City Research Online

City St George's, University of London

Citation: Montana, R. (2009). Pubblico ministero e pratiche di selezione del crimine. Cultura giuridica e rappresentazioni di senso comune: perché si può ancora sperare. Antigone. Quadrimestrale di critica al sistema penale e penitenziario, 4(2-3), pp. 274-298.

This is the accepted version of the paper.

This version of the publication may differ from the final published version. To cite this item please consult the publisher's version.

Permanent repository link: https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/13101/

Copyright and Reuse: Copyright and Moral Rights remain with the author(s) and/or copyright holders. Copies of full items can be used for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes without prior permission or charge, unless otherwise indicated, provided that the authors, title and full bibliographic details are credited, a hyperlink and/or URL is given for the original metadata page and the content is not changed in any way. For full details of reuse please refer to City Research Online policy.

City Research Online: http://openaccess.city.ac.uk/ publications@citystgeorges.ac.uk

Pubblico ministero e pratiche di selezione del crimine. Cultura giuridica e rappresentazioni di senso comune: perché si può ancora sperare

1. Introduzione

Come nelle altre democrazie capitalistiche occidentali anche in Italia la criminalità di strada e la sicurezza hanno ormai assunto un'importanza cruciale (sebbene in Italia questo fenomeno si è presentato in ritardo, solo a partire dagli anni novanta). Le soluzioni proposte dai vari governi, che si sono susseguiti negli ultimi 15 anni, sono parzialmente diverse, ma non vi è dubbio che la lotta alla criminalità sia una delle priorità, se non l'autentica priorità.[1] Lo stesso si può dire dei mass media e della cittadinanza, quest'ultima molto attiva nell'indicare i problemi che la criminalità di strada crea. In questo senso, rimane emblematico il caso dei comitati di quartiere che si sono formati in molte città soprattutto del nord (Lombardia ed Emilia Romagna in particolare). Un altro aspetto che appare rilevante è il collegamento tra microcriminalità e immigrazione (non necessariamente clandestina). Una parte rilevante dei mass media, della politica e della cittadinanza tende a sottolineare come certi reati vengano commessi per la maggior parte da 'extracomunitari', quasi esistesse un rapporto causa-effetto tra certe caratteristiche sociali ed antropologiche e l'aumento del crimine.[2] In altri termini: chi vive 'ai margini della società' (della nostra società) commette certi reati. Le conseguenze sono state (e sono tuttora) rilevanti: inchieste, manifestazioni, elezioni (amministrative e politiche) giocate e decise intorno alla 'questione sicurezza' e, soprattutto, provvedimenti legislativi finalizzati a colpire determinati soggetti portatori, secondo alcuni, di una certa devianza.[3]

In questo saggio ci proponiamo di descrivere ed analizzare la reazione dei pubblici ministeri di fronte alle influenze esterne (ed in parte anche interne, in relazione alla polizia) relative alla selezione del crimine. In particolare, ci concentreremo sull'impatto che certe procedure (derivanti da provvedimenti legislativi e da norme interne alle Procure) hanno avuto sul modo in cui i PM gestiscono i fascicoli ed il carico di lavoro a loro assegnato. Discuteremo anche alcuni dei criteri che i PM usano per determinare le priorità, ma questo non sarà il tema centrale. L'uso di questi

[1] Si deve far notare che certi autori, come Pavarini (2004, pp. 295-304, in particolare p. 298), ritengono che in Italia (e in Europa) le differenze tra la destra liberale e la sinistra progressista siano minime quando si tratta di definire provvedimenti di contrasto all'insicurezza.

[2] Sarzotti (2007, p. 4) identifica nell'immigrato clandestino, la persona tossico dipendente, il disoccupato cronico ecc. le figure sociali per cui "il reato non è una condotta illegale accidentale, ma una vera e propria condizione esistenziale, pressoché irreversibile".

[3] Emblematico è il caso della legge Bossi Fini che discuteremo in questo saggio.

criteri ci servirà qui a dimostrare che l'allarme sociale[4] riduce in parte il suo impatto quando questo giunge nella sfera d'influenza dei singoli PM. In particolare, nonostante le influenze esterne generate da vari attori sociali siano visibili ed abbiano modificato in maniera rilevante l'attività inquirente, queste non sembrano avere del tutto intaccato la cultura giuridica[5] del pubblico ministero che è ancora ben percepibile nella fase pre-processuale.[6] Questo agisce come un 'filtro' che individua i fascicoli che possono sostenere il dibattimento e cerca di mediare, facendo valere il proprio ruolo di esperto del diritto, l'impatto delle influenze esterne. Non si vuole qui ignorare un certo cambiamento legato al concetto di diritto attuariale e ad una concezione economicistica del processo (Sarzotti 2007, p. 2).[7] Le conseguenze che questo approccio porta sono notevoli e verranno evidenziate. In questo senso, e sembra difficile sostenere il contrario, Sarzotti ritiene che "vi sia un legame profondo tra crisi del paradigma moderno del rituale giudiziario e l'instaurarsi del paradigma del diritto penale del nemico, ma che tale legame vada colto non solamente nelle sue manifestazioni relative alla produzione delle norme penali, ma anche e soprattutto nelle pieghe delle prassi organizzative ed interpretative che danno attuazione a tali norme" (Sarzotti 2007, p. 5, si veda anche pp. 115-116). Tuttavia, come abbiamo già detto, pensiamo che la cultura giuridica dei PM in Italia sia ancora in grado di frapporre un ostacolo alla saldatura tra diritto penale del nemico, norme e prassi degli attori giuridici.[8]

[4] Per un'analisi del concetto di allarme sociale si veda (Cornelli 2004, pp. 105-117; Barbagli eds. 1999; Chiesi 2004, pp. 129-140). Si veda anche Barbagli (2002, pp. 205-212).

[5] Come spiega Friedman (1997, p. 34), la cultura giuridica si riferisce "to ideas, values, expectations and attitudes towards law and legal institutions, which some public or some parts of the public holds". La cultura giuridica interna è quella degli attori giuridici che svolgono "specialized legal tasks" (Friedman 1975, p. 233). In questo saggio quando parleremo di cultura giuridica ci riferiremo al concetti di cultura giuridica interna.

[6] Questa è la fase che va dall'inizio delle indagini fino alla decisione di rinviare il caso a giudizio o di archiviare.

[7] L'autore parla di "crisi del paradigma moderno del rituale giudiziario" che si manifesta, secondo ciò che spiega Garland (2001), anche attraverso l'ingresso nel mondo della giustizia penale "di un modo di ragionare di tipo economico rispetto al tradizionale stile di ragionamento sociale".

