

LE PROIEZIONI DELLA POPOLAZIONE PENITENZIARIA ITALIANA (1)

G. VASSALLI (*) F. FERRACUTI (**) G. MARBACH (***)

1. - INTRODUZIONE. IL PROBLEMA DELLA PROIEZIONE DELLA POPOLAZIONE CARCERARIA

Nella gestione di un sistema penitenziario, come in ogni altra amministrazione coinvolgente complessi gruppi di persone in situazione controllata, molte decisioni richiedono una previsione delle quantità di popolazione di cui il sistema si deve e si dovrà occupare. Infatti, non sono in gioco solo le normali previsioni di bilancio del sistema, necessarie per i controlli previsionali della spesa pubblica. Altre variabili, quali gli alloggi, il personale, generico e specialistico, di custodia, di trattamento ed amministrativo, i materiali, eccetera, devono essere, nei limiti del possibile, previsti. Alloggi o istituti penitenziari e

(1) Desideriamo ringraziare il Dr. JAMES BRANTLEY, Senior Document Evaluator del National Institute of Justice del National Criminal Justice Reference Service dello U.S. Dept. of Justice, Rockville, USA; il sig. NORMAN A. CARLSON, Direttore del Federal Prison System dello U.S. Dept. of Justice, Washington, D.C., USA; il sig. ROBERT GREENE, Correction Specialist, National Institute of Corrections Informations Center dello U.S. Dept. of Justice, Boulder, Colorado; la sig.ra MARY TUCK, dello Home Office, Research and Planning Unit, London e la Dr.ssa GILDA SCARDACCIONE, ricercatrice presso la Cattedra di Medicina Criminologica e Psichiatria Forense, Facoltà di Medicina, Università degli Studi di Roma, per la loro assistenza nella preparazione del presente rapporto.

(*) Professore ordinario presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza». Presidente della commissione Giustizia del Senato della Repubblica.

(**) Professore ordinario di Med. crim. e psych. forense presso L'Università degli Studi di Roma «La Sapienza».

(***) Professore ordinario di Analisi di mercato presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza».

personale costituiscono le voci che richiedono la previsione a più lungo raggio. Infatti, il cosiddetto *Lead time*, nel caso di nuova edificazione di istituti e nel caso di assunzione od arruolamento e di istruzione professionale di nuovo personale, è necessariamente assai lungo e tale da coprire un periodo di anni.

Da qui la necessità di una previsione proiettiva della popolazione carceraria.

Ricerche di questo genere non rientrano, in Italia, nella pratica corrente. Più ricca, come si vedrà più avanti, è la letteratura straniera, che, però, è scarsamente trasferibile alla situazione italiana. In particolare, attraverso gli eccellenti servizi del National Criminal Justice Reference del National Institute of Justice del Dipartimento della Giustizia del Governo Federale statunitense, abbiamo potuto raccogliere oltre 200 lavori, dedicati alla predizione della criminalità ed alla predizione della popolazione carceraria. Abbiamo, inoltre, ricevuto altri apporti bibliografici del National Institute of Corrections dello stesso Ministero della Giustizia e della Home Office Research and Planning Unit britannica. Infine, nei limiti offerti dalla documentazione disponibile, abbiamo esaminato la letteratura generale sull'argomento. Di ciò daremo conto nelle pagine che seguono.

Se un sistema penitenziario non è in grado di formulare proiezioni valide, ne risultano due evidenti e pericolose disfunzioni. La prima è che il sistema corra il rischio di sovraffollamento. Ciò è quanto normalmente si verifica nel sistema italiano per adulti (il sistema minorile sembra presentare il fenomeno opposto). A ciò viene ovviato, di norma, con la quasi periodica elargizione di amnistie e condoni che vanificano qualsiasi razionale filosofia di trattamento correzionale. Il numero di tali provvedimenti verificatisi in Italia è enorme. L'affollamento, ove si verifici, non solo rende estremamente difficili i programmi di trattamento, ma aumenta in grado molto elevato il rischio di sommosse e il rischio individuale per i singoli detenuti nell'ambito della sottocultura carceraria (NESE, 1981).

La seconda disfunzione che si verifica consiste nel fatto che il sistema diventa *reattivo* al fenomeno e non più programmabile. Ciò allunga i tempi di latenza tra l'emergere di situazioni di disfunzione e di pericolo e l'efficienza della risposta da parte dell'amministrazione centrale. Questo aspetto è particolarmente critico per quanto concerne l'arruolamento e la formazione del

personale, in quanto obbliga ad assumere personale saltuario, non motivato, non adeguatamente selezionato e transitorio. A sua volta l'impreparazione del personale è un altro fattore di rischio per sommosse e disordini.

Come ricorda NIELS BOHR (citato da TRIPPETT): «La predizione è molto difficile, specie quella circa il futuro»! Tuttavia il tentativo di predire eventi futuri è diventato un elemento insostituibile della pianificazione sociale ed economica e numerosissimi modelli sono oggi disponibili per un approccio logico scientifico al problema. Occorre tenere distinto il *forecasting* dalla predizione, anche se i due termini sono spesso usati come sinonimi. Più concretamente, si tratta di mantenere separati gli approcci quantitativi basati su metodologie statistiche relativamente rigide, e tali comunque da richiedere serie sistematiche di dati validi, dalle considerazioni ipotetiche formulate per via intuitiva, sulla base di conoscenze limitate o di teorie esplicative.

Le due metodologie presentano entrambe grandi limitazioni concettuali, metodologiche e pratiche e, allo stato attuale, probabilmente nessuna delle due può da sola essere considerata sufficiente. E' auspicabile, come vedremo più avanti, che entrambi gli approcci — quello quantitativo e quello qualitativo — siano usati congiuntamente ed integrati tra loro. Come ricorda FRIEL (1982), storicamente gli amministratori carcerari non fanno investimenti in tecnologie di previsione quando non li sentono necessari, e cioè in periodi di stabilità delle politiche criminali e/o della popolazione carceraria. E' solo quando vi sono brusche variazioni che la necessità della predizione appare evidente. E' tuttavia vero che un sistema di predizione funziona meglio quando il fenomeno è stabile e che solo se le metodologie di base sono già state predisposte ed i dati statistici raccolti per lunghi periodi il sistema potrà far fronte a bruschi cambiamenti. Di nuovo si tratta di una politica «reattiva» e non programmatica. Quale che sia l'approccio scelto, è preferibile sviluppare predizioni durante periodi di equilibrio, quando esse servono meno, poiché l'investimento eseguito in queste circostanze ha più probabilità di produrre la tecnologia che sarà utile quando il sistema entra in una fase di squilibrio. Qualunque sia il metodo scelto, qualitativo, quantitativo o misto, un modello predittivo della popolazione car-

ceraria ha essenzialmente, sempre secondo FRIEL (1982), solo due parti mobili, un primo algoritmo per predire le nuove ammissioni, ed un secondo algoritmo per predire il tempo di permanenza in istituto. Per predire una popolazione futura tutto quello che è necessario fare è aggiungere alla popolazione attuale le ammissioni previste, ammortizzare la popolazione futura attraverso una qualche stima del tempo di permanenza e il risultato sarà la popolazione futura. Ciò è concettualmente semplice, ma operativamente difficilissimo. I fattori che influenzano le nuove ammissioni ed il tempo di permanenza sono altamente idiosincretici. Anche a brevi intervalli temporali, quasi nessuno di essi è monotono e la loro variabilità è incostante.

Come ricorda MARBACH (1981), anche la previsione economica affronta notevoli difficoltà ed insuccessi. Nel settore economico, le innovazioni impediscono l'impiego di schemi usuali di probabilità e forzano la valutazione soggettiva, di necessità difficilmente quantificabile. MARBACH distingue tre componenti nell'approccio allo studio del futuro, quella inerziale (di tipo estrapolativo), quella innovatrice volontaria, risultante dalle decisioni politiche a vari livelli, e quella innovatrice di rottura, di necessità non predicibile o solo soggettivamente prevedibile. E' evidente come in un sistema penitenziario la seconda categoria, e cioè quella volontaria, appaia essere di importanza rilevante, in quanto legata a tutte le decisioni di tipo giuridico che influenzano il fenomeno. Tali decisioni, a loro volta, saranno condizionate non solo da volontà politiche democraticamente espresse e codificate attraverso i normali canali legislativi, ma anche, più sottilmente ed in modo meno sistematico, dalle reazioni dell'opinione pubblica a fenomeni criminali e dal loro inevitabile riflesso sul *sentencing*.

2. - LA NATURA DELLA PROIEZIONE. ASPETTI CONCETTUALI E METODOLOGICI

Il termine proiezione privilegia gli aspetti quantitativi; tuttavia, allo stato attuale, date le ovvie difficoltà degli indicatori di base e per le ragioni che verranno esposte più avanti, continueremo a non differenziare tra predizione e previsione. La predizione è un momento essenziale del metodo scientifico ed

entra in gioco sia come metodo di validazione di ipotesi teoriche (che vengono ad essere validate se una predizione basata su di esse si verifica, sempre che altri fattori estranei alla matrice predittiva siano stati esclusi), sia come risultato dell'operazione scientifica, in quanto la predizione di un evento costituisce il momento applicativo più importante e più utile di un sistema scientifico. Come ricorda FRANCIS (1960), perché una affermazione sia realmente predittiva essa deve dichiarare che: « *poiché* (e non *se*) siffatti eventi si verificano, altri eventi avranno luogo ». Ciò implica due distinte fasi dell'operazione. Innanzitutto, ogni predizione si scinde in due: in primo luogo si afferma che uno o più eventi, che servono a predire quelli futuri, non solo esistono, ma continueranno ad esistere o in modo costante o con variazioni note e che, essi perdurando, l'evento previsto si verificherà. La seconda predizione è manifestamente impossibile senza la prima. Peraltro, è proprio nelle variazioni programmate o sistematiche volontarie o nel controllo dei fattori di predizione che l'uomo trova la via d'uscita dal meccanicismo automatico che escluderebbe qualsiasi libero arbitrio sul piano del singolo o autodeterminazione sul piano del gruppo. Dovremmo quindi predire mantenendo separati i due livelli di fattori. Se predicessimo usando il *se* invece che il *poiché* non staremmo formulando alcuna stima di un'attività futura, ma solo una vaga dichiarazione probabilistica, sganciata da qualsiasi contesto che ne permetta la verifica empirica. In tal senso, staremmo costruendo ipotesi teoriche che rimarrebbero però tali fino alla loro verifica. Il loro valore euristico dovrà, per poter essere realizzato, attendere la verifica stessa.

La seconda difficoltà è più sottile. Data l'essenzialità del passaggio dal *se* al *poiché* è evidente che ogni operazione in tal senso costituisce l'essenza del progresso scientifico. E' naturalmente possibile effettuare tale passaggio per via empirica, su base meramente probabilistica. E' altresì evidente che tutte le volte che saremmo in grado di dimostrare un fondato nesso eziologico tra fattori di previsione ed effetto, le previsioni ne acquisteranno, non solo in grado di certezza, ma anche in potenzialità esplicativa ed in modificabilità operativa. La previsione, tuttavia, rimarrà verificabile indipendentemente dalle nostre conoscenze. Lo scienziato dovrà ricordare che il suo fine non è né solo né primariamente la previsione, ma la conoscen-

za. La predizione perfetta richiede una legge empirica nota ed una affermazione fattuale pertinente, come ricorda KAUFFMANN (citato da FRANCIS, 1960). Riducendo questa proposizione alla sua forma operativa, si sviluppa una teoria della predizione in rapporto alla scienza e diventa possibile il controllo delle ipotesi. E' evidente, da quanto precede, la necessità di sostanziare l'approccio probabilistico con intuizioni teoriche causali e quindi di fondere l'approccio qualitativo con quello quantitativo, massimizzando potenza interpretativa e controllo.

Il campo di cui ci occupiamo è ben lontano da un adeguato sviluppo e le variabili coinvolte spesso, anche se note, sfidano qualsiasi tentativo di quantificazione; esse sono sfuggite finora a qualsiasi spiegazione causale. Ciò rende l'operazione cui ci accingiamo particolarmente difficile.

Occorre inoltre ricordare che il sistema penitenziario non agisce nel vuoto. Esso è la parte terminale, per così dire il prodotto finito, del più vasto sistema della giustizia penale. Come tale è influenzato dal sistema giudiziario e dai sistemi di polizia che, a loro volta, ne sono influenzati. Pertanto appare difficile una predizione che non tenga conto delle reazioni e controreazioni dei due sottosistemi sopraindicati. In termini più generali, le leggi in vigore, la loro applicazione e procedura, la politica criminale, l'economia del paese, le variazioni demografiche, i mutamenti della scala di valori, sono tutti fattori che possono contribuire, da soli o in interazione, a squilibrare il sistema.

3. - GLI APPROCCI QUANTITATIVI E I LORO LIMITI

Le proiezioni sono normalmente basate su estensioni temporali di serie di dati noti attraverso impostazioni statistiche diverse. Il numero di metodi esistenti è molto elevato (BECK, 1978).

In linea generale si possono distinguere i metodi soggettivi dai metodi causali. Nei primi viene ignorato qualsiasi tentativo di spiegare le ragioni della proiezione e di analizzare le cause dei rapporti tra i fenomeni. In quello causale invece vi è un tentativo di spiegazione teorica di tipo eziologico. Tutte le tecniche

quantitative affrontano, peraltro, difficoltà largamente irrisolvibili.

