grossa novità introdotta dal legislatore costituzionale fu la piena accettazione del dato socio psicologico secondo il quale la completa realizzazione personale non può prescindere da un armonico inserimento in una realtà sociale. La persona umana rimase come centro astratto di imputazione di una serie di diritti, derivanti dalla rivoluzione francese, ma il progetto costituzionale si calò anche nella realtà dei rapporti sociali, nei quali l'uguaglianza formale è soggetta alle più vistose eccezioni. La traduzione nel concreto di tali scelte è contenuta nell'art.5, poiché nell'autonomia e nel decentramento il costituente vide gli strumenti più efficaci per adeguare le strutture sociali al proprio progetto.

Naturalmente, per poter acquistare questo nuovo valore, il decentramento costituzionale dovette raggiungere il suo massimo grado di espansione, e così fu chiaramente prescelto un decentramento politico e non amministrativo. La dif

92  
ferenza tra le due forme è macroscopica. Il decentramento amministrativo, infatti, non intacca minimamente la centralità decisionale, mentre quello

politico si caratterizza proprio per la moltiplicazione dei centri decisionali. Il disegno istituzionale della Costituzione, quindi, si articola in una serie di cerchi concentrici, nei quali il processo decisionale si generalizza verso l'estremo e si concretizza verso l'interno. Così si passa dalla legislazione quadro statale, unica in tutta Italia, alle possibili diversità delle leggi quadro regionale, alla loro concreta traduzione concreta negli enti territoriali più limitati, quali le province e, soprattutto, i comuni. Questo schema organizzativo riusciva a risolvere la contrapposizione tra democrazia rappresentativa, necessaria per la complessità sociale, e democrazia diretta, della quale la Costituzione, per il suo processo genetico, riconosceva il valore. Inoltre in tal modo si otteneva un altro importante risultato.

La pluralità di centri decisionali, recuperando il pluralismo a livello istituzionale e avvicinando sempre più gli amministratori agli amministrati, offriva uno schema così articolato ed elastico, che nessuno avrebbe dovuto più sentirsi oggetto di decisioni prese " altrove". Il progetto della Costituzione, quindi, diventava la soluzione più intelligente e democratica del problema della contrapposizione tra cittadino e potere, che aveva caratterizzato sia il vecchio Stato liberale, sia il regime fascista.

Del resto la novità dello schema costituzionale fu compresa pienamente da chi, avendo avuto il monopolio del potere, iniziò a combattere accanitamente contro il decentramento politico, che sentiva strutturalmente contrario ai propri interessi. La resistenza fu dapprima risolta e si tradusse in una totale inottemperanza dei precetti costituzionali. Successivamente, quando la ventata contestativa del 68/69 poté appoggiare le proprie istanze partecipative ed organismi, quali quelli sindacali, sufficientemente robusti da non poter essere totalmente ignorati, la

93

strategia conservatrice fu più raffinata. Così le Regioni ordinarie furono istituite nel 1970, ma soltanto cinque anni dopo, con la L. 382, fu delineato il quadro delle loro competenze; la L. 8.4.76, n. 278, ha introdotto i consigli circoscrizionali, ulteriore passo importante sulla via del decentramento, ma la loro elezione ha già subito slittamenti cronologici notevoli; il 24.7.77 sono stati promulgati i decreti attuativi della L. n. 382, ma già il governo è inadempiente sulle date di trasferimento dei mezzi economici indispensabili per il loro funzionamento. Così ancora il decreto del Ministro del Tesoro sul blocco della spesa pubblica, se obbedisce ad esigenze reali, tuttavia a giudizio di molti ha posto un freno robusto, per la rigidità della sua formulazione, all' autonomia degli enti locali, i quali, in attesa di una ormai indispensabile riforma della legge sulla finanza pubblica, tra poco saranno ridotti a poter amministrare, mai in pareggio, soltanto le spese correnti, rinunciando così di fatto all'esercizio delle facoltà loro formalmente attribuite.

Questa situazione di accoglimento formale dei precetti costituzionali e di un loro contemporaneo svuotamento sostanziale, che è la strategia della conservazione intelligente, rischia di far pagare pesanti prezzi a tutto il paese anche nel campo fondamentale della prevenzione sociale.

Esistono infatti numerosi campi nei quali lo stesso legislatore ordinario ha riconosciuto la necessità di una coordinazione tra potere punitivo e momento di prevenzione ed esistono vaste aree di interazione fra istituzioni diverse, che rischiano di essere lasciati totalmente scoperti da una azione indecisa degli enti locali.

2) - I rapporti obbligatori per legge .

A) Tossicodipendenze .

Con un processo soltanto all'apparenza inspiegabile, ~~ma~~

~~pare~~<sup>sembra</sup> che attualmente siamo di fronte ad un riflusso dell'interesse della pubblica opinione di fronte al problema della droga ; questo proprio quando anche in Italia il fenomeno delle tossicodipendenze sta diffondendosi al di fuori dei maggiori centri urbani e comincia ad acquistare dimensioni apprezzabili il mercato dell'eroina. Eppure il traffico di stupefacenti è uno dei capisaldi dell'industria del crimine, per l'ampiezza dei capitali coinvolti, per gli altissimi profitti, per l'indotto criminale al quale dà vita, per le profonde lacerazioni del tessuto sociale da esso causate.

