



Università degli studi di Sassari
Dipartimento di Economia, Istituzioni e Società
Centro di Studi Urbani

 **Fondazione Banco di Sardegna**

La criminalità in Sardegna

Reati, autori e incidenza sul territorio

PRIMO RAPPORTO DI RICERCA

ANTONIETTA MAZZETTE *(a cura di)*
ANNA BUSSU
GIOVANNI CARIA
MARIA GRAZIA GIANNICHELLA
GIOVANNI MELONI
STEFANIA PADDEU
PATRIZIA PATRIZI
CAMILLO TIDORE
CARLO USAI

edizioni unidata

2006

Comitato scientifico, équipe di ricerca, collaboratori

ANTONIETTA MAZZETTE (*responsabile scientifico*), docente di Sociologia Urbana, Università di Sassari

GIOVANNI CARIA, Magistrato presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Sassari

MARIA GRAZIA GIANNICCHEDDA, docente di Sociologia Politica, Università di Sassari

GIOVANNI MELONI, docente di Diritto Romano, Università di Sassari, Presidente della Commissione speciale anticorruzione della Camera nella XIII Legislatura

PATRIZIA PATRIZI, docente di Psicologia Sociale e Giuridica, Università di Sassari

CAMILLO TIDORE, docente di Statistica Sociale, Università di Sassari

ANNA BUSSU, dottoranda in Scienze della Governance e dei sistemi complessi, Dipartimento di Economia, Istituzioni e Società

MARIA DOMENICA DETTORI, tecnico laureato, Dipartimento di Economia, Istituzioni e Società

RONNY GAVINI, laureato in Scienze Politiche

MARIA ISABELLA MELONI, dottore di ricerca in Strutture, Metodi e Fondamenti delle scienze sociali, Dipartimento di Economia, Istituzioni e Società

STEFANIA PADDEU, dottoranda in Scienze della Governance e dei sistemi complessi, Dipartimento di Economia, Istituzioni e Società

ROBERTA TALU, studentessa in Scienze dell'Investigazione, Università dell'Aquila

CARLO USAI, dottorando in Scienze della Governance e dei sistemi complessi, Dipartimento di Economia, Istituzioni e Società

LUIGI IZZO, cancelliere presso la Procura di Nuoro

GIUSEPPE MANCA, funzionario di Cancelleria presso la Procura di Sassari

© copyright 2006 by
Centro di Studi Urbani
Dipartimento di Economia, Istituzioni e Società – Università di Sassari
Responsabile Antonietta Mazzette

Edizioni: Unidata, piazza Università 6 - Sassari
Finito di stampare nel giugno 2006
presso la Unidata snc, piazza Università 6 - Sassari

Riproduzione vietata ai sensi di legge
(art. 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633)

NOTE GIURIDICO-METODOLOGICHE

di Giovanni Caria e Camillo Tidore

1. Piano di ricerca

L'esigenza di elaborare, ai fini del presente studio, da un lato una fenomenologia ampia e dettagliata della criminalità nell'area osservata e dall'altro lato uno schema di classificazione territoriale che costituisca un legame con la dimensione dello spazio e del territorio è alla base della scelta di ricorrere a una pluralità di fonti di informazione da affiancare all'esame degli archivi presso le procure.

Il piano di ricerca empirica consta di tre momenti distinti tra loro:

1. L'analisi dei dati Istat;
2. L'interpretazione qualitativa dei fascicoli procedurali;
3. La ricostruzione dei dati da fonte giornalistica.

I dati acquisiti dalle fonti del Sistema Statistico Nazionale (Sistan), principalmente le "Statistiche giudiziarie penali" pubblicate dall'Istat, presentano caratteristiche tali da consentire analisi a livello macro, ossia riferite ad ambiti territoriali non inferiori alla provincia e con riferimento temporale annuale, peraltro con un "ritardo" dei dati di dettaglio di almeno 24 mesi.

Infatti questi dati sono resi disponibili: a. su base provinciale, per quel che riguarda la distribuzione territoriale dei singoli delitti. Nel caso della Sardegna tale base corrisponde alle vecchie province, e non tiene perciò conto della nuova configurazione amministrativa dell'Isola¹; b. con due anni di attesa rispetto alla rilevazione. Allo stato attuale non sono pubblicati i dati 2004, né su carta né on-line.

Inoltre questi dati sono distinti in due filiere di produzione statistica tra loro indipendenti, denominate rispettivamente della delittuosità e della criminalità. Nel sistema statistico italiano il termine "delittuosità" si riferisce ai "delitti denunciati all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza"², mentre per "criminalità" si intendono i "delitti denunciati per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale".

¹ Nell'analisi e nell'esposizione dei risultati abbiamo tuttavia applicato tra i criteri territoriali di classificazione anche quello relativo alle nuove province. Naturalmente ciò è stato possibile soltanto per i dati provenienti dalle rilevazioni sui fascicoli e sul quotidiano, non altrettanto per i dati dell'Istat, la cui aggregazione territoriale non ha consentito l'elaborazione a questo livello.

² A partire dal 2004 i dati comprenderanno, oltre alle denunce dell'Arma dei Carabinieri, della Polizia di Stato e della Guardia di Finanza, anche i delitti segnalati all'Autorità giudiziaria dalla Polizia penitenziaria e dal Corpo forestale dello Stato.

Le statistiche relative ai due campi, pur riferendosi ai medesimi fenomeni sociali, non coincidono, giacché rilevano le reazioni all'atto criminale in due momenti diversi (la denuncia alle forze dell'ordine; l'iscrizione al Re.Ge. presso la procura della Repubblica) e con riferimento a soggetti diversi (gli organi di polizia; l'Autorità giudiziaria).

La non coincidenza dei dati relativi ai due campi di informazione statistica e la loro non immediata comparabilità sono dovute perciò al fatto che abbiamo a che fare con due diverse definizioni operative³. Queste corrispondono peraltro a due diversi canali di raccolta dei dati all'interno del Sistan, facenti capo rispettivamente al Ministero della Giustizia e al Ministero degli Interni.

Dal lato pratico dobbiamo perciò considerare alcuni importanti elementi di distinzione nell'analizzare gli uni o gli altri dati.