In primo luogo, dato che, come già è stato ricordato, il numero di nuovi casi è legato ad una proporzione (variabile per i vari reati) dei reati commessi, la stabilità di tale proporzione nel tempo è un necessario prerequisito all'analisi quantitativa. Peraltro, il numero « non oscuro » dei reati e, soprattutto, quanti di questi comporteranno una condanna, è un elemento legato a moltissime variabili. Può addirittura verificarsi, come è avvenuto in qualche stato americano, che le nuove immissioni si arrestino, per lo meno per i reati minori, perché è stata raggiunta e superata la capacità totale del sistema, e che un tribunale emetta una ingiunzione ordinando al sistema carcerario di ridurre l'affollamento. In Italia a ciò si ovvia con le frequenti e quasi periodiche amnistie. Ogni proiezione quantitativa dovrà inserire nel modello numerosissime variabili estranee al sistema e, spesso, poco note. L'appendice A riporta gli studi del NIJ/NCJRS. L'appendice B presenta gli studi dello stesso Centro per il futuro della criminalità. Il numero e la varietà delle ricerche disponibili testimonia la non uniformità degli indirizzi. In linea generale (U.N.I.R.S.D., 1970) le proiezioni (quantitative) si distinguono dalle prognosi o previsioni in quanto esse procedono per estrapolazione diretta della realtà corrente e non ammettono, per definizione, alcuna alterazione delle componenti di tale realtà. La previsione quantitativa (o prognosi) comporta una stima dei cambiamenti nel corso degli eventi stessi e quindi va al di là della semplice estrapolazione, pagando tale estensione in termini di certezza ed affidabilità quantitativa dei dati.

I dati extracorrezionali da includere nei modelli saranno presi in considerazione nella sezione che segue. Un'analisi di valori numerici relativi alle presenze negli istituti penitenziari per gli anni dal '74 all'81 dimostra l'impossibilità di costruzione di qualsiasi matrice meramente quantitativa (appendice C). Il tentativo presentato in appendice D è un utile approccio nella direzione quantitativa preferenziale, ma è soggetto alle limitazioni precedentemente ricordate.

Il sistema britannico (appendice E) è basato su stime quantitative annuali che coprono un periodo di dieci anni, da serie storiche di dati.

4. - GLI APPROCCI QUALITATIVI

Anche gli approcci qualitativi sono numerosi e vanno da metodologie relativamente formalizzate e potenzialmente quantificabili, fino a stime impressionistiche, che rappresentano poco più che opinioni bene informate. L'evidente difficoltà dell'analisi qualitativa può essere illustrata dal seguente esempio (ALLEN e SORENSEN, 1978). Si è assistito negli Stati Uniti ad un notevole balzo della popolazione penitenziaria dal principio degli anni '70. Tale balzo è attribuibile ad uno o più dei seguenti fattori, operanti nei paesi occidentali:

a) aumento della popolazione « a rischio » e cioè di quella fascia demografica, tra i 18 ed i 30 anni, che rappresenta il gruppo nel quale si concentra la maggiore probabilità di rischio criminale;

b) forte spostamento dalla residenza rurale a quella urbana e suburbana, con conseguente aumento del rischio della maggiore pericolosità criminale delle aree urbane;

c) aumento della disoccupazione (anche se, come vedremo meglio più avanti, l'influenza di tale fattore è ancora controversa ed essa sembra incidere in modo differenziale nelle diverse fasce socio-economiche, culturali ed etniche);

d) aumento dell'efficienza delle forze di polizia, come conseguenza di ampi investimenti governativi e della creazione di moderni centri di istruzione;

e) concomitanti macrofenomeni interferenti (ad esempio, la migrazione sud-nord in Italia, l'emergere del dissenso e del terrorismo in vari paesi, la fine della guerra del Vietnam negli Stati Uniti, dato che, come è noto, i periodi bellici coincidono con una diminuzione dei tassi di criminalità);

f) variazioni dell'opinione pubblica che tende (come è dimostrato, ad esempio, dall'ultimo *Social Indicators III*) a presentare aumenti del tasso di paura della criminalità, indipendentemente dalle reali fluttuazioni della criminalità stessa;

g) emergenza e variazioni normative circa il fenomeno delle tossicodipendenze.

Come si vede, i fattori interferenti sono numerosi, spesso noti solo per approssimazione e tali da vanificare qualsiasi tentativo di quantificazione. Di più, si tratta di fattori che tendono ad interferire tra di loro e per i quali, quindi, andrebbero considerate non soltanto l'incidenza e l'impatto, ma anche la interrelazione.

5. - LE RICERCHE ESISTENTI

I numerosi studi preparati negli Stati Uniti sono riportati nelle appendici A e B. Per quanto riguarda questo paese sono altresì rilevanti le proiezioni della popolazione carceraria federale, preparate nel 1982 e relative agli anni '83-'87.

Inoltre, sempre nel 1982, ha avuto luogo un seminario nazionale a Denver, Colorado, pubblicato dal National Institute of Corrections. Per l'Inghilterra, è in atto un tentativo di modello del sistema della giustizia penale, che, dopo realizzato, consentirà, tra l'altro, predizioni valide (BUTLER, 1982).

Indubbiamente altre ricerche sono in corso in altri sistemi, ma i limiti di questo studio e le difficoltà di reperimento ci esimono dal tentarne una sintesi.

Riteniamo però opportuno segnalare un interessante recente lavoro di RAMSEY (1982). Questo autore, esaminando serialmente la media giornaliera delle persone incarcerate ed i tassi per 100.000 delle persone detenute in Inghilterra e nel Galles dal 1775 al 1980, ha constatato che le due punte rilevanti corrispondono, sotto il profilo storico, la prima (1815-1830) al tumulto prodotto dalla iniziale emergenza della società industriale e della urbanizzazione e la seconda (1967-1968) al sovvertimento di valori che caratterizza l'attuale crisi sociale del mondo occidentale.

E' evidente che i fattori non quantitativi da considerare vanno distinti in fattori giuridici, legati alle normative vigenti ed alla loro applicazione, ed in fattori sociali, economici e demografici.

Passeremo ora a considerarli separatamente.

6. - I FATTORI GIURIDICI

1) *Per una previsione della popolazione penitenziaria italiana nel 1990 occorre esaminare i seguenti aspetti giuridici:*

a) *il presumibile sviluppo della criminalizzazione* di comportamenti oggi non puniti, o puniti soltanto con sanzioni amministrative o comunque soggetti a forme di controllo sociale non implicanti restrizioni di libertà personale;

b) *il presumibile sviluppo della decriminalizzazione*, peraltro con riferimento limitato a quei reati che oggi sono colpiti da pene detentive e possono dar luogo ad incarcerazioni;

c) *il presumibile sviluppo in linea di fatto della criminalità* nei reati di media e maggiore gravità, con particolare riferimento a quei delitti che sia ieri che oggi che domani sono stati, sono e saranno puniti con pena detentiva (omicidi, rapine, estorsioni, sequestri di persona a fine di estorsione, lesioni personali volontarie, delitti di associazione più gravi, delitti contro lo Stato, peculati, concussioni, falsità in monete, traffico di droga, ecc.: prevalentemente, la cosiddetta criminalità naturale);

d) *la capacità (e la volontà) degli organismi preposti alla scoperta, persecuzione e punizione* di queste ultime forme di criminalità, di arrivare alla incarcerazione dei loro autori;

e) *le possibili modificazioni delle regole concernenti l'esercizio dell'azione penale;*

f) *il presumibile sviluppo della depenalizzazione nelle sue varie forme.*

Un capitolo a sé è formato dalle previsioni concernenti la prevedibile evoluzione delle norme del processo penale concernenti la *custodia preventiva*. Ed infatti, mentre la consistenza della popolazione carceraria è fortemente influenzata dall'alto numero di soggetti che si trovano in stato di carcerazione preventiva, non sempre il ricorso alla carcerazione stessa coincide con la gravità dei reati e con la probabilità che gli autori di detti reati, ancorché scoperti ed individuati come tali all'inizio della istruttoria, siano poi tratti a subire effettivamente una condanna o comunque a scontare una pena detentiva: è infatti possibile, per vari motivi, che una notevole fascia di

soggetti conosca il carcere esclusivamente nella forma della carcerazione preventiva. Sotto più aspetti, il ricorso dello Stato alla carcerazione preventiva segue regole sue proprie, legate alla fiducia dello Stato stesso (nel momento legislativo) o di determinati suoi organi (nel momento *latu sensu* giudiziario) nella carcerazione preventiva.

Come subito si vedrà, a prescindere dai problemi concernenti la carcerazione preventiva, i punti più rilevanti tra i sei menzionati con riferimento alla situazione del diritto penale sostanziale (lettere da *a* ad *f*) sono rappresentati dai punti *c*) e *d*), e cioè dalla criminalità più grave o « naturale » e dalla capacità di scoprirne e punirne gli autori.

Cercheremo di esaminare analiticamente, con la maggiore concisione possibile, i punti sopraindicati.

2) *Presumibile sviluppo della criminalizzazione (in senso lato)*

Premesso che intendiamo qui per criminalizzazione sia l'attribuzione di carattere di reato ad un fatto, che prima tale carattere non aveva, sia la rimozione di preesistenti ostacoli alla sua punizione, è facile prevedere che un ulteriore sviluppo di questo genere si avrà anche nei prossimi anni, ma che esso non inciderà in modo sensibile sull'aumento della popolazione carceraria.

Anzitutto, se si parte dalla situazione legislativa penale esistente in Italia nell'anno 1982, è facile constatare:

I) che non esistono forme di illecito comune di grande o media importanza che non siano già previste come reato (in genere, nel codice penale). Il codice Rocco era già assai ampio e severo. Nessuna delle figure di reato di media o maggiore gravità tra quelle in esso contemplate è venuta a cadere (eccezion fatta per il procurato aborto, che negli ultimi anni precedenti la riforma del maggio 1978 già dava luogo ad un non elevato numero di carcerazioni; e per il plagio — art. 603 — che per i cinquant'anni che precedettero la sentenza delegittimatrice della Corte costituzionale aveva dato luogo ad un'unica condanna definitiva per il delitto stesso). Altre figure di gravi delitti vi si sono anzi aggiunte, quali il sequestro di persona a scopo terroristico o di eversione dell'ordine costituzionale (art.

289 *bis*), l'attentato ad impianti (art. 419 *bis* e nuovo art. 420), il « riciclaggio » (art. 648 *bis*) e l'associazione di tipo mafioso (legge 13 settembre 1982, n. 646). E' ben difficile che in questo ed analoghi campi si possano aggiungere altre norme incriminatrici negli anni a venire. Il campo appare, in altri termini, saturo.

II) Che anche quelle riforme in senso più severo di talune incriminazioni contenute nel codice Rocco, che erano state propugnate in passato per ragioni ideologiche o costituzionali, sono state ormai attuate: così sono rientrate tra gli omicidi e le lesioni volontarie comuni l'omicidio « a causa d'onore » e le lesioni personali « a causa d'onore », così è stato ridimensionato il delitto di infanticidio, così è stata abolita la causa estintiva del *subsequens matrimonium* nei delitti contro la libertà sessuale (tutti provvedimenti adottati con la legge 5 agosto 1981, n. 442). Ma anche qui l'impatto su un aumento della popolazione penitenziaria non potrà essere che minimo, sia perché i reati fatti rientrare nell'alveo comune erano divenuti meno frequenti negli ultimi anni, sia perché la giurisprudenza era già venuta attestandosi su linee di maggiore severità nella valutazione della presenza o meno di una « causa d'onore ».

III) Che lo stesso deve dirsi per quanto riguarda la legislazione penale che suol chiamarsi speciale o complementare (in quanto collocata fuori del codice). Ed infatti — per fermarci ai soli capitoli più rilevanti della materia della detenzione e del traffico di armi, si può dire che ogni loro specie è già da oltre quindici anni gravemente punita e che non esistono ipotesi ragionevolmente prevedibili che in questo campo non siano previste come delitto. Nel campo dei delitti contro la moralità pubblica o attinenti a campi analoghi non è ragionevolmente prevedibile un aumento di incriminazioni: la materia del favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione è già trattata severissimamente dalla legge, anche se si tratta di legge oramai scarsamente applicata; difficilmente potranno aversi, in un prossimo futuro, mutamenti radicali nella valutazione delle varie ipotesi di interruzione volontaria della gravidanza e nella repressione dei relativi delitti. L'unico campo nel quale lo scenario potrebbe in ipotesi mutare è quello degli stupefacenti, dove il ricorso al carcere potrebbe ad un certo mo-

mento ritornare ad essere più esteso. Ma né vi sono segni decisivi in tal senso, né l'ipotetico mutamento di scena porterebbe ad aumenti massicci della popolazione penitenziaria, che già alberga un rilevante numero di tossicomani, sia pure in relazione a imputazioni diverse da quella di detenzione di droghe.

Per aversi un massiccio aumento di popolazione carceraria in questi campi largamente decriminalizzati o depenalizzati negli ultimi anni dovrebbe ipotizzarsi una rivoluzione di tipo khomeinista, cosa assai improbabile in un paese dell'Occidente.

Qualche aumento della popolazione carceraria potrebbe aversi se nei prossimi mesi dovessero essere approvate dal Parlamento le proposte di legge dirette a parificare gli atti di libidine violenti di qualsiasi tipo alla violenza carnale e a rimuovere la condizione di procedibilità della querela dell'offeso per tutti i delitti contro la libertà sessuale e la moralità pubblica per cui tale condizione è attualmente prevista. Tuttavia una simile riforma non appare certa, e, anche se venisse attuata, la consistenza dei suoi effetti sull'aumento della popolazione carceraria non dovrebbe essere grande, per la presumibile cautela con cui si muoveranno pubblici ministeri e giudici, sia in fase di adozione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, sia in fase di condanna.

Per quanto riguarda poi altre materie (sempre nel campo della legislazione complementare o speciale) bisogna distinguere tra i reati in materia commerciale e valutaria da un lato e i reati in materia tributaria dall'altro.