Proprio per questi riflessi sociali dirompenti, la L. 22 dicembre 1975, n. 685, ha attribuito alle Regioni le funzioni di prevenzione ed intervento contro l'uso non terapeutico delle sostanze stupefacenti ( art.2 ). Infatti, a norma dell'art. 90 , alle Regioni spetta l'apprestamento delle strutture socio sanitarie competenti per la prevenzione, la cura e il reinserimento dei tossicodipendenti. Dei comitati regionali per la prevenzione delle tossicodipendenze fanno parte, di diritto, i presidenti dei Tribunali dei minorenni e delle sezioni specializzate dei tribunali e delle Corti. Come si vede, un intreccio strettissimo tra magistratura ed enti locali, e, più in generale, tra amministrazione statale ed organi delle autonomie locali. Una grossissima occasione per impostare in modo nuovo nuovi rapporti e per sviluppare ulteriormente le ipotesi di collaborazione.

Purtroppo questa occasione, fino ad ora, è stata in gran parte sprecata per i ritardi regionali negli adempimenti dei ~~de-~~ compiti normativi ed amministrativi. Tale ritardo incide anche sul campo più propriamente repressivo, che conserva tutta la sua importanza per la riduzione del grosso traffico, in quanto ai comitati regionali è affidata la raccolta di dati statistici, la cui conoscenza è indispensabile per individuare i centri di sistamento.

B) C a r c e r e .

Parlare, oggi, della necessità, dell'utilità e degli effetti dell'opera di umanizzazione del sistema penitenziario può sembrare paradossale, e pericolosamente avulso dalla realtà. Eppure il rifiuto delle tendenze alla germanizzazione, l'appassionata fedeltà al principio che la libertà si difende con la libertà, sono la difesa più sicura della democrazia e, oltre tutto, si dimostrano " paganti " anche nel campo più strettamente funzionale, come appare dai dati forniti dal Ministro Guardasigilli nel suo recente discorso alla Camera su questa materia. Esistono quindi numerose ragioni, di principio e utilitaristiche, per insistere sulla strada intrapresa dal legislatore ordinario con la formulazione del nuovo ordinamento penitenziario e per svilupparne maggiormente le implicazioni.

Abbiamo già detto, nella seconda parte di questo lavoro, che un ordinamento carcerario staccato dalla realtà sociale diventa uno strumento di dominio assoluto, e quindi potenzialmente, arbitrario, dei detentori del potere. Si tratta adesso di indicare le linee concrete <sup>attraverso</sup> alle quali ~~può tradursi~~ <sup>rischio non essere in sé</sup> questo ~~postulato~~.

L'ordinamento penitenziario, la legge n. 382, il decreto attuativo n. 616 hanno affidato alle Regioni e ai comuni il compito non solo di favorire il reinserimento dei detenuti, all'atto della liberazione, nella realtà sociale, <sup>di provvedere</sup> ma anche all'assistenza delle famiglie bisognose dei detenuti ( per inciso va rilevato come l'art. 23 D.P.R. 616 affida anche ai comuni l'assistenza economica alle vittime del delitto. Acquista, così, per la prima volta in Italia, diritto di cittadinanza normativa quel principio di civiltà secondo il quale le conseguenze del delitto non possono non coinvolgere l'intera collettività. Si sarebbe tentati di affermare che le nuove idee hanno una capacità attrattiva, per la quale novità genera novità e quindi una nuova visione del decentramento ha portato ad una nuova considerazione

anche di un altro argomento assai dibattuto).

Questo campo di intervento ~~può~~<sup>deve</sup> essere potenziato ~~non~~  
~~solo~~ con un adeguato impegno finanziario, ma può anche offrire  
possibilità di assorbimento del personale e, previo opportuno  
adattamento, delle strutture di quegli enti inutili che pro-  
prio per la L. n. 382 e per i decreti attuativi di essa so-  
no destinati ad essere assorbiti dagli enti territoriali.

Ma esistono anche altri campi di intervento regionale.

Alle regioni, infatti, è affidato in via esclusiva la  
competenza nel campo dell'istruzione professionale. E' intuiti-  
vo, allora, quale capacità di recupero e di reinserimento po-  
trebbero avere corsi di istruzione professionale, legati alle  
caratteristiche economiche locali, aperti anche alla frequenza  
dei detenuti ; iniziative di tal genere, infatti, offrirebbero  
in concreto agli interessati la possibilità di stringere quei  
contatti umani e sociali ai quali affidarsi una volta scontata  
la pena ( e, inoltre, <sup>si</sup> potrebbe finalmente arrivare ad una mora-  
lizzazione dello scottante argomento del lavoro dei detenuti e  
del suo attuale sfruttamento) .

Naturalmente sarebbe un lavoro molto delicato, nel quale  
dovrebbero collaborare educatori, amministratori, magistrati di  
sorveglianza e personale di custodia, ma l'obiettivo finale è  
talmente importante da meritare ampiamente l'impegno necessario.