Volendo illustrare alcuni esempi che non esauriscono la casistica, vale la pena di sottolineare che:

1. i dati di criminalità non comprendono i casi in cui alla segnalazione di polizia non faccia seguito (ipotesi assai rara) l'apertura di un procedimento;

2. i dati di criminalità tendono a sovrastimare i fenomeni nel caso in cui si abbia una "proliferazione" di fascicoli riferiti al medesimo delitto (naturalmente prima che il magistrato si preoccupi di aggregarli);

3. i dati di criminalità ovviamente comprendono tutti i casi in cui la notizia di reato sia pervenuta alla procura o direttamente dalle vittime o dai loro legali rappresentanti, oppure da organi diversi, pubblici o privati, titolati a farlo (es. polizia locale, autorità sanitarie, fiscali e simili);

4. i dati della delittuosità possono registrare un fatto secondo una definizione (es. scippo, suicidio, etc.) che non è detto coinciderà con quella data dal magistrato nel formulare l'ipotesi di reato (es. rapina, omicidio, etc.) sulla base delle informazioni in suo possesso.

Inoltre, l'Istat pubblica i dati dei due campi utilizzando classificazioni dei delitti che corrispondono ai diversi criteri che nei due ambiti vengono adottati. Per l'amministrazione giudiziaria le definizioni sono quelle del Codice Penale. Le forze di polizia invece utilizzano anche altri criteri. Ragione per cui, ad esempio, le statistiche della delittuosità riportano i dati relativi agli "attentati dinamitardi e/o incendiari", laddove quelle della criminalità non possono registrare alcunché, dato che l'attentato non è una fattispecie a sé stante nel nostro ordinamento penale.

Naturalmente entrambe non sono in grado di rendere conto del cosiddetto "numero oscuro", cioè dei delitti che non vengono denunciati (basti pensare a piccoli furti soprattutto di beni non registrati, a minacce o estorsioni, alle violenze sessuali, etc.).

Le statistiche giudiziarie fornite dall'Istat consentono molteplici usi ai fini della ricerca, tra i quali, per quel che concerne il presente studio, indichiamo: *a.* la ricostruzione di serie storiche di facile analisi, per le quali siamo partiti dal 1993, mettendo a fuoco il quinquennio 1999-2003; *b.* comparazioni tra i dati nei diversi livelli territoriali, dalla scala provinciale a quella regionale a quella nazionale; *c.*

³ Intendiamo per definizione operativa l'insieme di regole seguite nelle operazioni teoriche e pratiche che conducono alla costruzione del dato.

l'elaborazione di numeri indice che rendono conto dell'incidenza territoriale o della tendenza nel tempo⁴.

Nel corso della ricerca questa fonte di informazione ha messo in evidenza alcuni limiti. In primo luogo per il livello di aggregazione delle unità di analisi: non è stato possibile condurre l'analisi su base comunale, che avrebbe consentito una mappatura del territorio comparabile con quella dell'analisi dei fascicoli procedurali; tanto più che, come testé osservato, le circoscrizioni provinciali cui i dati sono ricondotti non corrispondono alle attuali; né corrispondono alle perimetrazioni territoriali delle giurisdizioni, cioè alla partizione del territorio regionale sulla base della competenza dei sei tribunali sardi. In secondo luogo i criteri di classificazione dei delitti non corrispondono perfettamente con quelli applicabili all'analisi dei Re.Ge. e ciò rende perciò non integralmente comparabili le due fonti.

Rispetto ai dati di ricerca, vale a dire quelli provenienti dalla rilevazione condotta presso le procure della Repubblica, i dati delle statistiche ufficiali si presentano come la base necessaria per una lettura di tipo quantitativo, poiché, pur senza fornire sufficienti dettagli, sono in grado di indicare i processi generali e le relative tendenze con dati la cui scarsa valenza qualitativa è compensata da un alto grado di attendibilità⁵.

I dati di fonte giornalistica hanno uno statuto diverso sotto il profilo metodologico rispetto a quelli delle fonti ufficiali. Se questi ultimi sono presi in esame secondo una logica di analisi secondaria, quelli ricavati dalla rilevazione emerografica costituiscono una base primaria, in tutto e per tutto analoga a quella derivata dall'esame dei fascicoli procedurali. Infatti le caratteristiche di questi dati sono determinate in larga misura dagli strumenti utilizzati in sede di rilevazione, in particolare dalla scheda di interrogazione applicata a ciascun caso, rispettivamente il numero di quotidiano o il singolo fascicolo. In entrambi i casi, per meglio comprendere il significato dei dati qui esposti, può essere utile immaginare che tanto i giornali quanto i fascicoli sono stati sottoposti a una sorta di "intervista con questionario", questo perché i rilevatori hanno estratto le relative informazioni "interrogando" le carte sulla base di una scheda standardizzata.

I dati di fonte giornalistica rilevano i fenomeni sociali secondo logiche solo in parte coincidenti con quelle dell'amministrazione giudiziaria e delle forze dell'ordine, nonostante che da queste traggano gran parte delle informazioni. Tra i vantaggi che esse hanno presentato all'interno del nostro percorso di ricerca possiamo indicare quelli di: *a.* copertura, dato che rilevano i fatti criminosi al di sopra di una certa soglia di rilevanza sociale sull'intero territorio regionale e con un dettaglio in molti casi al di sotto del livello comunale⁶; *b.* tempestività, poiché

⁴ Del primo tipo sono i tassi calcolati per 100.000 abitanti, per 100.000 sportelli bancari, etc. Del secondo tipo sono quelli utilizzati nell'analisi longitudinale con la costruzione di serie storiche centrate su un anno base.

⁵ Naturalmente il buon livello di attendibilità, legato all'elevata standardizzazione degli strumenti di rilevazione, non risolve il problema della fedeltà del dato, che in questo come in qualsiasi contesto può risentire di una pluralità di circostanze e di fattori che operano nelle diverse fasi di costruzione del dato, non ultimo in quella di effettiva registrazione presso i singoli uffici.

⁶ Riguardo a questa soglia che possiamo concepire come una sorta di sensibilità ai fenomeni, va detto che abbiamo scelto di passare in rassegna del quotidiano *La Nuova Sardegna* esclusivamente le prime pagine e quelle della cronaca regionale, tralasciando volutamente quelle delle cronache locali.

riferiscono giorno per giorno dei fatti accaduti; *c.* risoluzione, per il fatto che contengono una notevole quantità di informazioni che riguardano la localizzazione, le caratteristiche delle vittime e dei presunti autori, le loro motivazioni, ed altro ancora.