Per i primi è impossibile prevedere mutamenti rilevanti o comunque tali da incidere in modo notevole sulla consistenza della popolazione penitenziaria di qui al 1990. Sia la legislazione in materia commerciale (inclusa la fallimentare) sia quella in materia valutaria sono attualmente molto severe e sono in vigore da oramai vari anni (quella commerciale e fallimentare dal 1942, quella valutaria dal 1976), per cui è possibile fare una valutazione del loro impatto sulla popolazione penitenziaria. Né le leggi più recenti in materia (quale quella che incrimina le attività illecite dei revisori dei conti ed altre) concernono fatti di vasta verifica.

Anche se è possibile prevedere un aumento di delitti commerciali e fallimentari ed un aumento di evasioni valutarie nei prossimi anni, gli spostamenti consequenziali (in aumento)

della popolazione carceraria non saranno mai rilevanti, almeno fino a che duri il regime politico attuale. Solo un mutamento radicale politico e sociale potrebbe portare a persecuzioni e repressioni massicce o indiscriminate, tali da determinare un consistente aumento della popolazione carceraria, vuoi con la creazione di nuove incriminazioni (che non si vede quali potrebbero essere, tanto è già esteso il campo occupato dalle norme della legislazione attuale), vuoi con una più rigorosa e organizzata applicazione delle norme vigenti.

Diverso è il discorso per la legislazione penale tributaria, perché i radicali mutamenti nel senso di una maggiore severità che essa ha subito (a cominciare dalla eliminazione della « pregiudiziale tributaria » in un alto numero di ipotesi) sono recentissimi (legge 10 luglio 1982, n. 429) e non se ne è ancora potuta fare alcuna esperienza. E' tuttavia legittimo pensare che solo questo tipo di riforme « criminalizzatrici » (1) potrebbe avere per conseguenza, tra un anno o due, un certo aumento della popolazione penitenziaria.

Difficile è fare previsioni sull'andamento futuro della repressione del contrabbando doganale e di altre forme di contrabbando; ma non sembrano ipotizzabili riduzioni sensibili in questo campo, che, tra l'altro, è per lo più collegato con la commissione di delitti comuni (falsità in atti ecc.).

3) *Presumibile sviluppo della decriminalizzazione*

Sotto questo titolo comprendiamo (anche in relazione al tipo di indagine, rilevante ai fini della popolazione penitenziaria):

I) *Le leggi che aboliscono puramente e semplicemente una figura di reato* (quale, nel 1978, la abolizione del delitto di interruzione volontaria della gravidanza compiuta nei primi mesi e nelle condizioni previste dalla nuova legge; od anche la eliminazione della punibilità della detenzione di stupefacenti per uso proprio personale non terapeutico, intervenuta con la legge 22 dicembre 1975;

(1) Si è già detto che usiamo questa locuzione in senso comprensivo anche delle leggi che rimuovono ostacoli di carattere processuale alla persecuzione penale di determinati delitti.

II) *le leggi che « declassano » un reato ad illecito amministrativo* (tali in Italia tutte le leggi chiamate di « depenalizzazione »: legge 3 maggio 1967, n. 317, per le contravvenzioni ai regolamenti comunali e provinciali; legge 9 ottobre 1967, n. 950 per le contravvenzioni alle norme di polizia forestale; legge 24 dicembre 1975 per molte contravvenzioni già punibili con la sola ammenda; e infine legge 24 novembre 1981, n. 689);

III) *le decisioni della Corte costituzionale che dichiarano illegittima una norma incriminatrice* (come è avvenuto nel 1981 per il delitto di plagio, previsto nell'art. 603 del codice penale);

IV) *le leggi che sottopongono ad una condizione, prima inesistente, un determinato reato*. Di queste ultime sono esempio la legge 26 gennaio 1963, n. 24 in materia di lesioni personali volontarie tra coniugi e l'intero capo IV della legge 24 novembre 1981, n. 689 (« Modifiche al sistema penale »), che ha sottoposto alla condizione della querela di parte una serie di delitti prima punibili d'ufficio, quali i delitti di sottrazione, distruzione o danneggiamento di cose sottoposte a pignoramento, le falsità in scrittura privata, alcune ipotesi di lesioni personali sia volontarie che colpose, alcuni delitti contro beni immobili e la stessa truffa, purché non aggravata (2).

Su questi gruppi di leggi può essere detto senza timore di sbagliare:

I) che non sono prevedibili ulteriori decriminalizzazioni di grande rilievo nel primo dei campi sopra indicati. Ed infatti l'opinione pubblica non è favorevole a ulteriori vaste decriminalizzazioni, salvo forse per alcuni reati cosiddetti d'opinione, che non danno attualmente rilevante apporto al formarsi della popolazione carceraria;

II) che le decriminalizzazioni di più vasta portata, consistenti nella trasformazione di reati in illeciti amministrativi (c.d. « depenalizzazione » attuata con le leggi sopra citate) concernono

(2) Secondo un altro punto di vista, che qui non rileva, sarebbe legittimo includere questi casi, anziché nella decriminalizzazione, nella « depenalizzazione », dato che la formula suggerita per quest'ultima nel « Report on decriminalization » del Consiglio d'Europa (1980) è quella di ogni « désescalade à l'intérieur du système pénal ».

prevalentemente contravvenzioni un tempo punibili con la sola pena dell'ammenda, le quali non davano alcun apporto alla popolazione carceraria (soprattutto dopo la sentenza con cui la Corte costituzionale nel 1979 ha dichiarato incostituzionale la conversione delle pene pecuniarie non pagate in pene detentive) e che è prevedibile che altre future decriminalizzazioni di questo tipo continueranno a riferirsi a sole contravvenzioni o a delitti minori, per i quali attualmente non si scontava alcuna pena detentiva: e che inoltre il legislatore continuerà, come per il presente, a restare legato ad una impostazione tendente ad escludere, per un motivo o per l'altro, molti reati anche da questa forma di decriminalizzazione minore.

Tuttavia, vi è un dato ancora relativamente incerto, ed è quello concernente i reati trasformati in illeciti amministrativi, dato che l'esperienza di poco più di un anno non permette ancora di valutare i risultati della « depenalizzazione » attuata con la legge 24 novembre 1981;

III) che non sono prevedibili decisioni di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale, quanto meno decisioni di notevole incidenza. Per esempio, se la Corte costituzionale addivesse a dichiarazione di incostituzionalità della norma che incrimina il mancato rientro di capitali dall'estero come contraria al principio *nemo tenetur se detegere*, questa dichiarazione, che è comunque ancora di là da venire ed incerta, avrebbe incidenza limitata, trattandosi di fatti consumati nel dicembre 1976 e pertanto prossimi a prescriversi;

IV) che la fascia dei reati perseguibili d'ufficio e oggi « degradati » a reati a querela di parte già risulta molto ampia attraverso la menzionata riforma del 1981. Di conseguenza non sono prevedibili ulteriori riforme nello stesso senso; mentre inverso è, cioè, la trasformazione di reati punibili a querela in reati procedibili d'ufficio, e altre trasformazioni in questo senso vengono propuguate, come già detto a proposito dei delitti contro la libertà sessuale.

Insomma vi è un moto reciproco, nei due sensi inversi, per cui le decriminalizzazioni tendono a compensare le criminalizzazioni, e viceversa.

4) *Presumibile sviluppo della criminalità più importante*

Fatta eccezione per la materia relativa agli stupefacenti (il procurato aborto era scarsamente punito già negli anni che immediatamente precedettero la decriminalizzazione), le situazioni sin qui esaminate si riferiscono ad un fascio di illeciti minori o a manifestazioni del tutto marginali di criminalità. Pertanto nei rispettivi campi non sono presumibili modificazioni o sviluppi di rilievo tale, da incidere profondamente sulla situazione penitenziaria.

L'unica incognita di un certo rilievo è rappresentata, come già detto, dalla legislazione penale tributaria, la cui applicazione potrebbe dar luogo ad un aumento della popolazione carceraria.

Quando viceversa si passa alla criminalità più importante, non suscettibile di variazioni né del tipo criminalizzazione, né del tipo decriminalizzazione, ma rappresentativa di incriminazioni relativamente stabili, le previsioni non possono più fondarsi su valutazioni di tipo giuridico, ma diventano previsioni di fatti. Decisiva diventa allora la valutazione della situazione sociale, morale, politica e soprattutto economica del paese e la previsione della sua possibile evoluzione.

E qui appare veramente illusorio pensare ad una diminuzione dei furti, delle rapine, degli omicidi, delle lesioni, delle estorsioni, delle associazioni criminali, del traffico di stupefacenti e via dicendo. La crescita della criminalità comune è sotto gli occhi di tutti e la penetrazione criminale in tutti i gangli della vita del paese è evidente. La criminalità organizzata potrà spostarsi dalla preferenza per un traffico illecito alla preferenza per un altro, ma nel complesso la situazione non cambierà, anzi potrà subire peggioramenti sensibili.

La presumibile diminuzione dei delitti terroristici, date le alte pene inflitte ed infliggibili per i reati già scoperti, non avrà grande influenza sulla situazione del 1990, salvo per quanto riguarda i problemi relativi alla popolazione carceraria in stato di custodia preventiva. Comunque, alla diminuzione dei delitti terroristici farà riscontro, ancora per un periodo prevedibilmente lungo, la sequenza dei delitti mafiosi e camorristici.

Anche nel campo dei delitti contro la pubblica amministrazione non è certo lecito prevederne una diminuzione: peculati,

concussioni, corruzioni continueranno a dominare la scena, anche se non sempre saranno scoperti. Egualmente dicasi per tutti i tipi di frode.

Anche i delitti dei privati contro la pubblica amministrazione (resistenza, violenza, oltraggio) sono destinati ad aumentare e comunque non a diminuire, soprattutto se si pensa al possibile aggravarsi di contrasti economici e sociali con riflessi sull'ordine pubblico.

Così pure è difficile immaginare una diminuzione dei delitti contro la libertà sessuale, che oggi sono in aumento.

Né a questa previsione pessimistica si sottraggono i delitti colposi ed i delitti di omissione propria, dei quali è anzi prevedibile un aumento, anche a causa del carico crescente di obblighi di difficile adempimento. Se queste due categorie di delitti non porteranno ad un aumento della popolazione penitenziaria, sarà soltanto perché il giudice è restio ad infliggere pene detentive per tali reati o perché è larghissimo il ricorso nei loro confronti, alla sospensione condizionale della pena.

Insomma, non sembra lecito prevedere diminuzioni della criminalità comune nel senso di un minor numero di delitti. E' anzi lecito prevedere sensibili aumenti. Se questi aumenti non porteranno ad un aumento importante della popolazione carceraria, ciò avverrà soltanto per l'ampiezza del «numero oscuro», per la scarsa volontà di perseguire alcune forme di tali reati, per il più largo ricorso a misure temperatrici della pena, e simili fattori; non certo per ragioni di diminuzione oggettiva.

5) Presumibili sviluppi nell'impegno degli organi di polizia e di giustizia nella persecuzione e punizione dei reati comuni

E' il campo nel quale è più difficile fare previsioni attendibili.

E' ad esempio chiaro che non è dato riscontrare grande impulso nelle iniziative della polizia volte a far luce sugli innumerevoli furti in case di abitazione o su altri delitti contro il patrimonio privato. E' viceversa chiaro che vi è, almeno oggi, un notevole spirito di iniziativa, e qualche volta un eccesso, per quanto concerne truffe o altri reati contro enti pubblici o contro lo Stato, così come vi è un atteggiamento di grande interesse verso i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica

amministrazione. La repressione delle rapine a mano armata richiama grande impegno, quella delle estorsioni meno. La privata denuncia rappresenta tuttora in quest'ultimo campo lo stimolo maggiore. Debole sembra anche l'attività repressiva del piccolo traffico di stupefacenti e quella dei reati di favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione. Ma si tratta, in genere, di corsi ciclici, dei quali non è facile prevedere l'andamento. Comunque anche in questo campo le carenze che si possono notare in un settore si accompagnano all'attivismo in altri campi, e viceversa. Di qui una previsione di scarse modificazioni complessive rispetto alla situazione attuale per quanto concerne l'impegno delle autorità preposte alla persecuzione e repressione dei reati. Sotto questo profilo le indicazioni attuali dovrebbero essere analoghe a quelle che potranno verificarsi nell'anno 1990.

Solo nella repressione delle attività terroristiche e di quelle dirette alla preparazione di attività terroristiche può notarsi oggi un impegno particolare, al quale indubbiamente si debbono i numerosi arresti operati in questo campo e le conseguenti carcerazioni, quanto meno a titolo di custodia preventiva. Ma anche rispetto a questo problema è facile prevedere che un possibile minore impegno futuro (in relazione al recedere del fenomeno terroristico) sarà compensato da un maggiore impegno in campi altrettanto produttivi di carcerazioni preventive o definitive (mafia, camorra, altre forme di criminalità organizzata).

6) Possibili modificazioni nelle regole concernenti la disciplina dell'esercizio dell'azione penale

E' noto che in Italia vige il sistema dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale da parte del P.M., principio desumibile dagli articoli 1, 74 e 75 cod. proc. pen.

Ciò significa che il P. M. (o il Pretore per i reati di sua competenza), una volta avuta notizia di un reato procedibile d'ufficio, deve avviare il relativo procedimento penale. Non può né chiamare il denunciato per fargli una paternale, né riservare l'esercizio dell'azione penale ad altro ulteriore momento, per esempio al momento in cui il denunciato sia ricaduto in un

reato analogo, come invece avviene in tanti altri paesi dell'Europa occidentale, dove vige — quanto meno per i reati meno gravi — il principio detto di opportunità.

Il principio di obbligatorietà è stato in Italia, nel 1947, addirittura «costituzionalizzato» (art. 112 Cost.). Il che rende estremamente improbabile che esso possa essere nei prossimi anni modificato, nonostante le perplessità che sono state giustamente avanzate nei suoi confronti. Occorrerebbe una legge costituzionale, con la relativa maggioranza qualificata; ed è ben difficile che ciò possa avvenire, trattandosi di principio codificato e costituzionalizzato in omaggio alla tradizionale diffidenza italiana verso la magistratura, ed in particolare verso il P. M. (che un tempo era ritenuto espressione del potere esecutivo).