### C) Criminalità e devianza minorile .

Uno dei dati più preoccupanti nel campo criminale è il  
costante e progressivo " ringiovanimento " della delinquenza.  
Analizzando i dati statistici, disponibili fino al 1973 , si  
nota che il numero dei minori denunciati , quasi costante dal  
1961 al 1966 , ha poi dimostrato una costante tendenza allo  
aumento, così che, prendendo come elementi di raffronto gli an-  
ni 1961 e 1973 , si ~~nota~~<sup>riduce</sup> che il numero dei minori denunciato

è aumentato in misura assoluta di circa 7.000 unità e di quasi il 33% in termini percentuali (ricerca svolta dal Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale per incarico dell'Assessorato dei servizi sociali della Regione Lombardia.

Inoltre, disaggregando ulteriormente i dati, si può rilevare che il fenomeno è rimasto stazionario, o addirittura in regresso, nelle regioni centrali, mentre è aumentato nelle zone settentrionali del paese, specialmente in quelle maggiormente sviluppate dal punto di vista economico. In particolare il fenomeno ha assunto dimensioni preoccupanti nelle zone di nuova urbanizzazione, interessando ceti sociali diversi, e dimostrando così l'incidenza negativa delle distorsioni inerenti alla nuova cultura urbana. Su tale punto, in un'ottica generale, torneremo più avanti, mentre qui interessa rilevare le linee di intervento degli enti territoriali, quali risultano dalla L. 382 e dai decreti di attuazione. L'una e gli altri, abbastanza chiari sulla parte normativa, soffrono di una preoccupante carenza nel disegnare concretamente i necessari apparati strumentali. In tal modo si rischia di disperdere completamente quella ricchezza di esperienze, di sensibilità e di prassi innovative, che, sia pure faticosamente, erano stati acquistati dalle strutture del Ministero di Grazia e Giustizia, che fino ad ora avevano lavorato in tali campi, in stretta collaborazione con l'autorità giudiziaria specializzata.

Il rischio più grosso, inoltre, è quello di affidare tali compiti ad enti anche culturalmente ~~pe~~ impreparati, per la mancanza di una precedente esperienza, a progettare addirittura una strategia di interventi. La prova più sicura di questo rischio è il dibattito che si sta sviluppando intorno all'istituzione dei consultori familiari, prevista dalla L. 29.7.75, n. 405. La tematica dei consultori, infatti, è stata generalmente

legata a quella dell'abordo e ai profili più strettamente medici, mentre è stata trascurata quasi totalmente la capacità dei consultori di attutire la crisi della famiglia, che troviamo quasi sempre all'origine della devianza e della criminalità minorile.

Rischia così di suscitare contraccolti negativi quella acquisizione socio culturale, che aveva sostenuto la necessità di affidare agli enti locali le competenze in materia, escluse quelle nel campo penitenziario, proprio perchè si era notato che l'unica possibilità di recupero della devianza consisteva in un armonico inserimento nella comunità di appartenenza.

La soluzione di questi problemi consiste in una opera convinta di apprestamento di strutture, in termini di personale e mezzi, formate con quote consistenti del personale già dipendente dal Ministero e collegate strettamente con quelle istituzioni non statali che hanno già accumulato sul problema un sufficiente patrimonio culturale ed operativo.

Questo lavoro, e la predisposizione del necessario quadro normativo di riferimento regionale, va completato in termini abbastanza brevi, se si vuole evitare che il fenomeno assuma dimensioni difficilmente riducibili.

### 3) - La politica del territorio

Lo sviluppo abnorme dell'urbanesimo è fattore criminogeno di estrema efficacia, secondo i concordi risultati delle più recenti ricerche criminologiche. Il fenomeno di urbanizzazione ha carattere generalizzato nelle società post-industriali, ma in Italia ha assunto dimensioni particolari. Infatti alle potenti spinte in tal senso della speculazione edilizia si è aggiunta la politica di sfruttamento del proletariato anche a livello territoriale, e il risultato è stata la migrazione, dalle zone più po-

vere a quelle più ricche ed industrializzate del paese, di circa 15 milioni di Italiani nei due decenni degli anni Cinquanta e Sessanta. Questa immigrazione di carattere biblico, oltre a cagionare un collasso dei servizi sociali, ha dato origine ad uno stato di vera e propria anomia, i cui effetti negativi si sono inter<sup>4</sup>cciati con quelli derivanti dalla convivenza, nei nuclei urbani industriali, di classi sociali estremamente lontane sul piano del benessere materiale ( questo elemento, in particolare, sembra essere alla base del dato di una diffusione quasi esclusivamente urbana delle più dannose delle tossicodipendenze, quelle da eroina ).

Secondo la Costituzione , la L. 382 e L. 28.1.77 , n. 10 , le competenze in materia urbanistica sono affidate in via quasi esclusiva agli enti territoriali , specialmente Regioni e Comuni. Da questo dato normativo discende immediatamente l'importanza di una corretta politica del territorio anche in ambito strettamente criminologico. Abbiamo già visto, nella prima parte, le conseguenze che tale riserva di competenza deve produrre A livello di gestione del servizio giudiziario ; adesso si tratta di indicare anche quelle influenti nel controllo della criminalità.

Se la città e i loro hinterland rimarranno quelli attuali, nessun rafforzamento organizzativo e tecnologico delle forze dell'ordine potrà colpire in via preventiva nè individuare in via di indagine i gangli della criminalità organizzata.

Se i quartieri periferici rimarranno dei semplici dormitori, non si potrà chiedere al singolo cittadino di " fare l'eroe ", sostituendosi ad un tessuto sociale che non esiste più.