[8] Le considerazioni svolte in questo saggio si basano principalmente su interviste simistrutturate con attori giuridici condotte tra Aprile ed Ottobre 2006. Non è stata svolta alcuna forma di osservazione diretta della gestione dei fascicoli, e questo deve essere tenuto in debita considerazione perché, fatalmente, limita il nostro punto di vista. Tuttavia, il nostro obiettivo non era solo quello di descrivere e spiegare ciò che gli intervistati hanno riferito. Le domande sono state strutturate per cogliere le contraddizioni di alcune risposte e la triangolazione PM, polizia e avocati si è dimostrata molto utile. Inoltre, l'osservazione diretta può rivelarsi non sempre utile, in quanto gli osservati possono comportarsi in maniera diversa di fronte all'osservatore. Gli intervistati sono stati 49 (27 PM, 11 ufficiali di polizia giudiziaria (PG) e 11 avvocati penalisti). In precedenza avevamo anche svolto 5 interviste (2 PM, 1 ufficiale di PG e 2 avvocati) con 'consulenti' (questi non rientreranno nelle statistiche che produrremo in questo saggio, poiché il questionario è stato poi modificato sulla base delle risposte ottenute (espungendo, per esempio, alcune domande sui mass media), questi colloqui erano finalizzati a testare l'efficacia del nostro questionario, ma si sono anche rivelati fonte di informazioni molto interessanti. L'area geografica in cui abbiamo svolto questa ricerca è, principalmente, quella del nord Italia, ma un buon numero di interviste è stato svolto anche al centro e, in quantità minore, al sud del paese. Abbiamo visitato Procure della Repubblica piccole, di media grandezza e grandi (le dimensioni si riferiscono a quelle geografiche e al numero di PM che operano in una sede). In questo saggio useremo delle abbreviazioni per indicare gli intervistati: Procuratore capo (PC), Procuratore aggiunto (PA), sostituto Procuratore (SP), polizia giudiziaria (PG) e avvocati (AV). Il numero accanto all'abbreviazione indicherà la progressione numerica dell'intervista (da 1 a 54, 47 intervistati e 5

2. PM, criminalità di strada ed immigrazione

Dalle nostre interviste si evince che, in linea di massima, i PM ammettono che la criminalità di strada e l'immigrazione clandestina creano numerosi problemi.[9] Le difficoltà sono legate principalmente a due fattori: il crescente numero di questi reati (alcuni intervistati parlano del 50, 70% del totale dei fascicoli trattati)[10] e i problemi relativi all'identificazione del soggetto e del suo domicilio (necessario per le notifiche a norma del codice di procedura penale).[11] Nonostante questa situazione gli intervistati sostengono che questi reati non costituiscano una priorità, anzi che il grado di importanza sia medio-basso.[12] Le eccezioni sono localizzate in zone dove esiste un collegamento (almeno potenziale) tra criminalità di strada e crimine organizzato.[13] In termini più generali, i PM sembrano interessarsi a questi reati solo se possono portare ad un'indagine su larga scala che concerne, per esempio, al favoreggiamento della criminalità clandestina, alla prostituzione o al traffico di esseri umani;[14] ma questo, nelle pieghe della prassi, non significa che la criminalità di strada e l'immigrazione possano diventare, surrettiziamente, una priorità. Questi reati sono trattati come mezzo per accedere a ben più importanti (secondo i PM) indagini. Quando, nella stragrande maggioranza dei casi, non esiste la possibilità di collegare singoli casi con il crimine organizzato il reato perde importanza.

La volontà di assegnare scarsa priorità a questi reati si evince anche dall'uso che le Procure di dimensioni medie e medio-grandi fanno dei gruppi specialistici. E' noto che questi sono gruppi di magistrati che si occupano specificatamente di una tipologia di crimine. Questi non sempre e

---

'consulenti'). Indicheremo inoltre l'ubicazione (non la città, per ragioni di riservatezza) N (nord), C (centro) e S(sud). Infine, ove rilevante, indicheremo anche la grandezza della Procura.

[9] 21 PM su 27 spiegano che i crimini commessi da immigrati (criminalità di strada e relativi all'immigrazione clandestina, ma non relativi al crimine organizzato) creano numerosi problemi. Un Procuratore capo (PC(N43) che opera in una Procura di dimensioni medio-grandi) spiega che, in quella zona, non ci sono particolari problemi legati all'immigrazione. In generale, egli ritiene che la Procura è molto ben organizzata e non ci sono problemi (ritardi, prescrizione ecc.) a trattare tipo di crimine. Due PM (PC(S4) e SP(S6) che lavorano in una grande Procura del sud Italia) dicono che questi crimini non costituiscono un problema (a meno che siano legati alla criminalità organizzata) poiché, nel sud del paese, non vi è molta immigrazione. Tuttavia, è interessane notare che PA(S5), che opera nello stesso ufficio, non sembra concordare con questa visione e ritiene che i crimini commessi dagli immigrati (in particolare la criminalità di strada) ha un impatto rilevante sul lavoro della Procura. Ad un PM questa domanda non è stata fatta per mancanza di tempo, un altro non ha saputo rispondere (poiché lavora presso la Corte d'Appello) ed, infine, uno dei PM intervistati non ha risposto in maniera sufficientemente chiara.

[10] Gli intervistati che sostengono che i crimini commessi da immigrati creano problemi hanno anche detto che questi crimini sono aumentati negli ultimi anni, che stanno aumentando adesso e che, probabilmente, aumenteranno in futuro.

[11] Si veda, ad esempio, PA(N45), SP(N49) e SP(N28).

[12] 22 PM su 27 dicono che la criminalità di strada e i crimini commessi da immigrati hanno una priorità medio-bassa. Ad un PM la domanda non è stata fatta per mancanza di tempo e un altro non ha risposto chiaramente.

[13] PC(S4) (che lavora in una grande Procura) sostiene che i crimini commessi da immigrati siano una priorità perché connessi alla criminalità organizzata. In particolare, l'intervistato spiega che, per esempio, gli Albanesi sono utilizzati, dalle organizzazioni criminali locali italiane, come 'manovalanza' al fine di commettere rapine. SP(N48) e SP(N49) lavorano in una Procura di grandi dimensioni e considerano i reati di strada (ma non il reato di immigrazione clandestina) commessi da immigrati una priorità perché legati alla criminalità organizzata straniera (Sud Americani, ex Jugoslavia, Albanesi ecc.).

necessariamente riflettono tutte le priorità della Procura,[15] ma possono essere indicatori dei reati che i PM (e non solo la Procura come organizzazione) ritengono più importanti. Non è questa la sede per discutere del rapporto gruppi specializzati-priorità, ma è importante sottolineare due aspetti. I PM sono non di rado nella posizione di scegliere la specializzazione a loro più gradita; in pratica questi sono i crimini che loro considerano più interessanti (probabilmente anche ai fini della carriera).[16] Inoltre, è stato chiesto agli intervistati di indicare le priorità (non necessariamente quelle della Procura, ma anche quelle personali), queste sono, in genere, omicidi (anche tentati),[17] crimini dei colletti bianchi,[18] abusi sessuali (e ogni crimine violento compiuto contro i "soggetti deboli": donne, bambini ecc.),[19] reati ambientali,[20] sicurezza sul lavoro[21] e crimini contro la pubblica amministrazione.[22] Escludendo gli omicidi (per i quali non esistono gruppi specializzati, ma che possono essere trattati come specializzazione se, per esempio, il decesso è derivato da un incidente sul luogo di lavoro) in genere, nelle Procure da noi esaminate, ci sono gruppi specializzati che si occupano dei reati che abbiamo menzionato.[23] Non abbiamo invece individuato alcun gruppo specializzato che si occupa di microcriminalità.[24] L'assenza di un gruppo dedicato alla trattazione

[14] Si veda, ad esempio, SP(C47), SP(N30) e SP(N49).