Non sembra pertanto possibile ipotizzare una diminuzione dei procedimenti penali (e conseguentemente della popolazione penitenziaria) per effetto della trasformazione dell'azione penale da obbligatoria in discrezionale.

In linea di fatto le cose vanno talvolta diversamente. Di fronte ad una congerie insostenibile di denunce e di *notitiae criminis*, accade che il magistrato *scelga*, non nel senso di astenersi, ma nel senso di rinviare *de facto* l'inizio dell'azione penale contro determinati reati o determinati soggetti, dando di fatto la precedenza ad altre denunce. Ma allora il problema si trasferisce in quello esaminato nel paragrafo che precede, relativo alla capacità e volontà di perseguire, più o meno attivamente e decisamente, determinati reati. Ed ogni previsione diviene difficile per le ragioni già dette. Comunque non sembra che per effetto di questi orientamenti possa avvenire un sensibile restringimento dell'area delle persone sottoposte a restrizione di libertà.

7) *La depenalizzazione nelle sue varie forme*

Separata la depenalizzazione dalla decriminalizzazione ed intesa quest'ultima — secondo la già ricordata definizione accolta dal Consiglio d'Europa nel 1980 — come ogni forma di *désescalade à l'intérieur du système pénal*, sono qui da tenersi presenti le seguenti forme di depenalizzazione sino a questo momento conosciute in Italia.

I) Modificazione legislativa nel trattamento penale di determinate manifestazioni di criminalità.

II) Possibilità date al giudice di sostituire alla pena detentiva, infliggibile in concreto, forme di pene non detentive.

III) Patteggiamento o contrattazione con l'imputato (*plea bargaining*), avente per effetto la sostituzione di pena non detentiva alla pena detentiva che sarebbe altrimenti applicabile.

IV) Possibilità di riduzione di pena, o addirittura di astensione dalla punizione, in funzione di pentimento o dissociazione del reo da attività criminose (c.d. diritto premiale).

V) Misure alternative alla detenzione, o misure riduttive di essa, nella fase penitenziaria.

VI) Liberazione condizionale e grazia.

VII) Amnistia e indulto.

Gli ultimi anni hanno portato ad un enorme sviluppo di tutte queste forme di depenalizzazione nella legislazione italiana. La conseguenza è — a prescindere per il momento dall'incidenza di tali previsioni e dei relativi provvedimenti sulla popolazione penitenziaria — che non è legittimo presumere nei prossimi anni un ulteriore consistente aumento della politica di depenalizzazione.

In particolare:

1°) Le modificazioni legislative del primo tipo sono state amplissime con il d. l. 11 aprile 1974, n. 99 conv. in legge 7 giugno 1974, n. 220 (cosiddetta riforma penale del 1974). Ed infatti:

a) è stato esteso ad ogni tipo di circostanza il giudizio di comparazione tra circostanze eterogenee, con la possibilità di porre nel nulla ogni sorta di circostanze aggravanti per effetto di giudizio di equivalenza con le circostanze attenuanti, o addirittura di un giudizio di prevalenza di queste ultime;

b) è stato reintrodotta il sistema del « cumulo giuridico » per tutti i casi di « concorso formale di reati » (pluralità di reati con una sola azione od omissione) invece del sistema del cumulo materiale delle pene previsto nell'art. 81 del codice Rocco;

c) è stato esteso l'istituto del « reato continuato » anche alla continuazione tra reati eterogenei (questa innovazione ha portato in concreto, statisticamente, ad un'enorme riduzione delle pene);

d) la recidiva tra delitti dolosi è stata trasformata da obbligatoria in facoltativa;

e) gli aumenti di pena stabiliti per la recidiva (quando questa venga ritenuta) sono stati diminuiti;

f) la concedibilità della sospensione condizionale della pena è stata estesa alle condanne fino a due anni di reclusione (due anni e mezzo se si tratta di « giovani adulti » o di ultra-settantenni);

g) la sospensione condizionale della pena può essere concessa anche una seconda volta se la somma della pena precedentemente inflitta con la pena nuova non supera i due anni.

Non sembra pertanto possibile prevedere ulteriori modificazioni legislative nel senso di una attenuazione del sistema penale generale.

Anzi è da notare che, per quanto riguarda il regime del giudizio di comparazione tra circostanze eterogenee (aggravanti con attenuanti), sia il legislatore che la giurisprudenza hanno compiuto dopo il 1974 vari passi a ritroso. Ed infatti il legislatore ha modificato tale regime per i reati di terrorismo ed ha eliminato gli effetti di detto regime per i reati valutati di media e maggiore gravità. E la giurisprudenza ha cominciato a considerare elementi costitutivi di reato elementi che prima riteneva circostanze aggravanti: e ciò appunto nell'intento di salvaguardare l'efficacia di tali elementi sottraendoli al giudizio di comparazione.

Tutto ciò lascia legittimamente pensare che non vi sarà nessuna riduzione di condannati a pena detentiva per effetto di modificazioni legislative nella materia del trattamento di determinate forme di criminalità (comune come politica).

2°) Anche le modificazioni del secondo tipo (potere giudiziale di non applicare la pena detentiva prevista dalla legge) hanno presumibilmente raggiunto, con la recente legislazione, il massimo livello.

Tale legislazione è rappresentata soprattutto dal capo III della legge 24 novembre 1981, n. 689 (« Sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi »), che ha introdotto la possibilità, per il giudice, di applicare la *semidetenzione* quando egli ritenga di dover determinare la durata della pena detentiva entro il limite di sei mesi, la *libertà controllata* quando ritenga di dover determinare la durata della pena detentiva entro il limite di tre mesi, la *pena pecuniaria* quando ritenga di dover determinare la durata della pena detentiva entro il limite di un mese.

E' presto per poter fare un bilancio degli effetti di tale legge (o meglio delle possibilità aperte al giudice da tale legge) sulla consistenza della popolazione penitenziaria. Può anche darsi, come taluno ritiene, che l'effetto sia stato minimo, soprattutto perché le condanne a pene detentive di modesta entità (quali quelle per cui è stata data l'alternativa) avrebbero pur sempre portato alla sospensione condizionale della pena. Comunque è certo che difficilmente la legislazione italiana dei prossimi anni potrà aprire ulteriori spazi a istituti di tal genere. Ciò permette di concludere che non dovrebbe aversi diminuzione ulteriore di popolazione penitenziaria per effetto di nuove riforme tendenti a ridurre il ricorso del giudice penale alla pena restrittiva di libertà.

La connessione di questo punto col tema della pena pecuniaria ci dà l'occasione per aggiungere che anche sotto il profilo della convertibilità della pena pecuniaria in detentiva il sistema italiano non può lasciar prevedere ulteriori « aperture » capaci di ridurre gli spazi della pena detentiva. Ed infatti la Corte costituzionale, dichiarando illegittima la conversione in pena detentiva della pena pecuniaria non pagata per insolvibilità del condannato, ha compiuto un passo di portata storica, per non dire rivoluzionaria, oltre il quale sarà impossibile andare.

3°) Anche dal « patteggiamento » introdotto con l'art. 77 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (« Applicazioni di sanzioni sostitutive su richiesta dell'imputato ») c'è da attendersi ben scarsa diminuzione della popolazione carceraria. Questo istituto è anch'esso limitato ai casi in cui il giudice ritenga

di poter infliggere una pena non superiore a tre mesi, e cioè una pena che potrebbe consentire la sospensione condizionale della pena. Né è da pensare che per effetto di riforme legislative future questo istituto sia destinato ad estendersi in modo molto rilevante. D'altra parte in quei paesi (come gli Stati Uniti) dove esso è di applicabilità assai più estesa, la sua applicazione può portare non ad una soppressione della pena detentiva, ma ad una riduzione della sua durata. Trattasi di istituto volto più a diminuire il numero dei processi che non a ridurre i casi di applicabilità della pena detentiva.

4°) Una importante, ma per ora eccezionale e temporanea, forma di « depenalizzazione » è stata rappresentata in Italia dagli articoli 4 e 5 della legge 6 febbraio 1980, n. 15 in materia di terrorismo e, su assai più larga scala, dalla legge 29 maggio 1982, n. 304, concernente i pentiti e i dissociati del terrorismo. Non è qui il caso di ricordare, neppure per sommi capi, le straordinarie diminuzioni od anche esenzioni da pena che detta legge prevede. E' invece il caso di rilevare: *a*) che si tratta, come detto, di legge eccezionale e temporanea, il cui vigore è nel frattempo già scaduto (gennaio 1983); *b*) che non è ancora sicura, anzi è molto dubbia, la sua estensione ad altri delitti di criminalità organizzata (mafia, camorra, ecc.) e che probabilmente anche questa eventuale estensione finirà con l'essere subordinata a limiti di durata ben determinati; *c*) che — e questo è l'elemento più rilevante — il numero dei soggetti ritenuti meritevoli di usufruire dei relativi benefici penali sarà sempre molto ridotto, e comunque tale da non portare, salvo fatti imprevisti, una notevole diminuzione della popolazione penitenziaria, o comunque una diminuzione tale da non poter essere compensata da nessun altro di quei fattori che ne produrranno quasi sicuramente un aumento.

5°) Le uniche nuove misure destinate ad operare in modo riduttivo della popolazione carceraria nei prossimi anni appaiono le misure introdotte con l'ordinamento penitenziario del 1975, e precisamente: *a*) l'affidamento in prova al servizio sociale (art. 47); *b*) il regime di semilibertà (artt. 84 e segg.); *c*) la liberazione anticipata (art. 54).

Peraltro si tratta di misure già operative da qualche anno e delle quali l'incidenza può già essere valutata. E' legittimo pensare che esse continueranno a restare un canale consistente di svuotamento delle carceri, peraltro mai in misura da determinare un andamento molto dissimile di quello di questi ultimi anni. Il miglioramento potrebbe aversi soltanto per una maggiore prossima incidenza degli sconti di pena, in cui consiste la liberazione anticipata, sulla liberazione (condizionale o definitiva) di condannati a lunghe pene, nei cui confronti lo sconto non abbia potuto ancora operare in modo liberatorio.

6°) Analoghe conclusioni è dato fare a proposito della liberazione condizionale e della grazia. Peraltro è da tener presente che — alla stessa guisa dei tre istituti di cui al numero che precede — trattasi di misure riguardanti esclusivamente i condannati definitivi, che attualmente (e probabilmente così sarà anche nel prossimo futuro) non superano la quarta (nella più benevola delle ipotesi, la terza) parte della popolazione penitenziaria complessiva.

7°) Una importante e ricorrente forma di «depenalizzazione impropria» è rappresentata dai provvedimenti di indulto, a cui associamo quelli di amnistia, sia perché l'amnistia opera anche dopo la condanna definitiva, sia perché più in generale anche l'amnistia è adottata per diminuire la popolazione carceraria.

Trattasi indubbiamente di valvole molto importanti, ma delle quali è facile constatare che non hanno portato a consistenti alleggerimenti della situazione carceraria. E' vero che dal 1970 al 1978 non vi sono stati decreti di clemenza, ma siamo oramai nel 1983 e nonostante le amnistie e gli indulti del 1978 e del 1981 la situazione è rimasta sostanzialmente immutata.

8) *La carcerazione preventiva*

Tranne l'amnistia propria (applicabile cioè prima della condanna), gli istituti sino a questo momento esaminati si riferiscono tutti ai trattamenti penali in esito a sentenze definitive di condanna, e pertanto a situazioni che concernono soltanto da un terzo a un quarto dei soggetti che formano la

popolazione penitenziaria. Sui sottoposti a carcerazione preventiva ai fini del processo, soltanto alcuni dei suddetti istituti hanno una incidenza di riflesso: ed infatti, in relazione alle riforme del diritto penale sostanziale esaminate più sopra (n. 7, 1°), è chiaro che alcune di dette riforme possono operare anche nel senso di limitare il ricorso alla carcerazione preventiva: basterebbe pensare agli aumenti di pena più ridotti sanciti per la recidiva ed al riflesso che essi portano sul computo della pena edittale ai fini del mandato di cattura.

Tuttavia l'incidenza è molto limitata, come è del resto confermato dal fatto che le riforme suddette datano dal 1974 e che in questi quasi nove anni la popolazione carceraria ha continuato ad aumentare.

L'ammontare della popolazione carceraria in custodia preventiva risente indubbiamente della gravità delle pene edittali comminate per i delitti (dato che all'entità di dette pene sono collegati i mandati di cattura, le durate massime della carcerazione preventiva e in molti casi anche la concedibilità della libertà provvisoria), ma risente soprattutto della configurazione data dalla legge processuale penale al processo (per esempio per quanto attiene alla durata di esso) e degli istituti della legge processuale stessa che più specificamente riguardano il mandato od ordine di cattura (obbligatorio o facoltativo), la concedibilità della sospensione del mandato od ordine di cattura, la concedibilità della libertà provvisoria, i termini di durata massima della carcerazione preventiva. Influiscono inoltre, sulla entità delle carcerazioni preventive, gli istituti delle « misure alternative » alla stessa e del « tribunale della libertà », introdotti con la recente legge 12 agosto 1982, n. 532.

Esaminando distintamente, anche se molto rapidamente, questi diversi punti, è agevole fare le considerazioni seguenti:

a) i limiti massimi delle pene edittali non sembrano destinati a diminuire in Italia nei prossimi anni. In pratica, a parte la decriminalizzazione o « depenalizzazione » avvenuta per la detenzione di stupefacenti per uso personale e per i reati minori, e a parte gli alleggerimenti del sistema penale generale intervenuti con la riforma dell'11 aprile 1974, le pene hanno avuto negli ultimi anni soltanto tendenza all'aumento. Unica eccezione, l'interruzione volontaria della gravidanza. Sono invece,

aumentate le pene per la rapina, per l'estorsione, per il sequestro di persona a scopo di estorsione ecc. Con il rilevato sicuro aumento della criminalità, sarà molto difficile che tali pene, od altre per reati di analoga gravità, possano essere diminuite.