Comprensibilmente questi dati presentano limiti notevoli in termini di attendibilità degli strumenti attraverso cui sono rilevati per la bassissima standardizzazione che fa sì che nei diversi momenti e nei diversi contesti non vi è garanzia di omogeneità delle modalità attraverso cui l'informazione è rilevata. Rispetto ai dati di ricerca aggiungono un contributo quantitativo, perché coprono l'intero territorio regionale con una disaggregazione su base comunale, ma anche qualitativo, in ragione della gran mole di informazioni, talvolta minute, che costituiscono un tipico prodotto dell'attività giornalistica.

I dati ricavati dai fascicoli procedurali esaminati presso le procure di Sassari, di Tempio Pausania e di Nuoro sono andati a costituire la base di analisi qualitativa che, ovviamente, si pone come il nodo centrale del presente studio, rispetto al quale tanto i dati statistici delle fonti ufficiali, quanto quelli di origine giornalistica devono essere considerati come lo sfondo descrittivo.

2. Base di analisi qualitativa: i fascicoli procedurali

La rilevazione empirica che costituisce il nucleo centrale del presente studio consiste in una raccolta di dati tratti dai fascicoli procedurali presenti negli archivi delle Procure della Repubblica presso i tribunali. I fascicoli sono stati estratti sulla base di una serie di articoli del Codice Penale che li individua all'interno del registro informatizzato tenuto dalle procure (Re.Ge). L'indagine d'archivio ha preso in considerazione gli anni dal 1999 al 2004 tanto per i fascicoli riferiti a procedimenti già archiviati quanto per quelli ancora in fase d'indagine. L'attività sul campo delle rilevatrici e dei rilevatori è durata oltre un anno e ha incontrato numerose difficoltà, sia nella fase di campionamento sia in quella di compilazione delle schede di rilevazione, che hanno di volta in volta portato l'equipe di ricerca a tarare gli strumenti di rilevazione.

Il primo ordine di difficoltà è legato alla necessità di procedere nell'acquisizione dei singoli fascicoli su più livelli: *a.* l'individuazione della fattispecie generale che comprende lo specifico reato, secondo una definizione giuridica data dal relativo articolo del C.P. o da leggi specifiche, per estrarre dal Re.Ge tutti i fascicoli pertinenti a ciascun delitto oggetto di studio; *b.* l'esame di ogni singolo fascicolo estratto per accertare l'effettiva corrispondenza del fatto cui si riferisce, stavolta secondo la definizione operativa accolta nella ricerca e pertanto basata su criteri in parte diversi da quelli del diritto penale. Un ulteriore aspetto, di non poco rilievo, riguarda l'effettiva accessibilità del fascicolo, talvolta impossibile per l'indisponibilità pratica del faldone che contiene la documentazione.

Ne risulta che il campione studiato è il punto di arrivo di una serie di operazioni che, in misura diversa per i diversi reati, hanno comportato per un verso un ruolo attivo dei ricercatori nel valutare caso per caso l'effettiva pertinenza ai temi di ricerca dei casi disponibili, per un altro verso un ineliminabile meccanismo di autoselezione del campione stesso, determinato da condizioni oggettive che non hanno consentito l'esame di tutti quei fascicoli che, per un motivo o per l'altro, erano irraggiungibili.

Il secondo ordine di difficoltà ha a che vedere con l'impostazione qualitativa della scheda di rilevazione, che ha affidato alle rilevatrici e ai rilevatori un ruolo attivo nella costruzione dei dati. Ci riferiamo alla importantissima funzione di interpretazione che in molti casi hanno dovuto svolgere, accompagnando spesso la compilazione della scheda con un vero e proprio resoconto discorsivo sui fatti descritti. Questo soprattutto perché non potendo procedere all'esame diretto del materiale documentario hanno condotto una sorta di "intervista" al fascicolo mediata dal funzionario autorizzato alla lettura del fascicolo stesso.

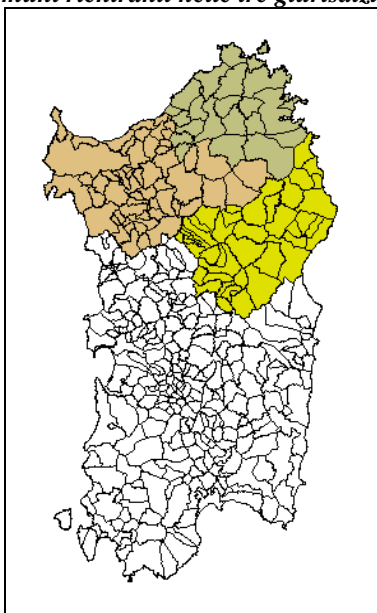
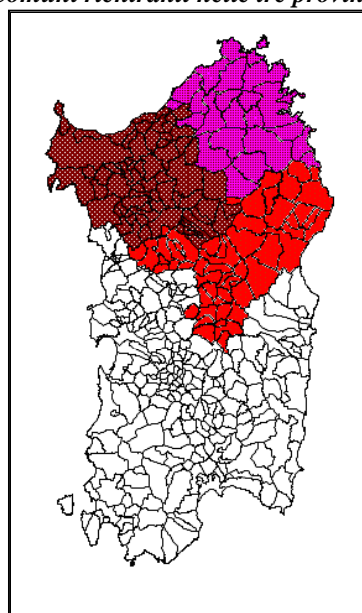
Il risultato di queste opzioni metodologiche sono: dal lato del campionamento, un insieme di casi che, proprio grazie alla scelta ragionata, corrisponde, tranne che per i casi indisponibili, all'intero universo; dal lato della natura dei dati raccolti, una base di dati assai ricca e articolata che per di più non si esaurisce nelle variabili quantitative, ma consente analisi di tipo qualitativo sulle parti narrative e descrittive non strutturate.

Per meglio capire il significato dei risultati conseguiti da questo studio, è utile fornire, accanto alle osservazioni fin qui svolte sulle caratteristiche principali delle fonti di informazione disponibili sui fenomeni criminali, alcune indicazioni sulla dimensione territoriale di tali informazioni.

Il territorio regionale è suddiviso in 6 giurisdizioni di tribunale: Sassari, Tempio Pausania, Nuoro, Oristano, Lanusei e Cagliari. Soltanto le prime tre sono rientrate nel campo di osservazione dell'indagine sui fascicoli procedimentali, per le ragioni già esposte nelle pagine precedenti.

Lo studio si basa sulla rilevazione svolta nelle procure presso il tribunale delle sedi giudiziarie della Sardegna settentrionale. L'ambito osservato coincide con la Sezione di corte d'appello di Sassari e, in termini di copertura, comprende il 36% della popolazione regionale e circa un terzo dei comuni della Sardegna.