[15] In generale, secondo gli intervistati, i gruppi specialistici vengono creati per tre motivi: la necessità di prendere decisioni uniformi relativamente a casi simili (si veda, ad esempio, PC(N43), SP(S6) e SP(C46); la necessità di una preparazione specifica (conoscenza dettagliata della legislazione (come, ad esempio, per i crimini dei colletti bianchi) e/o specifica preparazione nel condurre determinate indagini (come, ad esempio, per la criminalità organizzata) (si veda, ad esempio, SP(S6), SP(N49) e SP(C47); e al fine di determinare delle priorità (si veda, ad esempio, PC(S4), SP(N49) e SP(N28). Abbiamo condotto interviste in 10 uffici requirenti, 9 di questi avevano gruppi specializzati. SP(N10) lavora in una piccola Procura (tra 3 e 5 PM) dove non ci sono unità specializzate). In alcuni casi gli intervistati hanno evidenziato il legame tra specializzazione e priorità (si veda, ad esempio, SP(N1), SP(N2) e SP(N3). Altri hanno invece evidenziato che tale legame non è così forte ed automatico (si veda, ad esempio, SP(N31) e SP(N33). In ogni caso, anche gli intervistati che non ritengono ci sia un legame tra priorità e specializzazione, non ritengono ci siano dei reati che sono sempre più importanti rispetto a quelli facenti parte dello specializzato. Infatti, sembra che gli inquirenti, al fine di determinare le priorità, applichino dei criteri generali che valgono per tutti i casi, indipendentemente dalla specializzazione. Quindi, in genere, la decisione non è tra specializzazione e ordinario, entrambi possono diventare priorità dipendentemente dal caso specifico.

[16] In generale, i PM sembrano in grado di poter esprimere le loro preferenze e di scegliere la specializzazione che prediligono. Si veda, ad esempio, PC(S4), SP(N38), SP(N39), SP(N41) e PC(N40).

[17] Si veda, ad esempio, SP(N39), SP(C47) e SP(N31).

[18] Si veda, ad esempio, SP(C46), SP(N48) e PC(S4).

[19] Si veda, ad esempio, SP(N33), SP(N31) e SP(N28).

[20] Si veda, ad esempio, SP(N42), SP(N38) e PA(S5).

[21] Si veda, ad esempio, SP(N1), SP(N2) e PA(N45).

[22] Si veda, ad esempio, SP(S6), SP(N28) e SP(N49).

[23] Le eccezioni (cioè la mancanza di sezioni specializzate) sembrano riguardare i crimini contro la pubblica amministrazione. Tuttavia, è necessario far notare che gli intervistati non erano sempre al corrente dei reati trattati dai gruppi specializzati di cui non fanno parte; quindi potrebbero non esserci gruppi specializzati specificatamente denominati ma, per esempio, i crimini contro la pubblica amministrazione possono comunque essere trattati all'interno di una sezione. Inoltre, a volte, senza la necessità di istituire formalmente sezioni specializzate, alcuni magistrati si occupano, in via principale, di alcuni reati. Infine, dobbiamo ricordare che anche il terrorismo è trattato come una specializzazione, ma questa si trova, in genere, solo nelle Procure più grandi. Un discorso a parte merita la DDA, questa è sicuramente un'unità specializzata (per la criminalità organizzata di stampo mafioso), ma, sebbene faccia parte della Procura, è inserita in un contesto nazionale al cui vertice c'è la DNA (direzione nazionale antimafia) con a capo un Procuratore. Dunque, è difficile assimilare la DDA agli altri gruppi specializzati che derivano esclusivamente dalla locale Procura.

[24] Del ruolo sui generis del gruppo sicurezza urbana ci occuperemo tra breve.

della microcriminalità (e dell'immigrazione clandestina) suggerisce tre importanti considerazioni (legate alla concezione di unità specializzata secondo gli inquirenti, si veda la nota n. 15): i PM considerano limitata la gravità (impatto sulla società, conseguenze sulle vittime, grado di pericolosità ecc.) di questi crimini, non sono richieste particolari conoscenza giuridiche e/o capacità investigative per la loro trattazione e, infine, come abbiamo già detto, la criminalità di strada e l'immigrazione clandestina non sono priorità.

A questo punto, per poter meglio apprezzare le conseguenze della scarsa importanza accordata dai PM alla criminalità di strada, tratteremo due esempi in cui l'impatto di provvedimenti finalizzati alla prioritarizzazione della microcriminalità e dell'immigrazione clandestina è stato limitato dall'azione dei PM. Il gruppo sicurezza urbana viene creato presso la Procura della Repubblica di Torino nel 2001, principalmente grazie all'azione dell'allora dirigenza e del Procuratore capo Marcello Maddalena.[25] Questo gruppo si compone di magistrati che, a turno e per un periodo di sei mesi, si occupano in via esclusiva di microcriminalità; tuttavia riteniamo che questo gruppo non individui una vera e propria specializzazione, perlomeno secondo le caratteristiche che tali gruppi devono avere secondo i PM da noi intervistati. Infatti, Il gruppo sicurezza urbana non pare essere stato creato per individuare una priorità, o perché era necessario uniformare la trattazione di casi simili. Allo stesso modo, questo gruppo non risponde all'esigenza di sviluppare una conoscenza specifica di complicati provvedimenti legislativi o di condurre indagini particolarmente difficili. Dunque, in questo senso, non è una sezione specializzata. Torrente (2007, p. 335) indica che alcuni magistrati intervistati non considerano la sicurezza urbana un gruppo specialistico, ma ritiene di mantenere questa dizione perché così viene denominato dalla maggioranza degli intervistati e indicato nelle circolari interne alla Procura torinese. La distinzione che noi intendiamo fare è certamente analiticamente complessa; infatti non vi è dubbio che, trattando solo una certa tipologia di reati, il gruppo sicurezza urbana possa essere definito, in generale, specialistico. Ma non lo è secondo le caratteristiche che gli inquirenti accordano ai gruppi specialistici. Riteniamo che questo debba essere sottolineato ai fini di una migliore comprensione delle prassi di trattazione dei casi che rientrano nella sicurezza urbana. Inoltre, presso la Procura subalpina, i gruppi specializzati veri e propri sono: reati sessuali e soggetti deboli, criminalità organizzata, DDA, crimini dei colletti bianchi, pubblica amministrazione e sicurezza sul lavoro.[26] Queste (secondo gli intervistati) sono, insieme ad altri reati denominati di fascia A,[27] le priorità per

[25] Per una ricostruzione dettagliata di tale gruppo si veda Torrente (2007, pp. 335-336).

[26] Per una dettagliata descrizione delle aree di competenza dei gruppi specialistici presso la Procura di Torino si veda Blengino (2007, pp.175-180).

[27] I reati di fascia A sono quelli per cui è prevista, per il rinvio a giudizio, l'udienza preliminare; tutti gli altri reati sono denominati di fascia B (Blengino 2007, p. 153), si veda anche Torrente (2007, pp. 272-273). Dunque, presso la Procura torinese le notizie di reato si distinguono tra fascia A, B e specializzato (per una più approfondita analisi di questo complesso sistema si rimanda a Blengino (2007).

la Procura e per i magistrati, gli altri reati, chiamati di fascia B, non hanno, in genere, la stessa importanza.[28] In un certo senso, si può affermare che il gruppo sicurezza urbana si pone a metà tra la fascia A e B di reati. La criminalità di strada, in linea teorica, non è una priorità perché non viene trattata da una vera e propria unità specializzata e non rientra nella fascia A, ma resta la volontà da parte della Procura di non mettere questi reati su un binario morto, che possono, quindi, diventare priorità sul piano fattuale.