Non vi è dunque da attendersi una diminuzione delle carcerazioni preventive per effetto di modifiche in meno delle pene edittali, la cui entità è uno dei parametri essenziali (qualche volta il parametro decisivo ed il più delle volte il parametro vincolante) per la emissione dell'ordine o mandato di cattura, per il computo della durata massima della carcerazione preventiva e per la concedibilità (almeno in certi casi) della libertà provvisoria.

b) La durata media dei processi continuerà ad essere lunga e scarse sono le prospettive di una sua diminuzione, almeno su larga scala. La stessa riforma del codice di procedura penale — posto anche che essa possa aver luogo qualche anno prima del 1990 — non porterà riduzioni di durata veramente sensibile e probabilmente non le porterà subito dopo la eventuale entrata in vigore.

Anche sotto questo profilo non sembra possibile attendersi massicce riduzioni della carcerazione preventiva.

c) Le misure alternative della custodia in casa o in altro luogo designato dal giudice, previste dalla legge 12 agosto 1982, n. 532, o della sottoposizione a cauzione o malleveria, la cui applicabilità è stata allargata ad opera della legge suddetta, sono indubbiamente destinate a ridurre il numero delle attuali carcerazioni preventive. Tuttavia non si hanno ancora dati certi circa il rilievo che esse hanno avuto in questi primi mesi di applicazione della legge.

d) Anche la possibilità di ampio ed immediato ricorso ai tribunali della libertà, pure concessa con la citata legge 12 agosto 1982, n. 532, dovrebbe avere per effetto (anche se in misura limitata) di ridurre le carcerazioni preventive. Peraltro: *a)* si tratta di ricorso destinato a funzionare soltanto contro le carcerazioni preventive ingiuste, le quali non rappresentano una elevata percentuale; *b)* si tratta di tribunali nei quali si è per ora notato un contegno estremamente cauto, e rispetto ai quali ogni valutazione tratta dall'esperienza non può essere per il momento che relativa e riservata.

9) *In conclusione si può affermare:*

I) non è ipotizzabile per il 1990 una consistente diminuzione della popolazione carceraria nella parte determinata dai condannati definitivi.

E' anzi probabile un aumento numerico di tale popolazione rispetto a quella attuale.

II) E' invece possibile una diminuzione del numero dei detenuti in stato di carcerazione preventiva. Tuttavia anche su questa diminuzione bisogna usare le massime riserve, per la influenza che possono avere in senso contrario l'aumento effettivo della criminalità e l'impegno delle autorità preposte alla scoperta e alla persecuzione dei responsabili: elementi che portano proprio ad un aumento del numero dei sottoposti a carcerazione preventiva.

III) Le misure alternative alla carcerazione introdotte nel 1975 urtano ancora contro resistenze culturali e psicologiche degli operatori del sistema (BREDA, FERRACUTI, 1980) ed il loro impatto non è ancora misurabile, anche se i primi risultati sono incoraggianti.

7. - I FATTORI DEMOGRAFICI, ECONOMICI E SOCIALI

Queste tre categorie di variabili vanno considerate congiuntamente, date le loro evidenti interrelazioni e la difficoltà di disaggregarle, sia concettualmente che operativamente. Rappresentano, sostanzialmente, tre approcci, metodologicamente diversi, al medesimo fenomeno o ai suoi effetti. MILBURN (1969) ricorda come le predizioni generali circa future condizioni politiche e sociali siano più difficili poiché postulano estese reti causali di eventi e di relazioni tra eventi, e sequenze a lungo raggio delle azioni. Le estrapolazioni sono, ovviamente, legate alla solidità della teoria o teorie che sono alla loro base. Peraltro, nelle scienze comportamentali, raramente disponiamo di teorie uniche o validate. Le « spiegazioni » della condotta umana presente o passata sono molteplici e conflittuali e, a differenza delle scienze fisiche, le discipline comportamentali

non hanno quasi mai avuto il beneficio del controllo sperimentale dei loro postulati esplicativi.

Descriveremo qui appresso alcune delle variabili che certamente hanno influenza sulla popolazione carceraria. La lista che segue non ha alcuna pretesa di completezza e le variabili elencate non sono « univoche », nel senso che, per alcune di esse, è evidente la interrelazione o la nebulosità ed incertezza dei confini definitivi.

a) Popolazioni « a rischio »

I tassi di arresto e condanna variano enormemente secondo la classe di età. Una tavola riportata da SYKES (1980) negli Stati Uniti per l'anno 1976 mostra, con drammatica evidenza, il calo degli arresti dopo i 30-35 anni di età, dopo che la punta più elevata è raggiunta tra i 16 ed i 21 anni. Uno dei più recenti Bollettini del Bureau of Justice Statistics del Dipartimento della Giustizia americano (Prisoners at Midyear, 1982) documenta come negli anni '70 la popolazione tra i 20 ed i 29 anni sia cresciuta del 35%, più rapidamente che nei decenni precedenti, come risultato del *baby boom* degli anni dal '40 al '60. Se il tasso di carcerazione per tale fascia demografica fosse rimasto costante, l'attuale affollamento carcerario sarebbe stato prevedibile, usando le appropriate correzioni demografiche. In effetti, esso ha ecceduto i valori previsti, per l'interferenza di altre variabili (sentenze detentive più lunghe, minori dimissioni in esecuzioni alternative della pena, abbandono delle sentenze indeterminate, condizioni economiche, ecc.). In Inghilterra (BALDOCK, 1980), negli anni dal 1955 al 1976, la proporzione della popolazione carceraria al di sotto dei 21 anni di età è passata dal 34% al 48%. FOX (1978) sottolinea l'importanza della variabile demografica, riconfermata da numerosissimi studi (ad es.: ANDERSON, 1977). SYKES (1980) discute il rapporto tra l'incremento demografico della popolazione a rischio e la sua disoccupazione e difettosa istruzione, ricordando l'interrelazione delle variabili. Se la variabile demografica sarà prevalente, dovremmo assistere, negli anni futuri, ad un declino della popolazione carceraria, almeno per quanto riguarda le nuove immissioni.

b) Variabili economiche

Così come è noto che a periodi di guerra corrispondono periodi di bassa criminalità e di riduzione della popolazione carceraria, si sostiene, da vari autori, che la disoccupazione e la crisi economica aumentino criminalità e carcerazione. Altri autori, tuttavia, negano tale asserto. Un recente studio inglese (TARLING, 1982), che ha esaminato tutte le principali ricerche sull'argomento, conclude che la disoccupazione non è la sola, né la maggiore, determinante della criminalità. Un modesto rapporto tra le due variabili esiste, ma è collegato in modo complesso ad altri aspetti dei problemi economici e della deprivazione sociale. Ulteriori ricerche « aggregate » non saranno in grado di chiarire il problema, per la consueta insufficienza esplicativa (anche a correlazione individuata non sappiamo se i disoccupati sono coloro che commettono delitti e sono inviati in prigione. Sono necessari studi su individui, lunghi, costosi e, di necessità, campionari).

Come ricordano ALLEN e SIMONSEN (1978), la maggior parte dei disoccupati è nella popolazione giovanile a rischio (se la disoccupazione è del 7% per la popolazione generale, essa sarà del 14-28% nella fascia di età tra i 18 ed i 30 anni). La riduzione della disoccupazione presuppone un tasso di sviluppo annuale del 4% o più, una meta quasi irraggiungibile per la maggioranza dei paesi. Per la Comunità Europea è addirittura previsto un aumento della disoccupazione.

c) Nuove fenomenologie criminali

Le variazioni della fenomenologia criminale sono molteplici e scarsamente prevedibili in termini quantitativi. Tre tipi di condotta criminale, in particolare, hanno recentemente mostrato brusche variazioni: 1) la criminalità economica; 2) la criminalità legata al consumo di droga; 3) la criminalità politica ed il terrorismo.

1) Per la criminalità economica, l'impatto sulla popolazione carceraria è di difficile stima. Solo una piccola parte degli autori di reati, ad esempio valutari, entra nelle carceri. Le nuove normative in materia fiscale potranno creare una nuova categoria di « utenti » del sistema. Si tratta di una popolazione carceraria

diversa, di età e di condizione culturale e socio-economica più elevata, che potrà porre problemi speciali alla amministrazione carceraria. Una stima quantitativa è, allo stato, impossibile.

2) La criminalità legata al consumo di droghe è, in Italia, fortemente influenzata dalla estrema liberalità della norma vigente, che non penalizza l'uso personale. Peraltro, la fenomenologia della tossicodipendenza è in continua evoluzione e sono possibili variazioni legislative. Di nuovo, una stima relativa è assai difficile.

3) La criminalità politica ed il terrorismo costituiscono un problema speciale. Come ha recentemente rilevato TAMBURINO (1983) nel 1982 sono state arrestate 1200 persone con imputazioni di terrorismo. Al 31 ottobre 1982, le presenze carcerarie per tale fenomenologia criminale erano almeno 2000. Il fenomeno dei pentiti, legato a fattori imprevedibili, ha moltiplicato gli arrestati. Peraltro, si tratta di una popolazione speciale, in conflitto interno (pentiti contro non pentiti, sinistra contro destra), che richiede particolari gestioni. E' anche una popolazione più colta, più intelligente, più politicizzata e più capace di ostilità di quella normale carceraria. La sua evoluzione e, soprattutto, il suo impatto sul sistema sono di difficile previsione. Lo stesso atteggiamento verso il sistema carcerario, che è sempre stato un punto centrale della dialettica, è in via di definizione ed è il centro di un vivace dibattito in corso (cfr., ad esempio, BENECHCHI, 1981). SYKES (1980) ha discusso le cause della imprevedibilità dell'evoluzione del dissenso illegale. La vittoria « militare » ed i frazionamenti interni nell'area terrorista non consentono una valida proiezione di quanto questa porzione della popolazione penitenziaria possa variare. I fattori economici potrebbero allargare la fascia del consenso ai movimenti di protesta o radicalizzarli spostandoli dal dissenso legittimo alla conflittualità aperta ed illegale.

d) Fattori sociali diversi

Molte altre variabili agiscono sul fluido tessuto sociale italiano, alterando l'entità del fenomeno criminale e la percentuale di coloro che entrano nell'ambiente carcerario. Tra esse di rilievo particolare sono il costante cambiamento della scala

di valori, le migrazioni interne e la migrazione di ritorno, la disoccupazione giovanile, l'esistenza di un numero in aumento di minori traumatizzati in età significativa da separazioni o divorzi, casi ancora non adeguatamente risolti dal sistema vigente, ecc. Più importante, anche se certamente di più difficile stima, è il cambiamento dell'opinione pubblica circa la criminalità e circa il modo in cui questa è affrontata. Infatti, particolari condotte potranno non essere più perseguite e nuove condotte potranno essere penalizzate e criminalizzate, l'attenzione delle forze di polizia potrà concentrarsi, sotto la spinta dell'opinione pubblica, verso alcune condotte criminali piuttosto che verso altre e le sentenze potranno riflettere, anche se in forma limitata, l'allarme o il disinteresse del pubblico verso alcune fenomenologie criminali (per l'influenza dell'opinione pubblica sulla popolazione carceraria, vedere, ad esempio, GARDNER, 1982). Inoltre, l'abbandono o la valorizzazione del modello riabilitativo nel sistema carcerario potrà influenzare la durata della permanenza dei condannati in carcere. In altri termini, molti fenomeni sociali potranno influenzare i due parametri fondamentali della previsione della popolazione carceraria: il numero di ingressi e la durata della permanenza. SYKES (1980) sostiene che il futuro è inventato (giorno per giorno, vorremmo aggiungere) e che nessuno scenario o metodo DELFI o estrapolazione può nascondere l'indeterminatezza delle cose a venire. Tutto ciò è indubbiamente esatto, ma non deve condurre ad una pessimistica e paralizzante inazione. Nelle scienze fisiche, degli anni '30, il principio di indeterminazione di HEISENBERG aveva apparentemente vanificato l'obiettività delle osservazioni. Ciò non ha arrestato il progresso scientifico in tale settore, che ha raggiunto livelli non prevedibili. Nelle scienze sociali e comportamentali molte indeterminatezze coesistono. Tuttavia, il progresso è innegabile e lo stesso prender coscienza del problema è un passo in avanti di notevole portata.

8. - IL PROBLEMA INTERDISCIPLINARE. PROPOSTE OPERATIVE

Le difficoltà che si presentano alla predizione della popolazione carceraria sono state lucidamente sunteggiate nel modo seguente nel rapporto del 1981 del Sistema Carcerario dell'Illinois (MILLER, 1981), riportato nel già citato *Federal Inmate*

Population Projections 1983-1987: « E' chiaro che il campo è ancora nella sua infanzia. Lo studio degli indicatori non ha ancora prodotto niente di più che congetture adeguate circa il futuro rapporto tra gli stessi e le popolazioni carcerarie. Si sono realizzati grandi progressi sul terreno della metodologia. Molti dei metodi attuali sono presi in prestito da altri campi, particolarmente dalle previsioni economiche e demografiche. Coloro che si occupano di previsioni delle popolazioni carcerarie non hanno ancora sviluppato le proprie metodologie, adatte a risolvere quei problemi che sono specifici al sistema della giustizia penale ».

Con FRIEL (1982), si può affermare che il prevedere le popolazioni carcerarie future è, nella migliore delle ipotesi, una stima e che il grado dell'errore non sarà noto fino a che il futuro non si sarà verificato. Le metodologie scientifiche ed i modelli statistici possono solo migliorare la probabilità di formulare stime corrette. Le valutazioni delle popolazioni future sono sempre probabilistiche e non saranno mai note in modo deterministico.