Le tre procure presso le quali si è svolta la rilevazione ricomprendono nella loro giurisdizione un insieme di comuni che corrisponde in linea di massima alle nuove province di Sassari, Nuoro e Olbia-Tempio, senza peraltro una perfetta sovrapposizione in termini territoriali.

Comuni rientranti nelle tre giurisdizioni*Comuni rientranti nelle tre province*

La non corrispondenza degli ambiti territoriali che risultano dalle due rispettive perimetrazioni fa sì che i dati disponibili, provenienti da diverse fonti, non siano immediatamente confrontabili tra loro. Tuttavia le informazioni relative ai fenomeni criminali studiati sono sempre riportabili alle due diverse definizioni a patto che siano disponibili su base comunale, dato che tale livello di dettaglio consente la riaggregazione sulle scale più ampie, quella provinciale e quella di tribunale. Ciò naturalmente non è risultato possibile per i dati delle Statistiche giudiziarie penali, forniti dall'Istat, i quali presentano come disaggregazione minima quella provinciale, per di più secondo una ripartizione che non tiene ancora conto dell'istituzione delle quattro nuove province sarde.

Comuni rientranti nella giurisdizione di Tribunale con sede in altra provincia da quella di appartenenza

comune	provincia	tribunale		
ANELA	Sassari	Nuoro	BELVI	Nuoro Oristano
BENETUTTI	Sassari	Nuoro	BIRORI	Nuoro Oristano
BONO	Sassari	Nuoro	BOLOTANA	Nuoro Oristano
BOTTIDDA	Sassari	Nuoro	BORORE	Nuoro Oristano
BULTEI	Sassari	Nuoro	BORTIGALI	Nuoro Oristano
BURGOS	Sassari	Nuoro	DESULO	Nuoro Oristano
ESPORLATU	Sassari	Nuoro	DUALCHI	Nuoro Oristano
ILLORAI	Sassari	Nuoro	GADONI	Nuoro Oristano
NULE	Sassari	Nuoro	LEI	Nuoro Oristano
ERULA	Sassari	Tempio P.	MACOMER	Nuoro Oristano
PERFUGAS	Sassari	Tempio P.	MEANA SARDO	Nuoro Oristano
VIDDALBA	Sassari	Tempio P.	NORAGUGUME	Nuoro Oristano
BUDONI	Olbia Tempio	Nuoro	ORTUERI	Nuoro Oristano
SAN TEODORO	Olbia Tempio	Nuoro	SILANUS	Nuoro Oristano
ALÀ DEI SARDI	Olbia Tempio	Sassari	SINDIA	Nuoro Oristano
BUDDUSÒ	Olbia Tempio	Sassari	SORGONO	Nuoro Oristano
OSCHIRI	Olbia Tempio	Sassari	TETI	Nuoro Oristano
PADRU	Olbia Tempio	Sassari	TIANA	Nuoro Oristano
ARITZO	Nuoro	Oristano	TONARA	Nuoro Oristano
ATZARA	Nuoro	Oristano		
AUSTIS	Nuoro	Oristano		

3. Le informazioni presenti nei fascicoli procedimentali

Lo studio si basa sull'esame diretto, previa ricerca nei registri informatici per i procedimenti a carico di persone note ed ignote esistenti presso le tre Procure della Repubblica interessate (Sassari, Tempio Pausania e Nuoro), dei fascicoli procedimentali, ovviamente con il filtro di personale degli stessi Uffici per ovvi motivi di segretezza e, più in generale, di privacy nel caso di procedimenti in fase di indagine preliminare.

Per una corretta comprensione delle modalità pratiche e delle norme sottostanti che regolano la formazione dei fascicoli procedimentali occorre specificare come nasce un procedimento penale.

Il dato di partenza è la notizia di reato che può avere varia provenienza: informativa da parte di un organo di Polizia Giudiziaria (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza, Corpo Forestale, Polizia Municipale, Polizia Penitenziaria nonché una serie di persone aventi qualifica di Polizia Giudiziaria attribuita in base a norme speciali; tutti questi organi possono ricercare autonomamente la notizia di reato secondo i loro compiti istituzionali oppure ricevere denunce e querele dai privati), denuncia di un privato, querela di un privato che sia persona offesa del reato (per i reati perseguibili a querela si può infatti procedere solo con la querela della persona offesa: si tratta in poche parole della volontà manifestata da una persona offesa, con precisi criteri formali, di procedere contro il presunto autore o l'ignoto autore del reato), segnalazione da parte di un Pubblico Ufficiale (che per legge ha l'obbligo di denunciare reati di cui abbia conoscenza per ragioni di servizio) o notizia appresa direttamente dalla stessa Procura della Repubblica.

Quando si parla di notizia di reato non si intende un reato sulla cui sussistenza si è certi, ma più genericamente anche di un mero indizio di reato, quanto basta cioè per giustificare l'apertura delle indagini preliminari. Occorre cioè che la Procura della Repubblica, con le modalità sopra indicate, abbia notizia, seppure generica, della sussistenza di un fatto costituente reato secondo la nostra legge penale, sia che si tratti di reato consumato (cioè in cui la condotta criminosa sia stata portata a compimento) o di reato tentato (cioè con l'azione criminosa in fase di esecuzione).

La fase delle indagini preliminari si apre infatti con l'iscrizione della notizia di reato nei registri informatici per persone note (c.d. mod.21) o per persone ignote (c.d. mod.44) esistenti presso la Procura della Repubblica: è evidente che l'iscrizione nell'uno o nell'altro registro dipende dalla indicazione nella notizia di reato di un presunto responsabile compiutamente identificato.

Il sistema informatico di registrazione, denominato RE.GE., è di recente istituzione: fino a pochi anni fa la registrazione avveniva esclusivamente su registro cartaceo. Il registro informatico è ovviamente dotato di tutti i necessari sistemi di sicurezza sia per la conservazione dei dati sia per evitare intrusioni da parte di persona non abilitata alla consultazione.

L'iscrizione informatica comporta la tenuta di un fascicolo cartaceo, che obbligatoriamente comprende tutti gli atti, compiuti dal Pubblico Ministero, dalla Polizia Giudiziaria o introdotti tramite istanze difensive ovvero di diversa provenienza, relativi all'indagine in corso.

Il Procuratore della Repubblica assegna il fascicolo a uno dei suoi Sostituti ovvero lo autoasigna sulla base di criteri predeterminati. Tutti i magistrati della Procura della Repubblica svolgono le funzioni di Pubblico Ministero.