Il gruppo sicurezza urbana viene creato per due ragioni: la volontà della dirigenza e l'influenza esercitata dai mass media e dalla comunità locale (Sarzotti 2006, p. 80 e 82). L'ex Procuratore capo Marcello Maddalena ha voluto porre in risalto i problemi legati alla microcriminalità ed alla scelta della Procura di non occuparsi di tali reati. In passato, questa scelta ha portato, secondo Maddalena, ad una negazione, sul piano fattuale, dello status di vittima per chi subiva le conseguenze di questi reati e alla privazione, in alcune zone, di un sufficiente controllo di legalità (Borgna e Maddalena 2003, pp. 101-109). Un altro aspetto, collegato alla necessità di non trascurare questi reati, si riferisce all'efficienza della Procura. Come spiega Sarzotti (2007, p. 101), la Procura subalpina (insieme, aggiungiamo noi, a quella di Bolzano) può essere vista come l'avanguardia, in Italia, nell'introduzione di criteri di efficienza organizzativa.[29] Sintetizzando: la Procura e i PM che ne fanno parte devono (anche) soddisfare la cittadinanza (l'utenza) servendo un certo prodotto. In questo senso, se la comunità richiede un determinato intervento, la Procura, nei limiti di ciò che gli compete, deve reagire di conseguenza e deve farlo nel modo più efficiente possibile. Le influenze esterne sono andate nella stessa direzione: i comitati di quartiere creati a San Salvario e Porta Palazzo hanno avuto grande considerazione, e la stampa ha riportato con grande risalto i problemi evidenziati da queste associazioni e la necessità, per risolverli, di un intervento da parte delle istituzioni.[30] Dunque sembra esserci, in linea teorica, una saldatura tra la percezione del crimine e della devianza della società civile e la reazione della Procura subalpina.[31] Naturalmente non intendiamo sostenere che, alla luce dei fatti, la trattazione della criminalità di strada abbia soppiantato o compresso la trattazione di altri reati. Lo stesso Maddalena (Borgna e Maddalena 2003) ha, più volte, sottolineato l'importanza della funzione inquirente in tante altre attività di

[28] Come abbiamo detto, questo saggio non tratterà primariamente l'analisi dei criteri che i PM usano per determinare le priorità. Riteniamo comunque importante sottolineare che, anche dove vi sia una netta distinzione tra priorità (fascia A) e non-priorità (fascia B), gli inquirenti sono, nella prassi, in grado di rifarsi ad altri criteri (di natura oggettiva e soggettiva) che temperano l'effetto di tali inputs.

[29] Si veda anche Blengino (2007, p. 183) che parla di "produttività" dell'organizzazione".

[30] Sul ruolo dei media nella percezione della in-sicurezza si veda, ad esempio, Belluati (2004). Si veda anche, per quel che concerne Torino, AMAPOLA (2003). Il ruolo dei media è sempre di difficile decifrazione, noi, come Sarzotti (2007, p. 26), propendiamo per la tesi secondo cui i media amplificano il senso di in-sicurezza e la percezione dell'allarme sociale, piuttosto che creare situazioni di panico morale.

[31] Sarzotti (2007, pp. 103-105). In particolare, l'autore (Sarzotti 2007, pp. 104-105) introduce il concetto di *relè*, spiegando che "nella costituzione del gruppo sicurezza urbana le richieste provenienti dai *relè* con l'ambiente esterno

contrasto alla criminalità; tuttavia è, riteniamo, sufficientemente accurato sostenere che, nelle intenzioni della dirigenza, la criminalità di strada debba affiancare (in maniera molto peculiare, visto che non costituisce un reato di fascia A) altre priorità.[32]

Questo è lo scenario che ha portato alla creazione del gruppo sicurezza urbana,[33] cercheremo ora di descrivere il modo in cui i PM hanno percepito la funzione di tale gruppo. Sarzotti (2006, p. 80) sottolinea come, dopo l'istituzione di questa unità, La Procura torinese abbia "particolarmente potenziato le proprie capacità d'indagine su tali forme di criminalità [criminalità di strada]", vista la necessità di combattere il senso di insicurezza e l'allarme sociale creati da questi reati. Inoltre, Sarzotti (2006, p. 82) conclude che, per quel che concerne Torino, i PM sembrano essere fortemente influenzati dagli stimoli provenienti dall'ambiente esterno. Come abbiamo già detto, riteniamo queste considerazioni assolutamente rilevanti, ma vogliamo qui sottolineare la capacità dei PM di rielaborare tali inputs.

Non vi è dubbio che la creazione del gruppo sicurezza urbana abbia posto il problema della trattazione di crimini quali, per esempio: lo scippo, lo spaccio di droga, il furto di automobili e anche per alcuni reati connessi alla Bossi-Fini (in particolare l'inadempienza all'ordine del questore).[34] Tuttavia, cercheremo ora di spiegare come, entro certi limiti, la microcriminalità non sia una priorità sul piano fattuale. Per prima cosa, i dati raccolti dalle nostre interviste sembrano evidenziare una divergenza tra le funzioni che il gruppo dovrebbe svolgere secondo la dirigenza e quelle che, secondo i PM, vengono effettivamente svolte. Questa modificazione della struttura della Procura sembra aver avuto un diverso impatto, più legato all'organizzazione ed alla gestione dei fascicoli che alla definizione delle priorità. Il problema da risolvere era legato al numero degli arresti (anche 30 al giorno),[35] questi rallentavano l'attività dei PM che erano costretti ad occuparsi di arresti legati alla microcriminalità con il rischio di trascurare fatti più gravi. Il gruppo sicurezza urbana, secondo gli intervistati, risolve, parzialmente, questo problema: ora ci sono alcuni PM che in via esclusiva si occupano di arresti per reati di strada, in questo modo "liberano" gli altri colleghi

---

sembrano perfettamente in linea con le opinioni prevalenti, in materia di politica criminale, sia ai vertici della Procura torinese, sia a livello di singoli Pubblici Ministeri che dello stesso personale tecnico-amministrativo".

[32] Questa interpretazione è simile a quella fatta da Blengino (2007, p. 222), che dice: "L'assetto della Procura di Torino è, invece, espressione della volontà di dedicare il massimo grado di attenzione alle notizie di reato "di una certa rilevanza" senza, tuttavia, trascurare la domanda di sicurezza e l'esigenza dei cittadini ottenere risposte "in tempi ragionevoli" dalla giustizia".

[33] Per un approfondimento si veda Torrente (2007, pp. 335-336).

[34] La legge Bossi-Fini si occupa di diverse fattispecie di reato come, per esempio, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Tuttavia, in questo saggio, ci riferiremo esclusivamente agli artt. 14 comma 5 *bis*, 5 *ter*, 5 *quater* e 5 *quinquies* del decreto legislativo n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002; queste disposizioni prevedono che l'immigrato, che non adempie all'ordine del questore di lasciare il territorio dello stato, deve essere arrestato e processato per direttissima. Le pene vanno da sei mesi a quattro anni di reclusione.

[35] Bisogna ricordare qui che l'arresto è facoltà delle forze di polizia, ma il PM ne è subito informato e deve prendere la decisione se convalidare l'arresto (che poi dovrà essere convalidato dal giudice) o liberare l'arrestato. Quindi, gli inquirenti non possono, per legge, ritardare la trattazione degli arresti (si vedano gli artt. 379-391 cpp.).

di un notevole carico di lavoro.[36] Quindi, la sicurezza urbana non appare come il fine, ma più come il mezzo utilizzato per migliorare l'organizzazione della Procura e poter gestire meglio i casi considerati di più rilevante importanza.