Se, inoltre, continuerà a procedere il processo di congestione delle fasce costiere e pianeggianti del paese, con un lento spopolamento delle zone collinose e montane, si disgregherà un intero tessuto sociale, con le sue capacità connettive, e

avrà inizio il tipico schema sociologico di sviluppo di fattori prima di devianza sociale, poi di criminalità.

Questo processo può essere contrastato soltanto da un piano di intervento degli enti locali, il quale, recuperando un concetto esatto della programmazione, punti ad una decongestione delle aree sovraffollate e predisponga massicci piani di servizi sociali per i punti afflitti da un elevato tasso di criminalità, secondo una filosofia dei servizi sociali totalmente nuova, almeno a livello politico.

Ma, andando ancora oltre, va rilevato come sia necessario sfruttare gli spazi di partecipazione a livello addirittura micro urbanistico, aperti dagli artt. 12 e 13 L. 13.4.76, n. 278, che affida ai consigli circoscrizionali i poteri di gestione dei servizi socio-assistenziali.

La politica del territorio, infine, è legata strettamente ad un altro concetto che sta acquistando una importanza sempre maggiore, fino ad assumere un ruolo centrale nelle più nuove e avvertite tematiche sulla prevenzione sociale : il concetto del controllo sociale.

#### 4) Il controllo sociale.

Il concetto di controllo sociale ha una duplice valenza, una più strettamente etimologica e una normativa, in senso sociologico.

Nella prima eccezione si parla di controllo sociale per indicare il " reticolo sociale " che teneva sotto controllo la dinamica sociale delle aree di convivenza collettiva. Sia nei centri urbani, sia e ancor più nelle comunità rurali i luoghi di convivenza erano una realtà ben precisa ed individuali; ogni persona nasceva, cresceva e passava tutta la sua esistenza nelle stesse zone; quasi tutti gli abitanti si conoscevano, almeno di vista, per cui l'esistenza di persone dedite a comportamenti devianti non poteva passare inosservata, così come l'ingres-

so nella zona di elementi nuovi era immediatamente rilevabile.

Nella seconda accezione del termine si indica una diversa realtà.

Nelle società contadine e nelle piccole comunità di alcuni decenni fa il comportamento individuale e collettivo veniva regolato, controllato e indirizzato dal giudizio della comunità, spesso implicito, ma sempre fortemente vincolante. Esisteva una scala di valori comportamentali abbastanza ben strutturata, acquisita e introitata consuetudinariamente, alla quale non soltanto la collettività intera, ma anche i suoi singoli membri rapportavano le proprie condotte, e dalla quale traevano i criteri orientatori pratici di fronte a nuove realtà. Tale capacità di determinazione era così forte da porsi in modo vittorioso anche di fronte ad eventuali comandi contrastanti del potere centrale, e si pensi solo, come esempi macroscopici, all'omertà mafiosa classica e al c.d. delitto d'onore. Naturalmente un tale meccanismo richiedeva una sostanziale staticità esistenziale e, soprattutto, una ridotta dimensione spaziale della comunità; su questi presupposti si basava anche la capacità di recupero, da parte della comunità, dei casi di devianza e/o di emarginazione (si pensi, per esempio, alle possibilità di integrazione quasi completa che tali strutture socio-culturali offrivano ai soggetti affetti da handicaps fisici o mentali).

Il tipo di sviluppo delle società post capitalistiche, il dilagare del fenomeno dell'inurbamento, con i caratteri già esaminati, hanno rotto completamente le possibilità di controllo sociale, sia nell'una che nell'altra accezione. Le sterminate periferie urbane hanno portato all'exasperazione un processo di anonimato generalizzato, che ha reso praticamente impossibile la rilevazione preventiva dei comportamenti devianti,

anche a livello di comunità sociale parcellizzata? Sono poi scomparsi addirittura fisicamente i criteri normativi, ai quali rapportare le condotte dei membri della comunità.

Di fronte a tale situazione scoraggiante, sta la necessità di recuperare i meccanismi di controllo sociale, per evitare che, con il prevalere dell'ottica criminalizzante, la vita urbana rimanga prigioniera di una spirale inarrestabile di disadattamento, di sanzioni penali e di reazioni violente. Non è solo interesse dell'apparato giudiziario e di polizia, i quali vedrebbero così ridursi il proprio campo di intervento ad ambiti ~~territoriali~~<sup>razionali</sup> e socialmente utili, ma è soprattutto esigenza necessaria per uno sviluppo sociale, che conservi i valori della democrazia e ne allarghi sempre più i caratteri partecipativi.

Naturalmente per ricostruire un valido meccanismo di controllo sociale, occorre un grande sforzo di organizzazione. Non solo vanno inserite nel tessuto sociale nuove figure di operatori, ma ad essi debbono essere fornite le necessarie strutture di supporto (-centri ed occasioni di vita comunitaria - attorno alle quali ricostruire livelli ottimali di convivenza. Un impegno di questo genere non può essere affidato esclusivamente ai Comuni, ma va inserito in una nuova filosofia dell'intervento regionale.