Le indagini vengono quindi coordinate dal Pubblico Ministero (cioè dal Procuratore o dal Sostituto a cui il fascicolo è assegnato) che delega l'indagine o il compimento di singoli atti alla Polizia Giudiziaria. In questa sua attività il Pubblico Ministero è autonomo e indipendente, anche dal Procuratore della Repubblica.

I fascicoli ignoti passano al registro noti, prendendo una nuova numerazione, quando nel corso delle indagini emerge il nominativo del presunto responsabile. È quindi normale che per lo stesso reato vi sia stato prima un fascicolo ignoti e poi uno noti ovvero che la vicenda sia stata direttamente iscritta al registro noti.

È meno comune, ma ammesso in base alle norme procedurali, che da un fascicolo noti si ritorni a uno ignoti: succede quando si ritiene di dover archiviare la posizione

dell'indagato e però la vicenda merita un ulteriore approfondimento investigativo per giungere all'identificazione dell'autore del reato. In questo caso si fa una copia del primo fascicolo iscritto a noti (che poi andrà per l'archiviazione) e si dispone l'apertura di un fascicolo ignoti.

Al momento dell'iscrizione nel registro noti o ignoti viene obbligatoriamente indicato il reato o i reati per cui si procede: se vi sono più reati fra loro collegati o connessi, attribuiti a una sola persona o a più persone, il procedimento sarà di regola unico, anche se per vicende procedurali esso può essere separato.

È quindi possibile avere più fascicoli iscritti a carico di persone diverse per lo stesso reato, come è astrattamente possibile, perlomeno in una fase iniziale delle indagini preliminari, che la stessa notizia di reato crei più fascicoli per meri disguidi di segreteria: per fare un esempio, in casi di urgenza e in altri casi previsti dal Codice di Procedura Penale, la Polizia Giudiziaria deve inviare immediatamente o nel termine di 48 ore una prima notizia (es.: il termine di 48 ore riguarda la perquisizione o il sequestro di iniziativa fatto dalla P.G., che deve essere valutato per la convalida da parte del Pubblico Ministero entro le successive 48 ore) a cui farà seguito la vera e propria informativa di reato contenente i dati dell'intera indagine svolta dalla P.G.. Accade che la segreteria non si accorga che l'informativa successiva è collegata a quella prima notizia di reato, per cui viene iscritto un nuovo fascicolo. Ovviamente, quando ci si rende conto dell'errore, si provvede ad una riunione.

È possibile inoltre che un fascicolo arrivi a una Procura della Repubblica per competenza territoriale, proveniente da altra Procura: ciò accade quando il Pubblico Ministero dell'Ufficio di provenienza si accorge che il reato è stato commesso nel territorio (chiamato circondario) di altra Procura. Accade così che una stessa notizia di reato sia presente in una prima Procura (con fascicolo che si chiude con l'invio per competenza) e poi in quella a cui perviene.

Quanto detto fino a questo momento serve a comprendere come la semplice estrazione del dato quantitativo dal RE.GE. (numero complessivo dei fascicoli iscritti per il singolo reato) porta a risultati approssimativi, se non avviene poi la visione diretta del fascicolo o comunque la lettura nel dettaglio di quanto riportato nel registro informatico (su cui vengono annotati tutti i passaggi del fascicolo).

La fase delle indagini preliminari si conclude con due possibili provvedimenti da parte del Pubblico Ministero: 1) la richiesta di archiviazione, che viene fatta quando si ritiene che sia infondata la notizia di reato (cioè la sussistenza stessa del reato ovvero l'attribuzione all'indagato), che vi sia una causa che estingue il reato (prescrizione, amnistia, morte dell'indagato, remissione di querela, oblazione), che il fatto non è previsto dalla legge come reato, che è insostenibile l'accusa in giudizio (cioè che non vi sono elementi di prova sufficienti). Sulla richiesta decide il Giudice per le Indagini Preliminari (G.I.P.) che può essere di diverso avviso ed imporre al Pubblico Ministero di andare a giudizio. 2) l'esercizio dell'azione penale, cioè l'inizio della fase processuale che per i reati più gravi ha un passaggio chiamato udienza preliminare in cui il Giudice dell'Udienza Preliminare (G.U.P.) valuta se rinviare a giudizio o se prosciogliere immediatamente. Nella fase processuale in linea di massima (tenendo conto del fatto che si può accedere ai c.d. riti alternativi, cioè alle modalità di definizione del procedimento più rapide rispetto al normale processo ordinario: giudizio abbreviato, patteggiamento, giudizio immediato, giudizio direttissimo, decreto penale di condanna) si perviene ad una sentenza nel merito di

condanna o di proscioglimento (totale o parziale) di primo grado. Nel nostro ordinamento vi sono altri due possibili gradi di giudizio (Appello e Cassazione) che possono diventare di più se la Corte di Cassazione decide per un annullamento con rinvio alla Corte d'Appello della sentenza.

La sentenza è definitiva quando non è più possibile impugnarla, anche se in teoria ogni processo, dopo il passaggio in giudicato della sentenza, potrebbe essere riaperto (la c.d. revisione) in presenza di nuovi elementi.

Per quanto detto è chiaro che, a seconda del momento procedimentale in cui il dato viene rilevato, vi sia un differente grado di certezza (intesa essa come certezza o verità processuale): nella fase delle indagini, infatti, l'attribuzione di un reato ad una persona nota mediante iscrizione ha di per sé scarso valore, poiché è ben possibile che ciò sia avvenuto sulla base di una mera ipotesi investigativa successivamente non suffragata da elementi di prova; è pur vero che l'avvenuto arresto in flagranza del responsabile o l'applicazione di una misura cautelare o ancora la confessione dell'indagato, pur rimanendo il procedimento in indagine preliminare, rendono più attendibile il dato. Altri dati sono immutabili fin dal primo momento, soprattutto quelli riguardanti la persona offesa o, almeno in parte, le modalità di commissione del reato.

Nei successivi passaggi processuali (dalla richiesta di rinvio a giudizio in poi) vi sono sempre più probabilità sulla attendibilità dei dati contenuti nel fascicolo, fino alla certezza processuale del giudicato.

Nella lettura del fascicolo in fase di indagine preliminare o comunque non definito si deve quindi distinguere fra dati obiettivi (luogo, giorno e ora, arma, dati della persona offesa) e dati frutto di interpretazione o di supposizione da parte di chi indaga (movente, in parte la modalità esecutiva).