Ciò non significa che la trattazione della microcriminalità non sia stata modificata in seguito all'introduzione del gruppo sicurezza urbana. Questi reati non possono più, come prima, essere "tenuti nell'armadio"[37] a tempo indeterminato e, sostanzialmente, non trattati; esiste ora una procedura che convoglia questi fascicoli presso un gruppo di magistrati a cui, in un certo senso, viene imposto di trattare questa tipologia di crimine. Questo sembrerebbe confermare che la priorità, sebbene non percepita, diventa realtà in pratica, ma questa è solo una visione parziale, poiché è necessario analizzare anche le modalità di trattazione di questi reati. La finalità dei magistrati non sembra essere quella di analizzare e reprimere uno specifico *crime problem* (questa sembra invece essere la finalità dei gruppi specialistici),[38] bensì di trattare un numero elevato di casi nel minor tempo possibile. In particolare, la procedura descritta dagli intervistati, che l'hanno definita "automatica",[39] normalmente non richiede alcun atto di indagine e l'imputato è subito rinviato a giudizio (utilizzando la direttissima) sulla base delle informazioni raccolte dalla polizia al momento dell'arresto. Non vi è dubbio che, nelle pieghe di questa prassi, giace la parziale perdita della funzione cognitiva del processo penale.[40] Ma, allo steso tempo, si tratta di una prassi che sostanzialmente riduce al minimo le risorse che i magistrati sono disposti ad utilizzare per trattare la microcriminalità; ciò suggerisce che, sul piano fattuale, questi reati non sono una priorità. In altre parole: il gruppo sicurezza urbana, in pratica, non ridisegna le priorità dei PM, che appaiono ancora nella posizione di scegliere dove e a che scopo concentrare la loro attività.

Il caso del gruppo sicurezza urbana a Torino esemplifica a dovere come le istituzioni (al di fuori e anche dentro la magistratura) abbiano modificato parzialmente le prassi operative dell'organo inquirente, anche, se non soprattutto, in seguito agli stimoli provenienti dai mass media e dalla società civile. Tuttavia, abbiamo cercato di dimostrare come i PM siano in grado di mediare e di resistere, parzialmente, a tali cambiamenti. In questo senso, un altro caso interessante riguarda l'applicazione della legge Bossi Fini. Questo strumento legislativo riflette, senz'ombra di dubbio, la necessità (presunta o reale) di rispondere al diffuso allarme sociale che l'immigrazione ha creato in Italia. La Bossi-Fini si basa, sostanzialmente, su un solo principio: l'immigrazione clandestina deve essere trattata il più rapidamente possibile attraverso procedure che impongano un determinato iter

[36] Gli intervistati sostengono che, invece di chiamarlo gruppo sicurezza urbana, avrebbero potuto denominarlo, semplicemente, turno arresti 2. Il nome è stato scelto anche per rispondere agli stimoli (o *relè* per usare la terminologia utilizzata da Sarzotti) provenienti dalla comunità locale, dalla politica e dai mass media.
[37] SP(N3). Opinioni simili sono state espresse da SP(N1) e SP(N2).
[38] SP(N1).
[39] SP(N1), SP(N2) e SP(N3).
[40] Su questo tema si veda Sarzotti (2007) e Torrente (2007).

processuale. Da questo punto di vista gli intervistati, confermando le considerazioni riguardanti il gruppo sicurezza urbana, riconoscono che l'applicazione della legge ha influito, in maniera rilevante, nelle gestione dei fascicoli: il numero di arresti è aumentato drammaticamente, la procedura si è rivelata indigesta per il sistema giuridico e, più in generale, il numero di fascicoli da trattare (e che non possono essere ignorati) è aumentato. Inoltre, le nostre ricerche sembrano confermare ciò che Torrente (2007a, p. 50) sostiene a proposito delle prassi processuali applicate a fascicoli riguardanti una certa tipologia di crimine e di criminale: "la conoscenza fattuale dell'evento storico è sostituita da una ricostruzione probabilistica attuata in tempi celeri"; da qui la conclusione che "tali pratiche semi-automatizzate debbono necessariamente, in maniera più o meno cosciente, fondarsi sul fatto che alcuni soggetti, in particolare gli individui più marginali [come gli immigrati], non utilizzino pienamente le risorse processuali loro fornite dal codice di rito, producendo un'allarmante deriva interpretativa delle garanzie processuali in relazione allo *status* sociale dei soggetti coinvolti".[41] Da un punto di vista sistemico la procedura imposta dalla Bossi-Fini (così come il funzionamento del gruppo sicurezza urbana) ha portato a rilevanti conseguenze sul piano della prassi procedimentale: i PM si occupano di questi casi nel più breve tempo possibile, spesso consegnando il fascicolo, dopo una breve analisi dei fatti, ai vice Procuratori onorari. Tuttavia, questo è solo un aspetto (importantissimo) della prassi; accanto alla privazione di certe garanzie processuali c'è anche una mancata utilizzazione di alcuni strumenti. Infatti, non sorprende, alla luce di ciò che abbiamo detto in precedenza, che i PM non ritengano la Bossi-Fini una priorità, più interessanti sono gli effetti che tale scelta sembra avere all'interno del sistema penale. La prima considerazione riguarda l'utilizzo, assai sporadico, delle misure cautelari e, in particolare, della carcerazione preventiva: la recidiva (che, di solito, determina in pratica l'utilizzo delle misure) non sembra avere grande importanza, se solo legata alla violazione dell'ordine impartito dal questore. Inoltre, non c'è interesse a richiedere pene carcerarie particolarmente lunghe, generalmente tutto si risolve con una sentenza che va dai 3 ai 6 mesi, ma con la sospensione condizionale della pena.[42] Infine, la questione che (a nostro parere) illustra come, nelle pieghe della prassi, i PM tuttora mantengano uno spazio di discrezionalità è quella che riguarda l'applicazione del giustificato motivo. Infatti, un cittadino immigrato illegalmente in Italia può disattendere il decreto di espulsione emanato dal questore se ha un giustificato motivo per non andarsene. Non sembra esistere nessun criterio generale su cui gli inquirenti basano l'interpretazione e l'applicazione del concetto di giustificato motivo, nemmeno all'interno delle singole Procure. In questo modo, ci troviamo di fronte ad interpretazioni particolarmente restrittive (per esempio: l'immediata liberazione concessa solo in casi estremi come donne al nono mese di gravidanza) o più permissive

[41] Su questo punto si veda anche Sarzotti (2006, p. 84).

(per esempio: c'è giustificato motivo ogniqualvolta l'arrestato è senza dimora e mezzi di sostentamento), che, però, non prescindono dal presupposto comune: la Bossi-Fini non è una priorità.

Più in generale è anche interessante notare che, perlomeno dalle nostre ricerche, non emergono strategie (formali ed informali) di politica giudiziaria finalizzate a rendere pienamente efficace il dettato della Bossi-Fini. Ciò non significa che le Procure stiano sistematicamente disapplicando una legge dello stato, ma che, secondo i PM, esistono una serie di motivi (ugualmente applicabili alla criminalità di strada) che rendono impossibile o inutile una piena applicazione di certe norme. Questi riguardano il fatto che i giudici non comminano pene elevate, gli strumenti legislativi sono inefficaci, il numero di crimini da perseguire è eccessivo, le risorse sono insufficienti, ci sono problematiche legate alle procedure (ad esempio l'impossibilità di effettuare le notifiche richieste dalla legge ad imputati che non hanno un domicilio) e, in particolare, i PM considerano questi reati di media, spesso trascurabile, gravità e, in alcuni casi, ritengono poco conciliabile alcuna forma di "tolleranza zero" verso questo tipo di criminalità con i loro valori politico-sociali. Queste ultime considerazioni sono certamente rilevanti per un indagine sulle modalità di determinazione delle priorità. Il nostro scopo è meno ambizioso, ci vogliamo concentrare sull'effetto che l'allarme sociale ha (o non ha) all'interno del processo di selezione del crimine.