Troppe sono le variabili interferenti e troppo poco è noto su di esse. Il Bollettino del dicembre 1982 del Bureau of Justice Statistics dello U.S. Dept. of Justice: *Prisoners 1925-'81* riporta dati seriali per il periodo indicato. Le due maggiori aree di variazione sono la Seconda Guerra Mondiale ed il Conflitto del Vietnam da un lato e le variazioni della definizione della popolazione studiata dall'altro. Eventi anche maggiori, quali la Depressione del 1932-'34, non appaiono aver influenzato i tassi di crescita della popolazione carceraria, il che è contrario a qualsiasi ragionevole aspettativa.

In Canada, un sistema basato sul controllo retroattivo delle predizioni (HASENPUSCH, 1978), ha dovuto limitare le proprie conclusioni ai principali reati ed accettare come tollerabile un margine di errore del 20%, tale, ovviamente, da vanificare qualsiasi impiego pratico dei risultati (applicato ad una popolazione carceraria media di 30.000 detenuti, il 20% di errore per difetto richiederebbe 10 nuovi istituti da 600 posti l'uno, non previsti, in caso di errore per difetto, o la chiusura di pari numero di istituti in caso di errore per eccesso).

Nel sistema italiano, la periodica introduzione di correzioni della situazione, decise su base spesso largamente politica, con

le ricorrenti amnistie, introduce un elemento di incertezza *sui generis*. In effetti, quando il sistema raggiunge un livello di insicurezza intollerabile e la disfunzionalità si fa insopportabile, l'amnistia azzera la situazione e permette di rinviare le soluzioni. L'effetto è breve e, come i dati in appendice A mostrano, entro un anno il sistema è di nuovo in crisi. La ciclicità del fenomeno è variabile e legata ad istanze politiche. In effetti, l'amnistia è una rinuncia alla gestione del fenomeno ed una dichiarazione di passività. Le componenti politiche della decisione di concedere l'amnistia riflettono il sentimento popolare. In merito, va ricordato (BIDERMAN, 1967) come la *vittimizzazione* (presumibilmente la componente principale dell'opinione pubblica nella criminalità) presenti tassi ben diversi da quelli delle statistiche criminali, che, quindi, non costituiscono un valido indicatore.

In termini più generali, *l'input*, i dati da usare, sono carenti in qualità ed affidabilità. Ogni progresso futuro richiederà, innanzitutto, prescindendo dai perfezionamenti metodologici, il miglioramento dell'*input*.

Tutta l'operazione è di necessità interdisciplinare. I dati carcerari vengono dal sistema della giustizia penale, da studi economici, da sondaggi di opinione, da analisi sociologiche, ecc. Le varie discipline coinvolte dovranno collaborare, assieme agli operatori del diritto, senza pretese egemoniche e consapevoli delle proprie limitazioni conoscitive ed operative. Come ha espresso GREVI (1981) in una lucida ed esauriente analisi degli aspetti normativi del trattamento penitenziario, vi può essere un divario tra intenzioni normative e realtà penitenziaria. Se esso è ignoto, ogni stima degli effetti di una decisione di politica penitenziaria è impossibile.

L'appendice B presenta un tentativo di proiezione, corretta per due fattori (quadro normativo e posizione giuridica di parte della popolazione). E' solo un esempio dell'approccio da adottare.

La maggioranza degli autori che si sono occupati dell'argomento consiglia, infatti, l'impiego di metodologie statistiche corrette attraverso l'inserimento di variabili qualitative (vedere, ad es., ROBERT, 1976; WELLER, 1979). Le analisi di regressione multipla e le tecniche DELFI o le loro modificazioni sono,

quindi, la soluzione proposta. Le tecniche DELFI hanno raggiunto un avanzato grado di sviluppo e le loro applicazioni in vari settori applicativi sono molteplici. Sostanzialmente, sono un metodo per « indurire » dati « morbidi » che la Rand Corporation ha introdotto sin dall'inizio degli anni '50. Si tratta di opinioni informate, scevre da influenzamenti per quanto possibile, raccolte iterativamente e sottoposte a critica in un sistema di controeazioni che permetta la correzione guidata delle operazioni, quantitativamente espresse (HELMER, 1978; BARCLAY, 1977; LINSTONE e TUROFF, 1975; LINSTONE, 1978). Modificazioni più recenti includono approcci strutturali quali le analisi decisionali (BARCLAY ed altri, 1977) e l'impiego dei metodi Bayesiani di ingerenza (KELLY, 1973; HOPPLE e KUHLMAN, 1978). Si tratta, in ultima analisi, di una procedura statistica di analisi delle decisioni che permette la revisione di giudizi di probabilità sulla base di nuove informazioni. Ad ogni esperto è chiesto di formulare un giudizio condizionale di probabilità per ciascuno dei fatti considerati; dato il verificarsi dell'ipotesi, si chiede all'esperto quale è la probabilità di verificarsi degli eventi (il che rovescia il normale processo di ragionamento dalle prove o dai dati alle ipotesi). Il nocciolo del sistema sta nella revisione dei giudizi probabilistici alla luce delle nuove informazioni. Il modello di base più semplice consente previsioni a breve termine, mentre quello più complesso, considerando anche la struttura del rapporto tra predittori e variabili in esame, è più adatto a previsioni complesse a lungo raggio.

Questi metodi implicano, oltre che un modello valido del sistema della giustizia penale, *in tutte le sue componenti*, un gruppo di studio interdisciplinare in operazione continua, la scelta di esperti politicamente neutri ed il flusso costante di tutti i dati disponibili. Peraltro, è questa l'unica strada per uscire dall'attuale indeterminatezza e per consentire al sistema una programmazione accettabile, non più reattiva ma predittiva e, nei limiti del possibile, informata. I costi, non elevati, saranno rapidamente compensati dalle economie che scelte consapevoli permetterebbero e le variazioni normative, nella loro irrinunciabile indipendenza politica, potranno essere introdotte con una stima consapevole dei loro effetti sull'individuo e sul sistema.

APPENDICE A

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

Direzione Generale per gli Istituti di Prevenzione e di Pena

Segreteria - Rep. I

Prot. n. 45964/6 Compl.

Roma,

AL SIG. VICE CAPO DI GABINETTO
DELL'ON. MINISTRO
S E D E

OGGETTO: Ricerca: « Per un migliore raccordo tra insediamenti
penitenziari e popolazione penitenziaria ».

Con riferimento alla nota senza numero del 18 giugno 1982,
si trasmettono i dati relativi alle presenze negli Istituti peniten-
ziari per adulti e per minorenni al 31 dicembre degli anni 1974
e seguenti:

ISTITUTI PER ADULTI

	Uomini	Donne	Totale
1974	27.190	1.096	28.286
1975	29.868	1.093	30.961
1976	28.358	1.146	29.504
1977	31.127	1.206	32.333
1978	23.948	972	24.920
1979	26.361	1.105	27.466
1980	29.656	1.463	31.119
1981	27.353	1.338	28.691

ISTITUTI PER MINORI

	Istituti	Sez. Minorili presso Ist. Adulti	Totale
1974	920	220	1.140
1975	1.064	190	1.254
1976	687	227	914
1977	667	158	825
1978	605	124	729
1979	595	128	723
1980	671	103	774
1981	638	82	720

IL DIRETTORE GENERALE

APPENDICE B

PROIEZIONI DELLA POPOLAZIONE PENITENZIARIA
ITALIANA1. - *Obiettivi e limiti dell'analisi*

Essa intende qualificarsi come un primo tentativo, soluzione provvisoria e di riferimento, in attesa di poter realizzare il processo di integrazione tra fase statistica interamente quantificata e momento qualitativo quantificabile, così come presentato nella parte conclusiva del lavoro. La proiezione quantitativa, d'altro canto, si presenterà sempre, a sua volta, come la fase iniziale di un processo ciclico, che abbia come obiettivo generale la ottimizzazione della dislocazione della popolazione penitenziaria, attuale ed in prospettiva. Il fine ultimo del processo potrebbe quindi qualificarsi nella valutazione dei fabbisogni di edilizia penitenziaria, nella disaggregazione regionale.

Una siffatta impostazione, portata al livello operativo in forma sistematica, con aggiornamenti periodici possibilmente annuali, avrebbe non soltanto rilevanza metodologica, ma soprattutto culturale ed organizzativa. Essa potrebbe proporsi come avvio ad un sistema di programmazione, che potrebbe contemplare varianti connesse a diversi *standards* programmatici, vincoli tecnico-finanziari, ecc.

In ogni caso occorre presentare una valutazione complessiva della popolazione penitenziaria ad una data futura non prossima, ad es. quella del 1990.

Siffatti esercizi, in assenza di una quantificazione dei fattori in precedenza analizzati e di valutazioni di probabilità relative all'esplicarsi degli stessi ed agli effetti delle interrelazioni, costringono lo statista a stime *naïv* e di larghissima approssimazione. Per conseguenza anche le metodologie utilizzabili sono di carattere elementare, anche a causa della insoddisfacente qualità dei dati di *input*, almeno per il « caso » italiano.

La valutazione di quanto effettuato all'estero conferma che lo stato dell'arte nel campo delle proiezioni delle popolazioni in carcere è ancora in una fase infantile. Le proiezioni effettuate nel Regno Unito dallo Home Office hanno carattere esclusivamente estrapolativo, e questo in un orizzonte decennale, sotto la esplicita ipotesi che non siano intraprese azioni correttive delle tendenze del passato. Anche le analisi proiettive dello U.S. Department of Justice, Federal Prison System, per il periodo 1983-1987 (Washington, 1982), incorporano come assunzione di base la costanza delle politiche, scelte prioritarie e risorse del Dipartimento di Giustizia. Esse forniscono dati

giudicati dagli stessi autori come « conservativi », atti a fornire soltanto un stima orientativa e minimale del tasso di affollamento. La metodologia adottata è quella dell'analisi di regressione.

Con riferimento agli Stati Uniti è stato osservato un elevato coefficiente di correlazione ($r^2 = 0,94$) tra ingressi negli Istituti di detenzione e pena e le medie dei tassi di disoccupazione relativi agli stessi anni ed a quelli immediatamente precedenti ($i, i - 1$). Questo risultato è stato giudicato interessante a fini di analisi retrospettiva, ma inutilizzabile per le proiezioni.

Le indicazioni seguenti, relative a tentativi di quantificazione della popolazione penitenziaria italiana al 1990, hanno una impostazione statistica. Peraltro, accanto ad una valutazione tendenziale di riferimento, sono effettuate proiezioni basate sullo studio delle serie storiche 1974-1981, arricchite da due fatti innovativi ipotizzati: una modifica del quadro normativo per l'inizio del 1985 ed una variazione della posizione giuridica dei detenuti o di parte di essi per l'inizio del 1988.

Le proiezioni al 1990 più avanti riportate derivano, quindi, da una analisi di regressione e dalla sovrapposizione di due « fatti » esterni al *trend*, con effetti di riduzione della popolazione penitenziaria ipotizzati come proporzionali a quelli riscontrati in occasione del 1978 e del 1981.

Sono fornite proiezioni per ciascun anno dal 1982 al 1990, in modo da rendere possibile una valutazione dell'impatto delle ipotesi assunte: in ogni caso, però, a fini operativi ci si riferirà soltanto all'anno terminale.

I dati relativi alla popolazione penitenziaria, distintamente per uomini, donne e minori, sono stati forniti dalla Direzione Generale per gli Istituti di prevenzione e pena (Segr. - Rep. I, Prot. n. 45964/6 Compl.).

I dati di natura demografica, con le necessarie proiezioni, provengono da un recente studio dell'Istituto centrale di statistica (1) ed è stata prescelta l'ipotesi di « bassa natalità » con movimento migratorio.

Le analisi sono state effettuate distintamente per:

— uomini

— donne

— minori

— popolazione penitenziaria complessiva.

(1) Istituto centrale di statistica, *Annali di statistica*, Anno III, Serie IX, Vol. 2, *Previsioni della popolazione residente dal 1986 al 2001 - dati per sesso, età e regione*, Roma, 1982.

Sono state assunte due ipotesi:

- a) analisi del *trend* temporale, separatamente nei due sotto-periodi 1974-'77 e 1978-'80, evitando di includere gli anni di amnistia;
- b) relazione lineare con la rispettiva popolazione di provenienza (maschi in età 18 anni ed oltre, idem per le femmine, popolazione in età 14-17 anni, popolazione in età superiore a 14 anni).

I risultati ottenuti sono:

UOMINI

a) 1974-'77: $y = 26.561 + 1.030 x$ ($x = 1, 2, 3, 4$)
 $R^2 = 0,597$

1978-'80: $y = 20.947 + 2.854 x$ ($x = 1, 2, 3$)
 $R^2 = 0,992$

b) 1974-'77: non soddisfacente

1978-'80: $y = -260.403 + 15,435 x$ ($x =$ popolazione in migliaia)
 $R^2 = 0,997$

DONNE

a) 1974-'77: $y = 1.040 + 38,3 x$
 $R^2 = 0,868$

1978-'80: $y = 689 + 245,5 x$
 $R^2 = 0,935$

b) 1974-'77: $y = -4.924 + 0,307 x$
 $R^2 = 0,713$

1978-'80: $y = -23.275 + 1,208 x$
 $R^2 = 0,943$

MINORI

a) 1974-'77: non soddisfacente

1978-'80: $y = 697 + 22,5 x$
 $R^2 = 0,652$

b) 1974-'77: non soddisfacente

1978-'80: non soddisfacente

TOTALE

a) 1974-'77: non soddisfacente

$$1978\text{'80: } y = 22.333 + 3.122 x$$

$$R^2 = 0,989$$

b) 1974-'77: $y = - 111\,849 + 3,35 x$
 $R^2 = 0,599$

$$1978\text{'80: } y = - 250.293 + 6,317 x$$

$$R^2 = 0,988$$

I risultati dell'applicazione delle relazioni ottenute sono riportati nelle pagine che seguono. Considerando separatamente le tre proiezioni relative a maschi, femmine e minori, quindi procedendo alla somma dei rispettivi dati al 1990, si ha:

— popolazione penitenziaria prevista: minima	29.634;
massima	34.798;
<i>interm</i>	29.719.