È inoltre da notare che mentre per i reati di omicidio e rapina non vi sono seri dubbi, a prescindere dall'attribuzione a un indagato, sulla sussistenza del fatto (morte o sottrazione violenta di un bene), dato che si tratta di fatti eclatanti e con precise tracce materiali, sul reato di molestia vi possono sempre essere seri dubbi sull'effettivo accadimento.

Si deve infine considerare che nella fase delle indagini preliminari (ma anche in quella processuale) l'originaria qualificazione giuridica (cioè l'indicazione del reato) attribuita al fatto può essere modificata sia perché il fatto risulta nel processo leggermente diverso in senso fenomenico sia perché viene diversamente interpretato: per fare un esempio per i reati di questa ricerca, e come sarà chiaro più avanti, quanto detto si ha con l'eventuale passaggio fra il delitto di tentato omicidio e quello di lesioni aggravate, fra il delitto di rapina e quello di furto e fra il reato di molestie e quello di minaccia o di ingiuria.

È pur vero che si tratta in tutti i casi, a prescindere dalla esatta qualificazione giuridica, di reati della medesima specie, che tutelano lo stesso bene giuridico e che quindi provocano nella persona offesa il medesimo danno.

4. I reati esaminati: omicidio, rapina, attentato, molestia

La ricerca ha riguardato i reati di omicidio, rapina aggravata, danneggiamento con uso di esplosivo o arma (attentato) e molestia.

Nel nostro ordinamento penale le definizioni sopra indicate individuano con sufficiente certezza il reato nella sua forma più semplice ma devono essere integrate da altri elementi che meglio qualificano il fatto.

Infatti, come vedremo meglio nel dettaglio più avanti, all'interno di un medesimo titolo di reato vi può essere una serie di varianti relative a diverse modalità di esecuzione del reato o alla presenza di circostanze aggravanti o attenuanti; ognuna di queste varianti determina la necessaria aggiunta o specificazione di altre norme oltre a quella base che prevede il fatto costituente reato.

Tutti i reati sono stati considerati nella forma consumata o tentata (fatta eccezione per quello di molestie previsto all'art. 660 c.p. che, in quanto contravvenzione e non delitto, non prevede una forma tentata). In sintesi, è reato consumato quello in cui si è verificato l'evento fenomenico previsto dalla norma (la morte nel caso di omicidio, la sottrazione di un bene nella rapina, la distruzione totale o parziale di una cosa nel danneggiamento) ovvero la condotta nei reati che non prevedono un evento in senso fenomenico (le telefonate anonime nel reato di molestia).

La forma tentata prevede l'indicazione dell'art. 56 c.p. e si ha quando nei reati di evento vengono compiuti atti idonei diretti in modo non equivoco a commettere il delitto e l'azione non si compie o l'evento non si verifica per causa non dipendente dalla volontà del soggetto agente (ad esempio, nel reato di omicidio vi sarà astrattamente tentativo quando il soggetto agente spara un colpo di pistola contro una persona a distanza ravvicinata e in direzione di un organo vitale e il colpo viene fortuitamente deviato).

Nella ricerca sui fascicoli procedurali si è dovuto pertanto tenere conto, oltre che dell'articolo del codice penale che prevede il reato base, anche di quelli che individuano forme di reato circostanziato o tentato.

Vi sono inoltre ulteriori indicazioni normative comuni a tutti i reati: art. 110 c.p. (reato commesso in concorso fra più persone), art. 81 c.p. (concorso formale e reato continuato, che si ha nel primo caso quando una persona commette più reati con una sola azione ed omissione e nel secondo caso quando commette più reati uniti fra loro dal medesimo disegno criminoso).

OMICIDIO

Il delitto è previsto dall'art. 575 c.p. che recita: "Chiunque cagiona la morte di un uomo è punito con la reclusione non inferiore ad anni ventuno". Per interpretazione pacifica, il termine "uomo" comprende ogni essere umano senza distinzione di sesso o di età.

Vi sono delle aggravanti speciali previste all'art. 576 c.p. (quando il fatto è commesso per commettere un altro delitto, es.: omicidio a scopo di rapina; contro l'ascendente o il discendente se il fatto viene commesso per futili motivi o adoperando atti di sevizia o di crudeltà ovvero un mezzo venefico o altrimenti insidioso ovvero con premeditazione; quando è commesso dal latitante o

dall'associato per delinquere per sottrarsi alla cattura; quando è commesso durante la commissione di reati di violenza sessuale) e all'art. 577 c.p. (contro l'ascendente o il discendente; col mezzo di sostanze venefiche o insidiose; con premeditazione; per futili motivi o con atti di sevizia o di crudeltà) che prevedono la pena dell'ergastolo o da ventiquattro a trent'anni a seconda del grado di parentela. Le apparenti ripetizioni fra il primo e il secondo articolo derivano dal fatto che l'art. 576 c.p. prevedeva originariamente la pena di morte.

L'omicidio così determinato è nella forma dolosa, da distinguere da altre forme di omicidio che non sono oggetto della presente ricerca, cioè preterintenzionale (art.584 c.p.) e colposo (art.589 c.p.).

A seconda delle modalità di commissione dell'omicidio si avrà la contestazione di altri reati:

- commesso con esplosivo o arma da guerra (con tale termine si intendono in via generale armi in dotazione alle Forze Armate o comunque aventi medesimo livello di potenzialità offensiva): detenzione e porto di arma da guerra, previsto dagli artt. 2 e 4 L.2.10.1967 n.895 (oppure artt. 10 e 12 L.14.10.1974 n.497, che non è altro che la legge che ha modificato la prima);
- commesso con arma comune da sparo (si tratta di tutte le armi da sparo non comprese fra quelle da guerra): detenzione e porto di arma comune da sparo, previsto dagli artt.2, 4 e 7 L.2.10.1967 n.895 (oppure artt.10, 12 e 14 L.14.10.1974 n.497). Come si vede l'art.7 (o l'art.14) che viene aggiunto è quello che qualifica l'arma come comune da sparo.

Nei due casi precedenti si contesterà solo il delitto di detenzione (art.2 L.895/67 o 10 L.497/74) quando il fatto è avvenuto in luogo privato e anche o solo il delitto di porto (art.4 L.895/67 o 12 L.495/74) quando è avvenuto in luogo pubblico o aperto al pubblico.

- commesso con strumento da punta e taglio (coltello, spada, fiocina) o altro strumento atto ad offendere (ascia, scure, bastone, pezzo di vetro, etc.): se avvenuto in luogo pubblico o aperto al pubblico (o se per commettere il delitto e raggiungere la vittima il soggetto agente è passato in luogo pubblico) verrà contestata la contravvenzione di porto di armi o altri oggetti atti ad offendere, prevista dall'art. 4 co.2 e 3 L.18.4.1975 n.110.