3. Magistrati e allarme sociale: influenze e mediazione

Che significato e che importanza ha l'allarme sociale per i magistrati? Sarzotti (2006a, p. 97 e 2006, p. 82). suggerisce che la cultura giuridica dei PM è, in teoria, fortemente legata alla cultura della giurisdizione e, di conseguenza, alla imparziale applicazione della legge; ma, sul piano fattuale, la realtà sembra essere diversa: la prassi risulta fortemente condizionata dalla visione del problema crimine proveniente dall'esterno. In linea teorica non possiamo non concordare con Sarzotti ed altri autori che hanno evidenziato queste problematiche (Faiella et al. 2005; Torrente 2007, p. 337; e Quassoli 1999). Gli intervistati percepiscono i problemi che un certo tipo di devianza può creare e considerano l'allarme sociale (soprattutto quello che colpisce le comunità locali) come un fattore rilevante, da non sottovalutare nella gestione delle strategie di politica criminale. Inoltre, la percezione di questo fattore è legata a diversi elementi: la pericolosità del reato, l'influenza che questo può avere sulla percezione della sicurezza, le vittime coinvolte (bambini, anziani ecc.) e, più

[42] Questo è anche legato al fatto al fatto che i giudici sono restii a comminare pene "esemplari" per questi reati.

in generale, l'impatto che una certa criminalità può avere sulla società.[43] Non vi è nulla di innovativo in questo: gli inquirenti costruiscono l'allarme sociale secondo canoni propri della società civile e, in questo modo, evidenziano un legame con le rappresentazioni di senso comune del crimine. Ma la prospettiva parzialmente cambia se analizziamo il significato che i PM accordano a questi fattori: un fatto, per creare allarme sociale, deve essere oggettivamente grave. In questo modo, l'allarme sociale sembrerebbe perdere la sua connotazione squisitamente populistica per diventare fattore socio-giuridico che viene elaborato (o rielaborato) dagli attori del diritto. Più precisamente: la gravità e la priorità del fatto vengono determinate, principalmente, dalla pena comminata dalla legge, dalla carcerazione preventiva (cioè quando c'è privazione della libertà personale), dalla prescrizione (che deve essere evitata), dal bene giuridico colpito (la vita è più importante della proprietà) e dalle conseguenze sofferte dalla vittima.[44] Questi criteri hanno, certamente, un carattere puramente giuridico e sembrerebbero portare a considerazioni oggettive, ma la prassi sembra essere parzialmente diversa. Si prenda ad esempio la Bossi-Fini, punita con una pena che va da 6 mesi a 4 anni di reclusione o lo scippo che, potenzialmente, potrebbe causare gravi danni alle vittime (si pensi ad un anziano che, strattonato, cade a terra); questi reati potrebbero rientrare tra quelli che creano "in maniera oggettiva" allarme sociale, ma i PM riaffermano che, per questi fatti, si parla di allarme sociale solo in senso populistico e che loro, pur riconoscendo le conseguenze che questo crea nella società, non devono esserne influenzati.

Dunque, anche l'analisi dei fattori strettamente giuridici non sembra sufficiente a spiegare la differenza tra la percezione e il significato dell'allarme sociale degli attori giuridici e quella della società civile. La realtà è in effetti più complessa: le istanze provenienti dalla società civile, i fattori che determinano, secondo i PM, la gravità del fatto e, più importante, il significato che gli inquirenti danno al concetto di allarme sociale devono essere tutti considerati per determinare il grado di priorità che viene conferito ad un reato:

> Poi a seguire la delicatezza deriva dall'importanza degli interessi in gioco, faccio un esempio: a me è capitato di seguire un procedimento, tuttora in corso, di natura ambientale per delle escavazioni abusive sul Po, dove c'erano stati anche degli arresti in flagranza di questi soggetti che scavavano di notte la sabbia e questo ha fortemente impressionato l'opinione pubblica [allarme sociale]. Questo poi ha messo a rischio un bene come quello dell'integrità del territorio, l'ambiente che è costituzionalmente garantito, di conseguenza non puoi essere insensibile ad un caso del genere. [45]

In quest'esempio si nota come il ragionamento fatto per gli scavi illegali (reato che ha impatto sulla comunità), non venga invece applicato per la criminalità di strada perché, come questo PM spiega, gli interessi colpiti non sono ugualmente importanti ("Sì, non è che non lo siano

[43] Si veda, ad esempio, PC(S4), SP(N48) e SP(N10).
[44] Si veda, ad esempio, SP(C46), PA(N45) e SP(C47).
[45] SP(N42).

importanti [i reati legati all'immigrazione clandestina ed alla criminalità di strada], però per la sommatoria delle considerazioni che ho fatto prima vano a scalare"). Appare inoltre chiaro che considerazioni personali vengano ricondotte a criteri oggettivi, in quanto sarebbe problematico giustificare scelte discrezionali sulla selezione del crimine sulla base di considerazioni puramente soggettive.

Come abbiamo detto in precedenza, in questo paragrafo intendevamo dimostrare che l'allarme sociale, così come percepito dalla società civile, non è condizione sufficiente per determinare la trattazione prioritaria di una certa tipologia di crimine. Per dimostrare questo abbiamo, parzialmente, analizzato i criteri che i PM adottano per selezionare le priorità. La conclusione è che l'allarme sociale sembra ridimensionarsi, perché viene ad essere bilanciato assieme ad altri fattori che hanno una connotazione sia oggettiva che soggettiva, estrinsecando, in questo modo, considerazioni di politica criminale elaborate dagli inquirenti. Tutto ciò sembra riflettersi sull'applicazione di certe normative: la Bossi-Fini e la microcriminalità non riflettono, pienamente, la percezione che i magistrati hanno dell'allarme sociale e del problema crimine, di conseguenza non sono priorità. Fino a questo punto abbiamo cercato di descrivere la prassi, ora vogliamo analizzare le ragioni che, a nostro giudizio, determinano queste modalità operative.

4. Cultura giuridica dei PM e allarme sociale

La cultura giuridica dei PM si fonda su una percezione molto precisa del loro lavoro: gli inquirenti non sono e non devono essere *crime fighters*,[46] ma devono agire come giudici.[47] La cultura della giurisdizione, con i suoi connotati di imparzialità, sembra caratterizzare la visione che i PM hanno della funzione che devono svolgere. Questa interpretazione è certamente supportata da alcune caratteristiche istituzionali del potere giudiziario: giudici e PM fanno parte della magistratura e

[46] Con questo termine si intende, letteralmente, "il combattente del crimine" privo quindi, in parte, di quelle caratteristiche di imparzialità e terzietà che invece contraddistinguono la cultura dell'organo giudicante. E' ovvio che si tratta di un immagine estrema che, probabilmente, non si addice pienamente a nessun attore del diritto. Tuttavia, in questa sede, ci serve come modello tendenziale su cui valutare la natura della cultura giuridica dei PM.