Le proiezioni effettuate direttamente sui dati complessivi forniscono un campo di variazione compreso tra un minimo di 29.810 ed un massimo di 31.716. Il primo valore coincide praticamente con la proiezione ottenibile per somma dagli aggregati precedenti scegliendo: per i maschi la ipotesi a) 1974-'77, per le femmine la ipotesi b) 1974-'77, per i minori la proiezione sotto la ipotesi a) 1978-'80.

UOMINI

	Ipotesi (a)		Ipotesi (b) 1978-'80
	1974-'77	1978-'80	
1982	28.383	30.207	29.514
1983	29.413	33.061	32.014
1984	30.443	35.915	34.515
1985	25.531	27.632	26.554
1986	26.561	30.486	29.811
1987	27.591	33.340	32.265
1988	25.448	25.651	24.824
1989	26.478	28.505	26.815
1990	27.508	31.359	28.775

DONNE

	Ipotesi (a)		Ipotesi (b)	
	1974-'77	1978-'80	1974-'77	1978-'80
1982	1.376	1.584	1.401	1.586
1983	1.415	1.829	1.453	1.789
1984	1.453	2.075	1.504	1.992
1985	1.329	1.897	1.376	1.821
1986	1.367	2.143	1.451	2.118
1987	1.405	2.388	1.499	2.308
1988	1.285	2.184	1.371	2.111
1989	1.324	2.430	1.409	2.258
1990	1.362	2.675	1.447	2.408

MINORI

	Ipotesi (a) 1978-'80
1982	743
1983	765
1984	788
1985	722
1986	745
1987	767
1988	719
1989	741
1990	764

TOTALE DELLA POPOLAZIONE PENITENZIARIA

	Ipotesi (a) 1978-'80	Ipotesi (b)	
		1974-'77	1978-'80
1982	32.535	29.759	30.068
1983	35.655	30.919	32.354
1984	38.777	32.078	34.439
1985	29.996	28.861	26.640
1986	33.117	30.791	30.279
1987	36.240	31.585	31.776
1988	28.033	29.127	29.303
1989	31.155	29.851	30.667
1990	34.277	30.407	31.716

2. - *La regressione rispetto alla occupazione complessiva*

E' stata tentata un'analisi statistica di regressione tra la popolazione penitenziaria complessiva e l'occupazione. Infatti per quest'ultima variabile risulta possibile avvalersi di una proiezione al 1990, nell'ambito di un complesso modello econometrico a medio termine (2).

Si è fatto riferimento sia ad un legame lineare, sia ad una relazione logaritmica, ottenendo;

$$y = -218.721 + 12,12 x$$

$$R^2 = 0,9997$$

$$y = + 2427423,6 + 247495,48 \log x$$

$$R^2 = 0,9925$$

e, quindi, i seguenti valori proiettivi:

POPOLAZIONE PENITENZIARIA

	relazione lineare	relazione logaritmica
1982	32.683	32.610
1983	36.113	35.919
1984	39.677	39.311
1985	30.691	30.409
1986	35.006	34.424
1987	39.600	38.629
1988	30.632	29.881
1989	35.177	33.910
1990	41.055	39.026

3. - *Una simulazione « naïv »: proiezioni tendenziali.*

In tutte le precedenti analisi proiettive sono state incluse le ipotesi di fatti innovativi, quali la modifica del quadro normativo, variazione della posizione giuridica dei detenuti o di parte di essi, e simili; le conseguenze sulla popolazione penitenziaria sono state riportate agli anni 1985 e 1988, sia per analogia con il passato, sia in considerazione del « tetto » di capienza della edilizia penitenziaria.

Il rapporto tra le ipotesi formulate ed i vincoli della edilizia penitenziaria è peraltro da giudicarsi come fatto ascien-

(2) Cfr. *Data Resources, Inc.*, soluzione elaborata nel giugno 1982.

tifico, verosimile in termini empirici, tutt'altro che razionali. Pertanto, anche per togliere ogni condizione limitativa, viene ora presentato un esercizio di semplice estrapolazione, la utilità del quale è soltanto quella di consentire una valutazione del « tetto » teorico della popolazione penitenziaria, a condizioni immutate di propensione a delinquere.

	Uomini (3)	Donne (4)	Minori (5)	Totale
1982	28.383	1.586	743	30.712
1983	29.413	1.789	766	31.968
1984	30.443	1.992	788	33.223
1985	31.473	2.194	811	34.478
1986	32.503	2.492	833	35.828
1987	33.533	2.681	856	37.070
1988	34.563	2.844	878	38.285
1989	35.594	2.992	901	39.487
1990	36.624	3.142	923	40.689

4. - *Analisi statistiche non utilizzate per le proiezioni*

Si può immediatamente osservare che le variabili di confronto utilizzate sono costituite dal « tempo » e dalla « popolazione » di riferimento. Ciò nonostante siano stati effettuati numerosi altri tentativi, che però non hanno sortito i risultati sperati e quindi non si sono tradotti in proiezioni.

In particolare, per gli uomini si è tentato di ottenere una relazione con la percentuale di persone in cerca di occupazione sul totale delle forze di lavoro maschili, assumibile come indice di insoddisfazione e quindi un antecedente di rilievo dei fenomeni criminosi. L'analisi ha portato ai seguenti risultati:

$$1974\text{'77} \quad R^2 = 0,667$$

$$1978\text{'80} \quad R^2 = 0,177$$

con un primo indice di determinazione non esaltante ed un secondo del tutto insoddisfacente.

(3) *Trend* lineare.

(4) Ipotesi di regressione lineare con la popolazione femminile corrispondente.

(5) Ipotesi di regressione lineare con la popolazione in età 14-17 anni.

Sono state quindi tentate relazioni con:

- il numero di persone in cerca di occupazione,
- la dimensione degli appartenenti alle non forze di lavoro disposti a lavorare,
- la dimensione delle non forze di lavoro complessive,

che hanno dato esiti insoddisfacenti, giacché il coefficiente della variabile dipendente non è sempre di segno positivo nei due sottoperiodi considerati.

Risultati accettabili sono stati ottenuti soltanto nel caso dell'associazione con le non forze di lavoro in complesso (rispettivamente $R^2 = 0,638$ e $0,832$), ma per questa variabile non si dispone di un'attendibile proiezione al 1990.

Per le donne, l'unica relazione statistica soddisfacente è stata ottenuta con il numero di persone in cerca di occupazione ($R^2 = 0,806$ e $0,629$ rispettivamente), anche qui in presenza di difficoltà attualmente insormontabili per ottenere una proiezione della variabile dipendente al 1990.

5. — POSTILLA AUTOCRITICA

Lo studio presentato è stato condotto a termine nel 1982, su dati relativi al periodo 1974-'81. Esso intende qualificarsi come tentativo di analisi statistica, integrata da ipotesi circa nuove concessioni di amnistia ed indulto, e relativi effetti.

Per varie circostanze, al momento della correzione delle bozze sono disponibili i dati per gli anni 1982, 1983 e 1984 (11 mesi). La realtà, come spesso avviene, segnala l'intervento di elementi del tutto nuovi, che qui non possono essere approfonditi, ma che hanno avuto come effetto un aumento della popolazione penitenziaria di entità assai superiore a qualsiasi situazione in precedenza riscontrata, soprattutto nel rapporto tra numero di imputati e condannati. Nel corso dell'anno 1983 il numero dei detenuti adulti segnala un saldo attivo di ben 8.618 unità, pari al 23% della consistenza alla fine del 1981, portando il totale a 40.031 persone. A questo punto un'analisi proiettiva *naïv* ed analogica porterebbe ad indicare per il 1990 traguardi nell'ordine di grandezza di 52.000 detenuti, come prospettiva che dovrà essere irrealistica, perché il sistema della giustizia italiana saprà mobilitarsi per evitare che essa si realizzi.

APPENDICE C

PROIEZIONI DELLA POPOLAZIONE CARCERARIA MEDIA
GIORNALIERA DELL'INGHILTERRA E DEL GALLES.
METODOLOGIA

1. - Vengono prodotte proiezioni annuali della popolazione carceraria media giornaliera per i prossimi 10 anni. Tale operazione generalmente ha inizio in giugno, con risultati provvisori che sono discussi in ottobre. Tuttavia riduzioni di bilancio nelle risorse impiegate per questo lavoro hanno causato un ritardo negli ultimi anni.

2. - Il metodo usato per produrre le proiezioni è rimasto essenzialmente invariato negli ultimi anni. Per le principali sottoclassi di detenuti considerate sono prodotte proiezioni di serie storiche sulle cifre disponibili, successivamente convertite in proiezioni di popolazione per mezzo di fattori « tempo di detenzione » (il tempo medio trascorso in detenzione per ciascuna delle sottoclassi). Le sottoclassi sono definite dal tipo di detenzione (ad es.: carcerazione immediata, senza giudizio), età e lunghezza della condanna. Per alcune sottoclassi più piccole il numero degli ingressi è troppo limitato perché questo metodo possa essere adottato ed i dati storici della popolazione sono proiettati direttamente. La tabella 1 (allegata) mostra quali serie sono proiettate da dati relativi agli ingressi e quali sono proiettate utilizzando dati relativi alla popolazione.

3. - Esistono due procedure distinte nella preparazione delle proiezioni annuali per un periodo di 10 anni. Le tendenze a lungo termine sono identificate sulla base di curve statistiche applicate a dati concernenti i dati relativi agli ingressi annuali (o la popolazione); vengono poi analizzati i dati mensili e fluttuazioni a breve termine sono inserite, al bisogno, entro i primi 18 mesi delle proiezioni a lungo termine.

4. - La principale supposizione di base nelle proiezioni è che persisteranno le tendenze passate. In altre parole, le proiezioni mostrano quale popolazione carceraria ci si potrà aspettare nel futuro se non viene intrapresa nessuna azione correttiva. Si può esprimere un giudizio sull'effetto permanente di misure introdotte nel passato. Quando le misure sono programmate, ma non ancora in atto, non è di solito possibile una valutazione accurata del loro effetto. In tali circostanze vengono prodotte proiezioni che ignorano le misure programmate e, in base ad una serie di supposizioni chiaramente stabilite, viene intrapreso un esercizio di conversione per produrre stime che includono l'effetto probabile delle misure proposte.

TABELLA 1

DATI USATI PER PROIEZIONI DELLA POPOLAZIONE CARCERARIA

DATI RELATIVI AGLI INGRESI			
MASCHI			
Adulti	$\leq$	6 mesi	
	$>$	6 mesi	$\leq$ 12 mesi
	$>$	12 mesi	$\leq$ 18 mesi
	$>$	18 mesi	$\leq$ 4 anni
	$>$	4 anni esclusa la condanna a vita	
Minori	$\leq$	6 mesi	
	$>$	6 mesi	$<$ 18 mesi
			$<$ 18 mesi
	$>$	18 mesi	$<$ 4 anni
	$>$	4 anni esclusa la condanna a vita	
Condannati a multa			
Detenuti con condanna a vita			
Rieducati nei <i>Borstal</i>		età 14-16	
		età 17-20	
Carceri minorili		età 14-16	
		età 17-20	
Rinviati	non giudicati		età sotto i 21 anni
	non giudicati		età 21 ed oltre
	giudicati non condannati		età sotto i 21 anni
	giudicati non condannati		età 21 ed oltre
FEMMINE			
Adulte	$<$	18 mesi	
		comprese condannate a multa	
Minori		ogni condanna comprese le multe, escluse	
		le condanne a vita	
Rieducate nei <i>Borstal</i>			
Rinviate non giudicate e giudicate non condannate			
DATI RELATIVI ALLA POPOLAZIONE			
MASCHI		Detenuti civili	
FEMMINE		Adulte $>$ 12 mesi escluse le condanne a vita	
		Detenuti con condanne a vita compresi i minori	
		Detenuti civili	

RIASSUNTO

Il saggio affronta il tema della possibilità e delle metodologie di una previsione proiettiva della popolazione carceraria. Avvertono gli Autori che ricerche di tal genere sono inusuali in Italia; più frequenti all'estero, segnatamente in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, dove tuttavia i risultati raggiunti difficilmente sono applicabili alla situazione italiana.

Dalla incapacità di un sistema penitenziario di valutare in proiezione il futuro deriva, in prima istanza, il rischio di un intollerabile affollamento. In secondo luogo risulterebbe impossibile adeguare alle esigenze il tono delle risposte. In altri termini l'adattamento delle strutture deve in qualche misura anticipare il verificarsi delle esigenze con le quali il sistema è chiamato a confrontarsi.

Poste tali premesse, il discorso si sviluppa investendo, successivamente, gli aspetti concettuali delle formulazioni predittive, gli approcci di tipo quantitativo e quelli di tipo qualitativo da integrare nella ricerca di un tipo idoneo di proiezione.

La seconda parte del lavoro considera l'influenza della legislazione penale italiana sullo sviluppo della popolazione carceraria in termini di previsione al 1990. I referenti attengono al presumibile sviluppo della criminalizzazione di comportamenti oggi non puniti; al presumibile sviluppo della criminalizzazione e della depenalizzazione nelle sue varie forme; il presumibile sviluppo della criminalità nei reati di maggiore e media gravità, e alla capacità e volontà del sistema di giungere alla scoperta e alla punizione dei colpevoli; infine, alle possibili modificazioni delle regole concernenti l'esercizio dell'azione penale. La conclusione, che tiene conto anche della presumibile evoluzione della carcerazione preventiva, considera come improbabile una modifica delle attuali tendenze in ragione delle leggi di riforma da poco approvate o in fieri.

L'ultima parte della ricerca considera l'influenza presumibile dei fattori demografici, economici e sociali, valutando soprattutto il trend della criminalità maggiore nonché l'efficacia del trattamento in carcere a prevenire il recidivismo.