In tutti i casi predetti di regola si contesta anche un'altra aggravante, cioè quella prevista dall'art.61 n.2 c.p. (quando il reato relativo all'arma è stato commesso al fine di eseguire quello di omicidio).

Come detto prima è frequente che il fatto originariamente contestato come tentato omicidio possa essere qualificato diversamente nel corso del procedimento nel reato di lesioni (art.582 c.p., con le aggravanti previste agli artt.583 e 585 c.p., variamente articolate sulla base del danno inflitto e delle modalità di esecuzione): è infatti possibile che l'atto sicuramente lesivo (es.: una ferita inferta con un coltello nei pressi di organi vitali) non venga ritenuto indirizzato in maniera univoca a cagionare la morte ma esclusivamente a provocare la lesione.

È pur vero che, cambiando la qualificazione giuridica, non cambiano gli altri dati (dati dell'imputato e della persona offesa, arma, modalità, movente laddove accertabile) né il danno materiale inflitto.

Nella rilevazione si è accertato che il reato di omicidio consumato o tentato era a b art.378 c.p. (favoreggiamento nei confronti dell'autore del reato principale), art.572 c.p. (maltrattamenti in famiglia), art. 581 c.p. (percosse), art. 582 c.p. (lesioni), art.588 c.p. (rissa), art. 594 c.p. (ingiurie), art. 605 c.p. (sequestro di persona), art. 609 bis c.p. (violenza sessuale), art. 612 c.p. (minaccia), art. 624 c.p. (furto), art. 628 c.p. (rapina), art. 635 c.p. (danneggiamento), art.648 c.p. (ricettazione: è il caso in cui l'arma da sparo utilizzata era "clandestina", cioè priva dei numeri di identificazione obbligatori per legge; in questo caso si contesta anche il detto reato, che si ha quando si acquista o riceve una cosa di provenienza delittuosa, nel presupposto che l'arma clandestina provenga da un precedente delitto, cioè quello di alterazione o contraffazione dei numeri di matricola; esiste inoltre l'ulteriore reato spesso contestato che è quello previsto all'art.23 co.3 e 4 L.18.4.1975 n.110, cioè detenzione e porto di arma clandestina), art. 697 c.p. (detenzione di munizioni per arma comune da sparo), art. 703 c.p. (spari in luogo abitato o nelle adiacenze).

RAPINA

Il delitto di rapina è previsto all'art. 628 c.p. che al primo comma recita: "Chiunque, per procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto, mediante violenza alla persona o minaccia, s'impadronisce della cosa mobile altrui, sottraendola a chi la detiene, è punito ...".

Al secondo comma dello stesso articolo è descritta la c.d. rapina impropria, cioè l'utilizzo di violenza o di minaccia, commessa immediatamente dopo la sottrazione (cioè dopo una condotta tipica di furto) per assicurare a sé o ad altri il possesso della cosa sottratta. È in sostanza la trasformazione del reato di furto già di fatto consumato in quello di rapina.

Al terzo comma sono previste le aggravanti speciali ai nn.1 (violenza o minaccia commessa con armi o da persona travisata o da più persone riunite), 2 (violenza consistente nel porre taluno in stato di incapacità di volere o di agire) e 3 (violenza o minaccia posta in essere da un appartenente ad associazione mafiosa).

Anche per questo reato, nel caso in cui venissero usate armi, si applicheranno gli stessi reati concernenti le armi sopra indicati per il reato di omicidio. Si comprende pertanto che nel reato di rapina si va dalla banale sottrazione di una borsetta a una passante con un minimo di violenza (es. una spinta) alla rapina in banca o a un ufficio postale.

Ovviamente, ai fini di questa ricerca, dato che il reato di rapina comprende una miriade di possibili modalità di esecuzione, dalla più lieve fino alla rapina in banca o ad un furgone postale con utilizzo di armi da guerra, l'esame si è concentrato su quei procedimenti che presentassero le aggravanti prima indicate.

ATTENTATO

Nel nostro ordinamento non esiste un reato di attentato come comunemente percepito dall'opinione pubblica (cioè, il danneggiamento di un bene della persona offesa mediante uso di esplosivo o di armi, con il duplice scopo di cagionare un danno patrimoniale e di minacciare).

La condotta criminosa sopra descritta si ricava dal combinato disposto di alcuni articoli: 1) art. 635 c.p. (danneggiamento) che recita: “chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui è punito ...”; al co.2 sono descritte diverse aggravanti speciali, fra le quali ci interessano quelle indicate al n.3, che a sua volta richiama un’aggravante del reato di furto, cioè quella prevista all’art. 625 n.7 c.p. (fatto che viene commesso su cose esposte alla pubblica fede, con ciò intendendo tutte le cose alle quali si può accedere senza doversi introdurre in proprietà private o comunque che siano prive di protezioni); 2) art.612 c.p. (minaccia) che recita: “chiunque minaccia ad altri un ingiusto danno è punito ...”; al secondo comma vengono poste le aggravanti speciali, fra cui la minaccia grave e quella commessa con l’utilizzo di armi; 3) delitti concernenti armi o esplosivi evidenziati a proposito del delitto di omicidio.

In sostanza quello che il comune cittadino percepisce come un attentato (fatto eclatante per le modalità della condotta e/o per il ruolo della persona offesa) di solito è il combinato dei reati di danneggiamento aggravato, detenzione e porto di armi o esplosivo e minaccia grave.

È però chiaro che se la condotta era posta per altri scopi saranno insieme contestati altri reati: tentata estorsione ex artt. 56 e 629 c.p. (attentato fatto per ammorbidente il negoziante che ha ricevuto una richiesta di pagamento del c.d. pizzo), tentata violenza privata ex artt. 56 e 610 c.p. (se la minaccia era finalizzata a costringere la persona offesa a tenere un determinato comportamento); violenza o minaccia per costringere altri a commettere un reato ex art. 611 c.p. (es.: per costringere la persona offesa, testimone in un processo, a ritrattare le accuse e quindi a commettere il delitto di falsa testimonianza); violenza sessuale ex artt.609 bis e segg. c.p. (minaccia posta per indurre la persona offesa a sottostare a richieste di rapporti sessuali).