[47] 22 PM sostengono di non agire come *crime fighters*, ma che la loro cultura professionale è uguale a quella dei giudici. Un intervistato non ha risposto con chiarezza, mentre 4 sostengono di agire come *crime fighters*. Questi ritengono che, a differenza dei giudici, i PM non devono essere imparziali. Dobbiamo far notare che tre di questi intervistati hanno vissuto, studiato e lavorano tuttora in una grande Procura del sud (PA(S5), PC(S4) e SP(N6). Il quarto (PC(N40) dirige una Procura del nord, ma ha passato la maggioranza (ed è originario) della sua vita lavorativa nel sud del paese. Tutti questi intervistati hanno avuto e/o hanno a che fare con una criminalità (e una comunità) fortemente influenzata dal crimine organizzato. In effetti, questi potrebbero essere definiti come i magistrati che sono "in prima linea" nella lotta alla criminalità, con conseguenze relative alla loro incolumità. Naturalmente, ci sono stati e ci sono magistrati che corrono gravi pericoli anche nel nord Italia (si pensi a chi ha condotto e conduce inchieste relative al terrorismo). Tuttavia, è difficile sostenere che, perlomeno a partire dagli anni novanta, la "prima linea" sia al sud. Non è compito di questo saggio analizzare in dettaglio le conseguenze che un ambiente sociale fortemente caratterizzato dalla criminalità organizzata può avere sulla definizione della cultura giuridica dei magistrati; ci limitiamo a far notare che le difficoltà

godono di un'indipendenza cosiddetta esterna verso gli altri poteri costituzionali;[48] e l'obbligatorietà dell'azione penale è, da un punto di vista strettamente giuridico, garanzia di imparzialità ed indipendenza allo stesso tempo (Di Federico 1998, p. 375). Le differenze tra inquirenti e giudicanti sono legate alle diverse funzioni, ma questo, secondo gli intervistati, non determina nessuna significativa differenza a livello di cultura giuridica e professionale.[49]

Dal punto di vista della prassi quest'impostazione determina, sempre secondo gli intervistati, una profonda differenza tra la polizia, che agisce come *crime fighter* col fine di ottenere condanne, e i PM che, agendo e prendendo decisioni come fossero giudici, devono ricercare la verità.[50] L'analisi della cultura giuridica degli inquirenti è molto complessa, come abbiamo visto Sarzotti nota una divergenza tra l'immagine che gli inquirenti hanno della loro cultura professionale e la pratica. Siamo parzialmente d'accordo con queste considerazioni, in quanto sembra chiaro che, sul piano fattuale, la cultura della giurisdizione non riflette completamente la visione che ne hanno i PM. Questi sembrano agire al fine della costruzione di un fascicolo che possa corroborare le tesi dell'accusa in giudizio, più che la ricerca della verità, quindi una realtà più processuale che fattuale (naturalmente l'uno non esclude l'altro). Ciò non significa, però, che la cultura della giurisdizione sia, all'atto pratico, priva di effetti: i PM sembrano costruire il loro fascicolo sulla base delle considerazioni che il giudice potrebbe fare. Se il PM agisce come un giudice certamente avrà una migliore prospettiva per decidere se archiviare o rinviare giudizio, ma, allo stesso tempo, le altre parti processuali saranno più garantite da procedimenti avventatamente costruiti. Questi sono solo alcuni spunti relativi ad un'analisi che meriterebbe uno spazio che qui non possiamo dare, ma sono importanti al fine di comprendere meglio la natura delle differenze culturali che separano i PM dai *crime fighters*; ed è tramite l'analisi della "distanza" che i PM hanno costruito tra loro e la polizia, che possiamo individuare le ragioni che determinano la capacità di mediazione che gli inquirenti hanno verso le influenze esterne che provengono dalla società civile.

Il veicolo attraverso cui le scelte di politica criminale effettuate dall'esecutivo entrano nel sistema giudiziario è, principalmente, la polizia.[51] Le forze dell'ordine, pur conservando un certo grado di autonomia, sono inserite in una struttura gerarchica (il potere esecutivo) che nulla ha a che fare con la magistratura e che certamente non gode delle stesse garanzie di indipendenza.[52] Gli

---

ad operare in questo tipo di contesto potrebbero modellare in maniera peculiare, rispetto al resto del paese, la cultura professionale e giuridica dei PM.

[48] Questo significa che i magistrati (giudici e PM) godono di una piena indipendenza nei confronti degli altri poteri costituzionali. Questa interpretazione deriva dalla lettura di alcuni articoli della costituzione: art 104 comm 1, art. 108 comma 2, art. 109 e art. 112. Sull'argomento si veda, ad esempio, Voena (2003, pp. 58-59).

[49] Si veda, ad esempio, SP(N50, presso la Corte d'appello), SP(N29) e SP(N33).

[50] Si veda, ad esempio, SP(N48), SP(C53) e SP(N10).

[51] Su questo argomento si veda anche Sarzotti (2007, pp. 66-68).

[52] Sulla questione della dipendenza funzionale (dal PM) e organizzativa (dall'esecutivo) della PG si veda, ad esempio, Scaglione (2001, pp. 15-19) e Voena (2003, pp. 88-90).

inquirenti da noi intervistati sembrano consapevoli che il processo di selezione del crimine è anche influenzato dalle attività di polizia, questo perché, tra queste attività, vi è quella di applicare direttive riguardanti politiche anti-crimine. Si tratta di documenti che i PM non hanno possibilità di discutere e/o plasmare in alcun modo, il cui impatto è notevole per tre motivi: la polizia è, come ripetono i magistrati, "sulla strada", ciò significa che ha il primo impatto con la criminalità e, fatalmente, compie le prime scelte (determinate anche dalle direttive) di selezione del crimine; alla polizia spetta la decisione sugli arresti, i PM devono esserne immediatamente informati, ma intervengono in un secondo momento; e gli organi di polizia, ai fini della carriera, vengono valutati anche sulla base di indicatori quantitativi. Questi tre fattori, nelle spiegazioni degli intervistati, sono fortemente collegati tra loro: la polizia deve applicare direttive che, spesso, riguardano la criminalità di strada; per adempiere al meglio a tale scopo deve poter produrre statistiche rilevanti; questo implica un aumento del numero degli arresti e, in certo senso, impone la trattazione di certi reati ai PM.[53]

Dunque, prima dell'inizio del procedimento, i PM appaiono come i collettori delle notizie di reato, senza alcuna possibilità di rallentare, indirizzare o filtrare i flussi; ma, come abbiamo spiegato in precedenza per la Bossi Fini ed il gruppo sicurezza urbana, dal momento in cui ricevono la notizia di reato gli inquirenti sembrano in grado di selezionare, secondo logiche che sono immanenti nella loro cultura giuridica, i reati da prioritarizzare. Quindi, gli inquirenti non subiscono passivamente le decisioni in materia di politica criminale che vengono prese dalla polizia; allo stesso modo reagiscono di fronte a forme di sollecitazione meno dirette, come quelle esercitate dai media e dalle comunità locali. Le conseguenze, nella prassi, di tali reazioni non sono certamente tali da annullare questi stimoli, ma possono mediarne l'effetto. Si potrebbe dunque sostenere che i PM sono un filtro, ed agendo in tale modo enfatizzano la loro funzione di *gatekeepers* del sistema penale.

Gli inquirenti da noi intervistati cercano, naturalmente, di dimostrare che queste prassi sono il frutto dell'applicazione di criteri puramente giuridici (come quelli che abbiamo descritto in precedenza) ma, come abbiamo già parzialmente dimostrato, giudizi di valore sul reato commesso e sull'impatto che questo ha sulla società sono percepibili ed influenzano il processo di selezione del crimine. Tuttavia, la questione è, a nostro parere, un'altra: l'obiettivo dei PM è quello di mantenere un certo grado di diversità culturale dalla polizia e, più in generale, da tutte quelle forme di influenza esterna che possono intaccare il loro status di operatori del diritto imparziali. Sappiamo benissimo che questo approccio non ha preservato i PM da critiche, soprattutto negli ultimi vent'anni, relative a decisioni di carattere politico che, secondo alcuni, avrebbero condizionato

[53] Si veda, ad esempio, SP(C53), SP(N42) e PA(N45).

l'esercizio dell'azione penale. Tuttavia, una cultura giuridica così formata e alcuni principi giuridici fondamentali (come l'obbligatorietà dell'azione penale) costituiscono una solida base contro certe critiche; e, più importante ai fini di questo lavoro, contribuiscono in maniera determinante alla costruzione di prassi che, attraverso la complessa elaborazione di criteri e sollecitazioni provenienti anche dall'esterno del sistema giuridico, determinano un processo di selezione del crimine che sembra ancora fortemente influenzato dagli inquirenti e dalla loro cultura giuridica.