Corredano lo studio dati statistici utilizzati in un modello concreto di proiezione.

RESUME

Lessai aborde le sujet de la possibilité et de la méthodologie d'une prévision projective de la population pénitentiaire. Les Auteurs signalent qu'en Italie ce genre de recherches est insolite; elles sont plus fréquentes à l'étranger, notamment en Grande Bretagne et aux Etats-Unis, mais leurs résultats semblent toutefois difficilement applicables à la situation italienne. L'incapacité d'un système pénitentiaire d'évaluer en projection l'avenir engendre, en premier lieu, le risque d'un surpeuplement intolérable. En deuxième lieu, il semble bien impossible d'adapter le ton des réponses aux exigences. En d'autres termes, l'adaptation des structures doit, en quelque sorte, devancer les exigences auxquelles le système devra faire face.

Après ces préliminaires, le discours se développe en examinant tour à tour les aspects conceptuels des formulations de prédiction, les approches de type quantitatif et de type qualitatif à intégrer dans la recherche d'un type de projection approprié.

La deuxième partie de l'essai examine l'influence de la législation pénale italienne sur le développement de la population pénitentiaire en

termes de prévision à horizon 1990. Les référents concernent le développement présumable de la criminalisation de comportements qui actuellement ne sont pas punis; le développement présumable de la criminalisation et de la dépenalisation sous leurs différentes formes; le développement présumable de la criminalité relative aux crimes hautement et moyennement graves, ainsi que la capacité et la volonté du système d'arriver à la découverte et à la punition des coupables; enfin, les modifications possibles des règles concernant l'exercice de l'action criminelle. La conclusion, qui tient également compte de l'évolution présumable de la détention préventive, indique comme improbable une modification des tendances actuelles en raison des lois de réforme récemment votées ou en cours d'approbation.

Dans la dernière partie de la recherche est examinée l'influence présumable des facteurs démographiques, économiques et sociaux, et se trouve notamment évalué le trend de la criminalité majeure, ainsi que l'efficacité du traitement en prison visant à prévenir le phénomène de la récidivité.

L'essai est accompagné par des données statistiques employées dans un modèle concret de projection.

SUMMARY

The article deals with the feasibility and possible methods to be employed for forecasting the prison population. The Authors points out that research of this kind is unusual in Italy, but more frequent abroad, particularly in Great Britain and in the United States; however the results obtained in the latter countries cannot easily be applied to the Italian situation. The inability of a prison system to assess the future leads, first of all, to the risk of uncontrollable overcrowding; and, secondly, it would be impossible to fit the tone of answers to requirements. In other words, adaptation of structures must to a certain extent anticipate the occurrence of the situations which the system will be required to deal with.

Bearing in mind the foregoing, the question widens to cover thereafter the conceptual aspects of forecast formulations, and approaches of both quantitative and qualitative type to be included in the seeking out of a suitable kind of forecast.

The second part of the work considers the influence of Italian penal legislation on the development of prison population in terms of forecast up to 1990. Points of reference are based on the presumible development of criminalisation of behaviours to date unpunished; on the presumible development of criminalisation and depenalisation in its various forms; the presumible development of criminality in crimes of extreme and medium gravity; on the capacity and determination; of the system to discover and punish those responsible; and finally on possible modifications of the rules concerning the taking of penal action.

The conclusion, which also bears in mind the presumible evolution of preventive imprisonment, considers improbable any change of the present tendencies on the basis of the reform laws recently approved or in fieri.

The last part of the research considers the presumible influence of demographic, economic and social factors, evaluating above all the trend towards greater criminality and the effectiveness of prison treatment in offsetting relapses.

The study is accompanied by the statistic data utilised in a concrete projection model.

RESUMEN

El ensayo encara el asunto de la posibilidad y de la metodología de una previsión proyectiva de la población carcelaria.

Estos abogados advierten que investigaciones del género son inusuales en Italia, más frecuentes en el extranjero, especialmente en Gran Bretaña y en Estados Unidos, aunque los resultados logrados difícilmente se pueden aplicar a la situación italiana.

Como consecuencia de un sistema penitenciario incapaz de evaluar su futuro se tiene, en primer lugar, el riesgo de un hacinamiento intolerable. En segundo lugar, resultaría imposible adecuar el alcance de las respuestas a las necesidades. En otras palabras, la adecuación de las estructuras de alguna manera ha de anticiparse al planteamiento de las necesidades que el sistema deberá afrontar.

Luego de plantear estos presupuestos, el discurso pasa a abarcar los aspectos conceptuales de las formulaciones predictivas, las aproximaciones de tipo cuantitativo así como las de tipo cualitativo que deben formar parte integrante de la investigación de un tipo idóneo de proyección.

La segunda parte del trabajo considera la influencia de la legislación penal italiana en el desarrollo de la población carcelaria con un alcance previsional hasta 1990. Los relatores se atienen al presumible desarrollo de la criminalización de comportamientos que hoy no se castigan; al presumible desarrollo de la criminalización y despenalización en sus diferentes formas; al presumible desarrollo de la criminalidad en las faltas de mayor y mediana gravedad, a la capacidad y voluntad del sistema de llegar a descubrir y castigar a los culpables; y en fin, a las posibles modificaciones de las reglas que conciernen el ejercicio de la acción penal. Tomando en cuenta hasta la presumible evolución del encarcelamiento preventivo, la conclusión considera improbable una modificación de las tendencias actuales debido a las leyes de reforma apenas aprobadas o por serlo.

La última parte de la investigación considera la influencia presumible de los factores demográficos, económicos y sociales, valorando sobre todo el rumbo de la criminalidad mayor así como la eficacia del tratamiento carcelario para prevenir reincidencias.

El estudio se completa con datos estadísticos utilizados concretamente en un modelo de proyección.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Essay behandelt das Thema der Durchführbarkeit und der Methoden einer, auf Projektion beruhenden Voraussage der Anzahl der Gefängnisinsassen.

Die Autoren weisen darauf hin, dass diesbezügliche Nachforschungen in Italien unüblich sind; sie werden häufiger im Ausland betrieben, besonders in Grossbritannien und in den Vereinigten Staaten, die dort erzielten Ergebnisse sind jedoch auf italienische Verhältnisse nur schwerlich anwendbar.

Aus der Unfähigkeit des Strafvollzugssystems, die Zukunftslage durch projektion beurteilen zu können, ergibt sich in erster Linie das Risiko einer nicht zu tellerierenden Überbelegung. In zweiter Hinsicht wäre es unmöglich den Bedürfnissen die Art der Antwort anzupassen. Mit anderen Worten, die Anpassung der Strukturen muss in gewisser Weise der Verwirklichung von Bedürfnissen, mit denen sich das System auseinanderzusetzen hat, vorausgehen. Nach dieser Prämisse erfasst die Abhandlung nacheinander die begrifflichen Aspekte der voraussagenden Formulierungen, sowie die quantitativen und qualitativen Annäherungsversuche, wel-

che die Forschung nach einem geeigneten Projektienverfahren vervollständigen. Der zweite Teil der Arbeit behandelt den Einfluss der italienischen Strafgesetzgebung auf die Anzahl der Gefängnisinsassen in einer Hochrechnung für das Jahr 1990. Die Gutachter ziehen dabei folgende Gesichtspunkte in Betracht: die voraussichtliche Entwicklung der Kriminalisierung von heute nicht strafbaren Verhaltensweisen, die mutmassliche Entwicklung von Kriminalisierung und Befreiung von Strasmassnahmen in ihren verschiedenen Formen, die wahrscheinliche Entwicklung der Kriminalität in Bezug auf Straftaten von huerer und mittlerer Schwere und die Fähigkeit und den Willen des Systems, die Schuldigen zu entdecken und zu bestrafen; sowie schliesslich die möglichen Änderungen der, die Ausführung der Strafaktion betreffenden Verschriften.

In den Schlussfolgerungen, die auch eine mögliche Weiterentwicklung der Untersuchungshaft berücksichtigen, wird eine Veränderung der aktuellen Tendenzen durch kürzlich angenommene oder im Werden befindliche Feformgesetze für unwahrscheinlich gehalten. Der letzte Teil der Forschungsarbeit bezieht sich auf den möglichen Einfluss von demographischen, wirtschaftlichen und sezialen Faktoren und bewertet vor allem die Tendenz zu einer schweren Kriminalität, sowie die Wirksamkeit der Gefängnisbehandlung zur Vorbeugung gegen Rückfälligkeit.

Die Abhandlung ist mit, in einem konkreten Projektionsmodell benutzten, statistischen Daten ausgestattet.

BIBLIOGRAFIA

- ALLEN H.E., SIMONSEN C.F.: *Corrections in America*, II Edizione, Glencoe, Encino, 1978.
- ANDERSON: *Crime and Arrest Rate Projections for the State and the Nation, 1976-1980*, Virginia Division of Justice and Crime Prevention Statistical Analysis Center, Richmond, VA, 1977.
- ANONIMO: *Social Indicators III*, U.S. Dept. of Commerce, Bureau of Census, Washington, Dec. 1980.
- ANONIMO: *Federal Inmate Population Projections 1983-1987*, U.S. Dept. of Justice, Federal Prison System, Washington, July 1982.
- ANONIMO: «Prisoners at Midyear 1982», *Bureau of Justice Statistics Bulletin*, Dept. of Justice, Washington, Oct./Nov. 1982.
- ANONIMO: *Social Prognosis*, UNRISD, Report No. 70.19, Ginevra, 1970.
- ANONIMO: «Prisoners 1925-'81», *Bureau of Justice Statistics Bulletin*, U.S. Dept. of Justice, Washington, Dec. 1982.
- BALDOCK J. C.: «Why the Prison Population Has Grown Larger and Younger», *Howard Journal of Penology and Crime Prevention*, 1980, vol. 19, n. 3, pagg. 142-155.
- BARCLAY S. et coll.: *Handbook for Decision Analysis*, McLean, Va, Decisions and Designs, Inc., 1977.
- BECK A.R.: *Art and Methods of Criminal Justice Forecasting*, U.S. Dept. of Justice, LEAA, 1978.
- BENECCHI D.: «Carcere: trattamento differenziato e carcerizzazione del sociale», *Antitesi*, Marzo 1981, n. 1.

- BIDERMANN A.D.: «Surveys of Population Samples for Estimating Crime Incidence», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Nov. 1967, vol. 374, pagg. 16-33.
- BREDA R., FERRACUTI F.: «Alternatives to Incarceration in Italy», *Crime and Delinquency*, Jan. 1980, pagg. 63-69.
- BUTLER S.: «Mathematical Modelling of the Criminal Justice System», *Research Bulletin*, 1982, n. 14, pagg. 16-20.
- FRANCIS R.G.: *The Predictive Process*, The Social Science Research Center, Rio Piedras, Puerto Rico, 1960.
- FRIEL C.M.: *Proceedings of the National Workshop on Prison Population Forecasting*, Bureau of Justice Statistics, U.S. Dept. of Justice, Denver, Colorado, Jan. 1982.
- FOX J.A.: *Forecasting Crime Data. An Econometric Analysis*, Heath Lexington Books, Lexington, MA, 1978.
- GARDNER R., Jr.: «Prison Population Jumps to 369-725», *Corrections Magazine*, 1982, vol. 8, n. 3, pagg. 6-11.
- GREVI V. (a cura di): *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981.
- HASEMPUSCH B.: «Rise and Fall of Crime in Canada. An Attempt at Criminological Forecasting», *Crime Et/And Justice*, 1978, vol. 6, n. 2, pagg. 108-123.
- HELMER O.: «The Use of Expert Opinion in International Relations Forecasting», in: N. CHIONERI e T.W. ROBINSON: *Forecasting in International Relations: Theory, Method, Problems, Prospects*, W.H. Freeman, S. Francisco, 1978, pagg. 116-123.
- KELLY C.V. III: «A General Bayesian Model of Hierarchical Inference», *Organizational Behavior and Human Performance*, 1973, pagg. 308-403.
- LINSTONE H.: «The Delphy Technique», in: J. FOWLES (a cura di) *Handbook of Futures Research*, Greenwood Press, Westport, Ct, 1978, pagg. 273-300; e in TUROFF M. (a cura di), *The Delphy Method: Techniques and Applications*, Addison-Wesley, Reading Ma, 1975.
- MARBACH G.M.R.: «Conditions and Problems of the Scientific Study of the Future», *Economic Notes*, 1981, vol. 10, n. 2.
- MILBURN J. W.: *Criteria for Evaluating Forecasts*, Psychology Dept. Northwestern University, Evanston, Illinois, May 1969.
- MILLER D.: *Prison Population Projection Methods*, Illinois Dept. of Corrections, Oct. 1981, vol. I.
- NESE M.: «Nelle carceri è il sovraffollamento che provoca i soprusi e le violenze», *Corriere della Sera*, 6 aprile 1981.
- RAMSAY M.: «Two Centuries of Imprisonment», *Research Bulletin*, 1982, n. 14, pagg. 45-49.
- ROBERT: *Criminologie Perspective*, Association Française de Criminologie, Paris, 1976.
- SYKES G.M.: *The Future of Crime*, Crime and Delinquency Issues, U.S. Dept. of Health and Human Services, Rockville, Maryland, 1980.

- TAMBURINO G.: «L'utopia si sconta in carcere», *Paese Sera*, 6 gennaio 1983.
- TAMBURINO G.: «Il carcere ha due vizi antichi», *Paese Sera*, 5 gennaio 1983.
- TARLING R.: «Unemployment and Crime», *Research Bulletin*, 1982, n. 14, pagg. 28-33.
- TRIPETT F.: «Looking for Tomorrow (and Tomorrow)», *Time*, April 26, 1982.
- WELLER O.: *Forecasting Crime Rates. A Review of the Available Methodology*, U.S. Dept. of Justice, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, 1979.