Le linee direttrici della L. n. 382 e dei decreti di attuazione, oscilla in maniera notevole tra la vecchia logica di divisione verticale di competenze, che risente delle strutture ministeriali ~~centrali~~<sup>centrali</sup>, e una visione orizzontale, che lasci gli enti territoriali liberi di progettare i propri interventi in modo polisetoriale, che batta in radice il pericolo del sorgere di una nuova burocratizzazione locale, oltre a quella centrale.

Così sembra che l'attribuzione alla regione dei compiti di assistenza sociale, sottolineate anche dal reinserimento del profilo sociale nelle strutture previste dalla riforma sanitaria ( non a caso le unità territoriali di esplicazione del servizio hanno riacquisito la denominazione di unità socio-sanitarie), ~~deve~~ portare ad una visione generale che, recuperando tutti i profili del problema, riesca a creare centri unitari di azione e di orientamento legislativo. Soltanto così, per esempio, sarà possibile valutare pienamente i risvolti criminologici del controllo delle attività commerciali, alle quali è connesso in modo stretto il problema della ricettazione e del riciclaggio dei capitali " sporchi ".

Questa, forse, è l'unica strada veramente efficace non solo per abbassare il tasso di criminalità, ma anche per recuperare, a livello di partecipazione, <sup>non</sup> necessariamente ~~non~~ il consenso verso le istituzioni, ma la comune, indispensabile accettazione dei principi e dei valori della democrazia.

5) - Un esempio concreto : il vigile di quartiere .

Per operare nella suddetta direzione gli enti locali, ed in particolare i comuni, possono utilizzare strumenti già noti ed in parte esistenti, vale a dire gli organismi del decentramento.

Consigli di zona, comitati di quartiere, comitati sanitari di zona, consigli di istituto, centri sociali, servizi di igiene e profilassi, centri anti droga : queste realtà comunitarie, che si vanno affermando nel contesto delle città malate come reazione alla distruzione del precedente reticolo sociale fondato sul piccolo agglomerato urbano, debbono e possono essere utilizzate anche in funzione della lotta contro la criminalità.

Certo non basta una petizione di principio, nè è sufficiente una pur esatta individuazione sociologica della linea

da seguire.

Occorre da un lato un'accurata opera di sensibilizzazione degli operatori qualificati, dall'altro lato una precisa strumentazione da porre a disposizione di chi voglia e debba servirsene.

I nuovi operatori sociali a livello di zona e di quartiere, se potranno riprendere in qualche misura il controllo del reticolo sociale, non sono tuttavia in grado di operare direttamente nella lotta contro la criminalità.

Tra questi "cittadini qualificati" e l'apparato istituzionalmente preposto alla tutela dell'ordine pubblico può essere inserita una struttura di livello intermedio e diverso: il vigile di quartiere.

A favore di tale istituzione gioca anzitutto un elemento di natura psicologica: a livello di percezione da parte del singolo cittadino, l'immagine del vigile urbano presenta caratteristiche positive, mentre quella del poliziotto (e, sia pure blandamente, quella del carabiniere) suscita ancora una certa diffidenza.

Il fenomeno si spiega, oltre che per dati macro politici ben noti, anche per circostanze micro-sociologiche: mentre la guardia di P.S. ed il carabiniere prevengono di regola da regioni lontane e vivono precariamente una breve esperienza in loco per essere poi trasferiti in altra sede, veri "stranieri in patria", il vigile urbano esce da una leva locale ed è destinato a vivere tutta la propria esperienza di lavoro nella città di appartenenza. Tali circostanze fanno del vigile urbano un elemento "naturale" della vita cittadina, al contrario di quanto avviene per le forze dell'ordine propriamente dette.

Il caso di Milano può essere utilmente analizzato in proposito.

L'amministrazione comunale ha promosso, nel 1975, la costituzione di una "Commissione per la difesa della criminalità

tà " .

Criminologi, sociologi, economisti, operatori del diritto, magistrati, uomini politici nazionali e locali, pubblici funzionari comunali e statali hanno elaborato con precisione la strategia relativa all'istituzione di un sistema di vigilanza di quartiere, vista come un gruppo stabile di vigili ad dettò alle singole zone, con mansioni di informazione precoce e di intervento preventivo su ogni forma di patologia comportamentale. Scopo precipuo dell'iniziativa, la creazione di un rapporto confidenziale con i cittadini e di uno stretto legame con gli organismi del decentramento, preposti ai problemi sociali ( consigli di zona, servizi sanitari e sociali, associazioni, equipe territoriali, comitati sanitari di zona ) , al fine di facilitare il rapporto di fiducia con le forze dell'ordine.

E' stata anzitutto attuata la suddivisione di ogni quartiere della Città in rioni, ciascuno dei quali comprende non più di 10.000 abitanti, inclusi in tale numero tutti coloro che quella zona costantemente frequentano per lavoro o affari.

A causa della scarsità dei mezzi umani e finanziari immediatamente disponibili, si è deciso di iniziare l'esperimento su due quartieri, l'uno ( Baggio ) tipico esempio di quartiere-dormitorio della periferia, privo di servizi sociali, l'altro ( porta Venezia ) sito in zona semicentrale, ma comprendente isole di edilizia fatiscente, reticolo di piccola e media malavita anche di provenienza straniera.