A ciò deve aggiungersi che l’attentato potrebbe avere anche il diretto scopo non di danneggiare un bene e di minacciare la persona offesa, ma di cagionare la sua morte: in questo caso, nel presupposto che la persona offesa o altre persone non vengano uccise, sempre che si sia sufficientemente certi del reale intento criminoso, si contesterà il tentato omicidio (artt.56, 575 c.p. con le eventuali aggravanti speciali prima indicate) ovvero il reato di strage, previsto all’art.422 c.p. secondo cui “chiunque (...), al fine di uccidere, compie atti tali da porre in pericolo la pubblica incolumità è punito, se dal fatto deriva la morte di più persone con la morte (ora con l’ergastolo).

Se è cagionata la morte di una sola persona si applica l’ergastolo. In ogni altro caso si applica la reclusione non inferiore a quindici anni”.

Come si vede, il delitto di strage comprende al suo interno sia l’ipotesi della morte di una o più persone che quella del mancato raggiungimento dello scopo.

La difficoltà nella ricerca sui registri informatici per l’ipotesi criminosa comunemente nota come attentato è quindi stata determinata dal fatto che dovevano combinarsi varie norme eterogenee e che comunque il reato di danneggiamento semplice è uno dei più diffusi.

MOLESTIA

Il reato su cui si è incentrata la ricerca è quello previsto all’art. 660 c.p. (molestia o disturbo alla persona), che recita: “Chiunque, in un luogo pubblico o aperto al

pubblico, ovvero col mezzo del telefono, per petulanza o per altro biasimevole motivo, reca a taluno molestia o disturbo è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda fino a € 516”.

Si tratta di una contravvenzione e non di un delitto, quindi di un reato considerato come lieve dal nostro Legislatore.

Pur essendo un reato lieve si è scelto di procedere alla rilevazione, con particolare attenzione sulle molestie che provengano da soggetto anonimo, sulla base di alcune considerazioni: la prima è che, così come confermato dalla ricerca ma comunque già percepito senza studio statistico da chi opera sul campo, è un reato in aumento (o perlomeno sono in aumento le denunce); la seconda è che occorre verificare se fosse in aumento una particolare modalità di esecuzione, cioè quella tramite telefono (più di recente nelle forme del messaggio sms) e, più in particolare, telefono pubblico (ciò perché, come ormai è abbastanza noto, l'attuale tecnologia consente di conoscere il numero telefonico chiamante) ovvero telefono non intestato all'autore del fatto e non ad esso immediatamente riconducibile; la terza, e più importante dal punto di vista criminologico, è che il reato di molestia può esaurirsi in una condotta fine a se stessa, di mero disturbo e per i motivi più svariati, ma anche essere un primo passo verso la commissione di reati più gravi (dalla minaccia prevista all'art.612 c.p., spesso contestuale alle molestie così come il reato di ingiuria ex art. 594 c.p.; ad atti violenti, spesso a sfondo sessuale, nei confronti della persona offesa).

Questa possibilità di progressivo aggravamento di una condotta criminosa che di per sé genera modesto danno e, quindi, la percezione di un pericolo futuro, aggravato dall'anonimato della telefonata, determina spesso nelle persone offese una paura non proporzionata rispetto al danno effettivamente avuto.

Da un punto di vista investigativo, di stretta politica criminale, non si tralascia mai una indagine in questo campo, proprio perché è astrattamente possibile che la condotta precluda a manifestazioni di violenza anche molto gravi.

È questo anche un campo dove è facile incontrare casi di simulazione di reato da parte della persona offesa ovvero attribuzione di reato di molestia a fatti accidentali (quali telefonate fatte per sbaglio o difetto di funzionamento del telefono cellulare).

5. Conclusioni

Questa ricerca ha sicuramente permesso di affermare che gli attuali sistemi di rilevazione di dati sui reati presentano notevoli limiti sotto il profilo della loro fruibilità a fini conoscitivi. La natura di tali limiti ha a che vedere da un lato con la disomogeneità delle procedure attraverso cui l'informazione è rilevata ed elaborata, dall'altro lato con le diverse finalità perseguite dagli enti produttori di informazione statistica nella costruzione dei dati.

I dati ufficiali, prodotti dal Sistema statistico nazionale, appaiono piuttosto scarni e non sono pienamente rispondenti alle esigenze di uno studio qualitativo dei reati, delle vittime e degli autori. Le due principali filiere di produzione statistica, facenti

capo rispettivamente al Ministero degli Interni e al Ministero della Giustizia, i quali attraverso i propri uffici statistici forniscono periodicamente i dati che poi l'Istat ha il compito di elaborare, seguono logiche proprie che riflettono in principalmente i due distinti campi di intervento sui fenomeni criminali e le relative esigenze di natura amministrativa. Le basi di dati esistenti derivano perciò da una raccolta soprattutto sulla base delle segnalazioni da parte delle Forze di Polizia (di regola poco attendibili, perché si basano sul numero di denunce ovvero sul numero di arresti, senza che ci si preoccupi sull'esito processuale), mentre il Re.Ge. non è concepito per fini statistici ma esclusivamente per avere una traccia formale della vita di ogni procedimento, corrispondente a tutti i provvedimenti presi nel corso del procedimento dall'Autorità Giudiziaria competente.

Per avere dati pienamente utilizzabili da coloro che, nei diversi livelli, sono impegnati nello studio dei fenomeni criminali sarebbe necessario un diverso sistema di catalogazione più ricco di dati qualitativi.

Ciò potrebbe ad esempio avvenire con una modifica del Re.Ge., dal quale in forma anonima possono essere convogliati a un sistema centrale i dati interessanti ai fini statistici. Occorrerebbe altresì che alcuni dati, attualmente non rilevabili dai registri, ma solo e non sempre da una lettura del fascicolo (ad esempio, il grado di istruzione dell'autore del reato) vengano obbligatoriamente chiesti in sede di indagine e registrati.

Più in generale possiamo affermare che, in questo campo della produzione statistica come del resto in altri (si pensi all'istruzione, alla sanità, etc.), sono necessari ulteriori sforzi per migliorare la qualità e la fruibilità dei dati. Infatti, sebbene la riorganizzazione della statistica nazionale avviata con il D.Lgs. 322/89 abbia prodotto importanti risultati nel rendere disponibili statistiche sempre più affidabili e tempestive anche nella materia qui affrontata, siamo ancora lontani dalla piena valorizzazione a fini conoscitivi della grande mole di informazioni che i diversi organi accumulano nello svolgimento delle rispettive attività e che tuttavia esauriscono la loro funzione all'interno del singolo procedimento amministrativo.