5. Conclusioni

L'analisi delle prassi attraverso cui gli inquirenti gestiscono l'allarme sociale sembra suggerire che, sebbene con difficoltà, una parziale separazione tra cultura giuridica interna ed elaborazioni sul processo di selezione del crimine provenienti dalla società civile può essere mantenuta. I PM sono, a loro parere, gli attori giuridici che devono provvedere a determinare la priorità secondo la gravità dei reati.[54] Ciò determina che immigrazione clandestina e criminalità di strada non siano priorità, mentre lo sono, per esempio, i reati ambientali. Questo suggerisce due considerazioni: le finalità di certe disposizioni di legge possono essere parzialmente ridimensionate se collidono con il processo di selezione del crimine che i magistrati adottano; e la cultura giuridica dei PM sembra poter garantire una certa "distanza" tra operatori del diritto e "*images of crime*" provenienti dalla società civile.

Abbiamo però sottolineato più volte come certi reati, oggi, debbano essere immediatamente trattati (con procedimenti speciali, come il processo per direttissima). In questo senso, la direzione che il sistema giustizia italiano sta intraprendendo è facilmente percepibile. L'intenzione di prioritarizzare certi reati e, più in generale, una certa devianza o presunta tale è ben visibile. In altri termini: la politica giudiziaria del legislatore (o di un certo legislatore) è chiara. Inoltre, questa si estrinseca ed è ben supportata da una visione economicistica e meccanicistica del diritto, fatta di procedure che sono finalizzate a ridurre lo spazio discrezionale che, nella pratica, gli attori del diritto hanno. Tuttavia, riteniamo che questo tentativo non abbia ancora raggiunto il suo scopo. La cultura giuridica formalistica e legata al ruolo centrale degli operatori del diritto è ancora visibile nella prassi e sembra essere una caratteristica comune a magistrati che operano in realtà economico-sociali diverse. Ciò rende, a nostro parere, il caso italiano particolarmente interessante, perché la transizione, descritta da Garland (2001) per il mondo anglosassone, tra una gestione ed immagine

[54] Questo sembra confermato da una recente condotta da Stewart Field e David Nelken (2007, pp. 364-365). Gli autori enfatizzano il ruolo di esperti del diritto ("*cooler expert 'tone'*") all'interno del sistema della giustizia minorile in Italia. La cultura professionale dei PM non deriverebbe, infatti, da connessioni ed interazioni con le *images of crime* della società civile, ma, piuttosto, dal ruolo che essi svolgono all'interno del sistema giudiziario.

della giustizia come settore condizionato dal lavoro e dalla cultura degli attori giuridici, ad una visione emotiva e condizionata dalle rappresentazioni di senso comune del crimine sembra trovare meno spazio in Italia.

Bibliografia

- AMAPOLA. 2003. *L'insicurezza a mosaico*. Estratto del rapporto di ricerca sulla in/sicurezza nella provincia di Torino nel 2002.
- Barbagli, M. eds. 1999. *Egregio Signor Sindaco*. Bologna: Il Mulino.
- Barbagli, M. 2002. La paura della criminalità. In: Barbagli, M. et al. a cura di. *La criminalità in Italia*. Bologna: Il Mulino, pp. 205-212.
- Belluati, M. 2004. *L'in/sicurezza dei quartieri: media territorio e percezioni d'insicurezza*. Franco Angeli: Milano.
- Blengino, C. Esercizio dell'azione penale e processi organizzativi: la soluzione del crimine come output della Procura. In: Sarzotti, C. *Processi di selezione del crimine*. Milano: Giuffrè, pp. 117-226.
- Borgna, P. e Maddalena, M. 2003. *Il giudice e i suoi limiti*. Bari: Laterza.
- Chiesi, L. 2004. *Le inciviltà: degrado urbano e insicurezza*. In: Selmini, R. a cura di. *La sicurezza urbana*. Bologna: Il Mulino pp. 129-140.
- Cornelli, R. 2004. Paura della criminalità e allarme sociale. In: Selmini, R. a cura di. *La sicurezza urbana*. Bologna: Il Mulino 105-117.
- Di Federico, G. 1998. Prosecutorial independence and the democratic requirement of accountability in Italy Analysis of a Deviant Case in a Comparative Perspective. *British Journal of Criminology*. Vol. 38(3). pp. 371-387.
- Faiella, F., Paduanello, M. e Sbraccia, A. 2005. La costruzione dell'identità dell'imputato nel corso della fase dibattimentale. In: Mosconi, G. et al. eds. *La fabbrica dei delinquenti. Processo penale e meccanismi di costruzione del condannato*. Torino: l'Harmattan Italia, pp. 58-122.
- Field, S. e Nelken, D. 2007. Early Intervention and cultures of youth Justice: a comparison of Italy and Wales. In: Gessner, V. et al. eds. *European ways of law*. Oxford: Hart publishing. pp. 347-371.
- Friedman, L. M. 1975. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Fundation.
- Friedman, M. L. 1997. The Concept of Legal Culture: A Reply. In: Nelken, D. eds. *Comparing Legal Cultures*. Aldershot: Dartmouth.
- Garland, D. 2001. *The culture of control: crime and social order in contemporary society*. Oxford: Oxford University Press.
- Pavarini, M. 2004. Alcune proposte per un governo della sicurezza. In: Selmini, R. a cura di. *La sicurezza urbana*. Bologna: Il Mulino pp. 295-304.

- Quassoli, F. Gennaio-Marzo 1999. Immigrazione uguale criminalità. Rappresentazioni di senso comune e pratiche organizzative degli operatori del diritto. *RASSEGNA ITALIANA DI SOCIOLOGIA*/ a. XXX, n. 1. pp. 43-75.
- Sarzotti, C. 2006. Le Procure della Repubblica come attori del campo giuridico-penale. *Studi sulla questione criminale*, I, n. 2. pp. 67-86.
- Sarzotti, C. 2006a. *Cultura giuridica e culture della pena*. Torino: L'Harmattan Italia.
- Sarzotti, C. 2007. Le Procure della Repubblica come attori del campo penale. In: Sarzotti, C. *Processi di selezione del crimine*. Milano: Giuffrè, pp. 1-116.
- Scaglione, A. 2001. *L'attività ad iniziativa della polizia giudiziaria*. Torino: Giappichelli.
- Torrente, G. 2007. Le storie organizzative di due Procure della repubblica tra obbligatorietà dell'azione penale e selezione del crimine. In: Sarzotti, C. *Processi di selezione del crimine*. Milano: Giuffrè, pp. 227-356.
- Torrente, G. 2007a. Analisi organizzativa e selettività del processo di criminalizzazione. Lo studio di due Procure della Repubblica. In M. Verga eds. Centro Universitario per le Ricerche sulla Sociologia del Diritto, dell'Informazione e delle Istituzioni Giuridiche (CIRSDIG), Quaderno dei lavori 2007 *Proceedings del Terzo Seminario Nazionale di Sociologia del Diritto, A.I.S. – Sezione di Sociologia del Diritto*, Working Paper n. 25, pp. 47-52. [Online]. Disponibile a: http://www.cirsdig.it/Pubblicazioni/capraia.pdf [visitato 25/01/2009).
- Voena, G. P. 2003. Soggetti. In: Conso G. e Grevi V. eds. *Compendio di Procedura Penale*. Seconda edizione Padova: CEDAM. pp. 57-111.