In detti quartieri, ogni rione è stato affidato alla perlustrazione di un vigile a piedi, munito di radio portatile ricetrasmittente e quindi in permanente contatto con una autoradio circolante nella zona, a sua volta collegata con la centrale del Corpo. Il rapporto tra vigili appiedati ed autoradio è di un mezzo ogni quattro uomini.

Le singole unità di pattugliamento assicurano, attraverso il collegamento immediato con le centrali operative della Questura e del Comando dei Carabinieri, l'intervento assolutamente tempestivo delle Forze di Polizia in ogni occasione.

La Questura sta provvedendo, presso la propria centrale operativa, ad un nuovo canale esclusivamente riservato al collegamento con la vigilanza urbana. Non risulta possibile l'analoga installazione di un nuovo canale esclusivo presso la centrale operativa dei Carabinieri, ma l'Arma sta provvedendo comunque a rendere più efficiente il collegamento con la polizia urbana.

I turni di servizio delle unità di pattugliamento coprono l'intero arco della giornata, dalle ore 7 alle ore 21.

E' altresì prevista la perlustrazione con autoradio delle zone interessate dalle ore 21 alle ore 7.

L'esperimento è in corso da poco più di un anno ed è quindi troppo presto per poterne valutare gli effetti.

Sarebbe altresì riduttivo limitarsi ad un confronto tra i dati quantitativi dei reati commessi in un dato rione prima e dopo l'istituzione del vigile di quartiere ( non è assurdo prevedere, difatti, che inizialmente si assista ad un'osmosi verso le zone limitrofe, non ancora oggetto dell'esperimento ).

E' invece importante collegare il nuovo istituto alle strutture del decentramento ed a quelle istituzionali di tutela dell'ordine pubblico, fornendo in tal modo al singolo cittadino la precisa sensazione che si sta ricreando una città a misura d'uomo, nella quale chi vuole concorrere ad una retta gestione della vita comunitaria possa operare nei limiti del comportamento medio del buon padre di famiglia, memore di quanto Brecht fa dire a Galileo : " Beata la terra che non ha più bisogno di eroi ".



CONFEDERAZIONE GENERALE ITALIANA DEL LAVORO

107

Ufficio Segreteria

Roma, 24 ottobre 1977

Prot. N. ....

CORSO D'ITALIA 25 TEL. 84.10.21  
INDIRIZZO TELEGRAFICO CONFLAVORO  
C.A.P. 00198

Oggetto :

- Al compagno Francesco  
De Martino  
Via Aniello Coppola, 258  
N A P O L I

Caro De Martino,

non ci è possibile telefonarti (siamo in partenza per Budapest) e lo faremo al nostro ritorno per chiederti un contributo al Convegno nazionale di Studio sul tema: "L'unità e l'autonomia del sindacato nel pensiero di Di Vittorio" che intendiamo tenere, come Federazione CGIL, CISL, UIL il 14-15 dicembre prossimo a Roma. Considerato il carattere del convegno vorremmo poter contare su una tua comunicazione possibilmente incentrata sull'opera e le posizioni di Giuseppe Di Vittorio nel Parlamento per la definizione della collocazione del sindacato nelle istituzioni e nella democrazia italiana ed a difesa delle masse lavoratrici.

Nella speranza di poter contare sulla possibilità di un tuo impegno abbiti i nostri più cordiali e fraterni saluti.

Luciano Lama

Agostino Marianetti

Roma, 7/10/1977

*Il Direttore*

On. Francesco De Martino  
Direzione P.S.I.

S E D E

Caro De Martino,

Mondoperaio ha aperto un dibattito sul tema "Ri forma dello Stato e alternativa della sinistra" con il saggio di Giuliano Amato comparso nel numero luglio-ago sto e seguito da un intervento di Bobbio nel numero suc cessivo.

In vista della prosecuzione del dibattito - che è ovviamente connesso anche con l'elaborazione del pro gramma del partito - ti sarò molto grato se vorrai inter venire con un tuo scritto.

Inoltre, ti è stata inviata in questi giorni una copia del volume "Egemonia e democrazia", che raccoglie il dibattito di Mondoperaio sul pensiero politico di Gram sci. Data l'importanza del tema, al quale sei certamente interessato, vorrei suggerirti di scriverne sull'Avanti!. Dico sull'Avanti perchè trattandosi di un libro prodotto da Mondoperaio, la rivista non può naturalmente recensir lo.

Sperando che non resterai insensibile a questi due suggerimenti, ti invio i più cordiali saluti.

(Federico Coen)



**Redazione**

via dei Pontefici 3  
tel. (06) 6778  
00186 Roma

**Amministrazione**

via Tomacelli 98  
tel. (06) 6794613 / 6792039  
00186 Roma

Roma 15 giugno 1977

Al compagno  
Francesco De Martino

Sede

Caro De Martino,

come d'accordo, ti invio le domande per la tua intervista sugli anni del frontismo, destinata al prossimo numero di Mondoperaio. Ti prego di farmi avere il testo dell'intervista possibilmente entro dieci giorni.

Sono molto dispiaciuto di quanto è accaduto per l'Antologia sul Mezzogiorno. La scelta dei testi fatta dal compagno Mughini è certamente molto discutibile; ma conoscendo l'autore posso garantire della sua buona fede.

Desidero aggiungere, anche se può apparire superfluo, che la tua collaborazione alla rivista, oggi come in passato, è non solo gradita ma sinceramente auspicata da tutti noi.

Fraterni saluti.

(Federico Coen)





Jerusalem, 8 April 1977

Dear Colleagues,

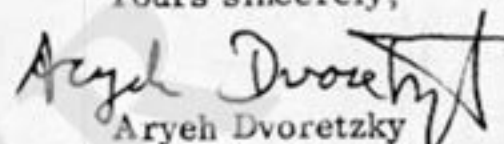
Representatives of the Israel Academy of Sciences and Humanities, the Institutions of Higher Learning, and the Scientists' Committee of the Public Council for Soviet Jewry convened on 23 March 1977 at the Weizmann Institute in Rehovot, in the presence of the President of the State of Israel, and requested me to address to you the following communication :

THE ACADEMIC COMMUNITY OF ISRAEL IS PROFOUNDLY PERTURBED BY THE GRIEVOUS CHARGES RECENTLY LEVELLED AGAINST THE JEWS IN THE SOVIET UNION WHO DEMAND FREEDOM FOR THEIR JEWISH BRETHERN AND THEMSELVES TO EMIGRATE TO ISRAEL. THESE BASELESS CHARGES, OF ESPIONAGE ON BEHALF OF THE CIA AND OF TREASON AGAINST THE SOVIET UNION, PRESAGE TRIALS, PERSECUTION AND SYSTEMATIC, RUTHLESS REPRESSION REMINISCENT OF THE SINISTER MEASURES OF COERCION PRACTISED BY THE GOVERNMENT OF THE SOVIET UNION IN THE TIME OF STALIN.

THE ACADEMIC COMMUNITY OF ISRAEL IS CONVINCED THAT THE AUTHORITIES IN THE SOVIET UNION HAVE NOT BEEN AND CANNOT BE IMPERVIOUS TO THE VIEWS AND FEELINGS OF THE ACADEMIC COMMUNITIES IN THE FREE WORLD. IT THEREFORE CALLS ON THESE ACADEMIC COMMUNITIES TO BRING THEIR FULL AND SOLEMN WEIGHT TO BEAR ON THE SOVIET AUTHORITIES, AND TO MAKE IT UNMISTAKABLY CLEAR THAT PERSECUTION, UNDER WHATEVER GUISE, OF INDIVIDUALS WISHING TO EMIGRATE FROM THE SOVIET UNION CANNOT BE CONDONED AND WILL ENCOUNTER THE VIGOROUS OPPOSITION OF THOSE WHO HOLD BASIC HUMAN RIGHTS TO BE INVOLATE.

I will be grateful if you would bring the contents of this communication to the attention of your members and request them to seek appropriate ways and means of making their sentiments known, publicly or otherwise, to the authorities of the Soviet Government.

Yours sincerely,

  
Aryeh Dvoretzky  
President

Accademia Nazionale dei Lincei  
Palazzo Corsini  
Via della Lungara 10  
Roma  
Italy.



lerici edizioni

Cosenza: viale Repubblica 409 tel. 0984/41705 Roma: via del Babuino 96 tel. 06/6780233

Roma aprile 1977

Caro *De Martino*,

vorrei pregarti di collaborare a un'iniziativa che mi pare possa interessare anzitutto al PSI ( i dirigenti interpellati l'hanno confermato). Si tratta di un "dizionario del socialismo contemporaneo" (titolo provvisorio), che raccolga circa cento voci fondamentali del vocabolario ( in positivo e in negativo) dei socialisti in questi anni. Più dettagliatamente ti parlerà ( o te ne ha già parlato) del progetto Alessandra Basile, che cura la sua realizzazione.

L'invito di redigere una o più voci è rivolto a esponenti politici e intellettuali del PSI e dell'"area socialista".

Dovresti scegliere nell'elenco che accludiamo ( e che non è definitivo: si può escludere qualche voce o proporre qualche altra che ritieni funzionale al progetto) il termine che ti interessa, innanzi tutto, più quattro voci di riserva ( per l'eventualità che nel frattempo la tua sia stata scelta da altri, cui contemporaneamente viene inviata la lettera d'invito). Comunque la Basile potrebbe concordare anche questo per telefono.

Tuo *Walker Pedullì*

DIZIONARIO DEL SOCIALISMO CONTEMPORANEO

- I. Acculturazione *CIRESE*
- 2. Agraria, questione **AVOGLIO**
- 3. Alienazione **VISALBERGHI o STATERA**
- 4. Allineati **STERPELLONE**
- 5. Alternativa **LOMBARDI**
- 6. Antipsichiatria **ROSSELLI**
- 7. Area socialista **RODOTA'**
- 8. Anarchia **R. GUIDUCCI**
- 9. Arretratezza **CIRESE**
- 10. Assemblearismo **R. GUIDUCCI**
- II. Alienazione femminile **A. GUIDUCCI**
- I2. Autocritica
- I3. Autogestione **CICCHITTO**
- I4. Autonomia **MARIANETTI**
- I5. Autoritarismo **GRASSI**
- I6. Austerità **GIUGNI**
- I7. Avanguardia **PEDULLA'**
- I8. Base **MARTINOTTI**
- I9. Benessere **LANDOLFI MARTINOTTI**
- 20. Bipolarizzazione **LANDOLFI**
- 21. Bisogno
- 22. Borghesia **Luciano Cavalli**
- 23. Burocratizzazione **R. GUIDUCCI**
- 24. Capitalismo o capitale **R. GUIDUCCI**
- 25. Centralità socialista **G. MANCINI**
- 26. Centro-sinistra **G. MANCINI**
- 27. Ceti emergenti
- 28. Ceti medi **LUCIANO CAVALLI**
- 29. Cinese **F. COLOMBO**
- 30. Classi sociali **STATERA**

31. Clericalismo	ORFEI
32. Coesistenza	ZAGARI
33. Colonialismo	GAMACCHIO
34. Collettivismo	LANDOLFI
35. Comune	TEODORI
36. Consiglio operaio	MATTINA
37. Contestazione	STATERA
38. Contratto sociale	MARIANETTI
39. Controcultura	BARIILLI
40. Cooperativismo	VIGONE
41. Corporativismo	BOCCA
42. Costituzione	CHELI
43. Cultura popolare-subalterna	CIRESE
44. Decentramento	ANIASI
45. Decolonizzazione	GAMACCHIO
46. Demagogia	
47. Democrazia	BOBBIO
48. Depressione	ALVARO
49. Descolarizzazione	BARTOCCI
50. Destalinizzazione	ZITO
51. Destra	CRAVERI
52. Deviazionismo	GERARDI
53. Dialetto	
54. Dialettica	DAL PRA'
55. Dialogo con i cattolici	LUCIANO BENADUSI
56. Diritti civili	BALSAMO
57. Disarmo	ACCAME
58. Disobbedienza civile	TEODORI
59. Disoccupazione	BENVENUTO
60. Dissenso	
61. Distensione	
62. Ecologia	SQUILLANTE

- 63. Eccelesia BOBBIO
- 64. Emarginazione BENVENUTO
- 65. Emigrazione MATTINA
- 66. Estremismo
- 67. Euroncismo ZAGARI
- 68. Eurosocialismo CRAXI
- 69. Femminismo A. GUIDUCCI
- 70. Festival SEPPIA
- 71. Frontismo LANDOLFI
- 72. Guerriglia urbana BALSAMO
- 73. Ideologia STATERA
- 74. Illuminismo
- 75. Imperialismo AGNOLETTI
- 76. Imprenditoria ROZZOLI COZZA (olive)
- 77. Intellettuali Pedulla
- 78. Interclassismo SIGNORILE
- 79. Internazionalismo
- 80. Laburismo VITTORELLI
- 81. Laicismo STATERA
- 82. Lavoro nero GIUGNI
- 83. Libertà di stampa TEMPESTINI
- 84. Libertario
- 85. Liberazione LUCARELLI
- 86. Marxismo R. GUIDUCCI
- 87. Massa STATERA
- 88. Massimalismo GAETA
- 89. Materialismo DAL PRA'
- 90. Militanza MARTINOTTI
- 91. Monopolio CAFFE'
- 92. Movimento STATERA
- 93. Nazionalismo

- 94. Nazionalizzazione LUCIO IZZO
- 95. Neocapitalismo
- 96. Neutralismo
- 97. Nuova sinistra TEODORI
- 98. Opportunismo
- 99. Pacifismo
- 100. Partecipazione ANIASI
- 101. Partecipazioni statali RUFFOLO
- 102. Pianificazione territoriale R. GUIDUCCI
- 103. Pluralismo BOBBIO
- 104. Pluralismo economico FELLICANI
- 105. Populismo
- 106. Privatizzazione F. MANCINI
- 107. Programmazione RUFFOLO
- 108. Programma comune
- 109. Proprietà GULLO
- 110. Qualunquismo
- III. Questione meridionale G. MANCINI
- 112. Radicalismo TEODORI
- 113. Resistenza ANIASI
- 114. Restaurazione PEDULLA'
- 115. Revisionismo TRABUCCARO
- 116. Riforme CODIGNOLA
- 117. Riformismo ARFE'
- 118. Rivoluzione SIGNORILE
- 119. Rivoluzione culturale LA CAPRIA
- 120. Sfruttamento AVOGLIO
- 121. Sindacalismo GIUGNI
- 122. Socialdemocrazia MARTELLI
- 123. Socialismo DE MARTINO
- 124. Sottosviluppo ALVARO
- 125. Sovranità limitata STERPELLONE

- I26. Spontaneismo
- I27. Stalinismo ZITO
- I28. Strategia della tensione BALSAMO
- I29. Struttura-Sevrastruttura A. GUIDUCCI
- I30. Svolta a sinistra MANCA
- I31. Teatro stabile GRASSI
- I32. Terzo mondo GAMACCHIO
- I33. Transizione al socialismo LOMBARDI
- I34. Uguaglianza LEON
- I35. Utopia STATERA
- I36. Valore TULLIO ALTAN
- I37. Zdanovismo

- corpi separati Balsamo
- comunicazioni di massa/Forcella
- consumismo
- sinistra europea ZAGARI
- ~~xxxx~~ stato assistenziale Pellicani
- desiderio
- partite ?
- internazionale
- libertà
- solidarietà
- servizi sociali Lucarelli
- lavoro
- comunismo ~~xxxx~~
- democrazia industriale
- mobilità del lavoro
- diritto naturale Gulle ( confermato )
- qualità della vita