

PRESENTAZIONE

La tutela dei minori nei conflitti armati ha assunto, specialmente a seguito di una nuova e più profonda presa di coscienza da parte dell'opinione pubblica, un ruolo di primo piano. Questo fascicolo si apre proprio con una disamina del Protocollo Opzionale alla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia; documento che testimonia l'urgenza di un intervento normativo mirato, più efficace e a carattere universale.

Le tematiche connesse con il diritto militare trovano ampio spazio con due articoli, dedicati, rispettivamente, il primo all'introduzione clandestina in luoghi militari e al possesso di mezzi di spionaggio, il secondo alla disciplina legislativa dell'associazionismo sindacale nelle Forze Armate (tema quanto mai attuale, anche alla luce della recente sentenza in merito della Corte Costituzionale⁽¹⁾).

Il servizio militare femminile è ormai una realtà anche nel nostro ordinamento e rappresenta un tema elettivo per considerazioni e spunti propositivi: con questo spirito un nostro ufficiale ha svolto un'indagine conoscitiva presso la polizia del Land Baden - Württemberg (che già da tempo vive questa realtà e che, per molteplici aspetti, può essere operativamente paragonata all'Arma dei Carabinieri: gestisce, infatti, unità autonome - dotate di organico inferiore alle dieci unità - che svolgono con turnazione ininterrotta servizio di pronto intervento) e ce ne dà conto in uno specifico studio.

Il diritto amministrativo e le esigenze di modernizzazione e di semplificazione

(1) - La sentenza n. 449 del 13-17 dicembre 1999 è stata pubblicata sul n. 1/2000 di questa *Rassegna*

del nostro apparato organizzativo pubblico costituiscono l'oggetto di analisi di un articolo che illustra lo “sportello unico”, strumento istituito, all'interno della Struttura per le Attività Economiche e Produttive dei singoli Comuni, per snellire le procedure burocratiche e autorizzative: è noto, d'altronde, che in un'era in vorticoso evoluzione non si può essere competitivi - soprattutto ai livelli imprenditoriale e industriale, nei quali è richiesto un continuo e costante aggiornamento dei processi produttivi - se si rimane invischiati nelle lungaggini e nelle pastoie burocratiche.

Infine, una dissertazione circa quella particolare visione delle relazioni internazionali e della politica estera che è il “pensiero geopolitico” (termine proposto dal geografo svedese Rudolph Kjellen, ma sviluppatosi in seguito per merito del generale Karl Haushofer) propone, in chiusura, un tema di particolare pregnanza anche per l'incidenza che esercita nell'ambito del diritto internazionale.

Gen. B. Mario Mori

Rassegna dell'Arma dei Carabinieri

Sommario del n. 2/2000

SOMMARIO

STUDI

La tutela dei minori nel diritto internazionale umanitario,

Maurizio Delli Santi 6

L'introduzione clandestina in luoghi militari ed il possesso ingiustificato di mezzi di spionaggio,

Giorgio Pelizzola 28

L'associazionismo sindacale nelle Forze Armate,

Sergio Grasselli 46

Il reclutamento femminile e le problematiche addestrative. Una indagine conoscitiva presso la polizia del Land Baden - Wuerttemberg,

Ugo Cantoni 54

Lo sportello unico: uno strumento di semplificazione delle procedure,

Mariapia Vernisi 68

Il pensiero geopolitico. Una particolare visione delle relazioni internazionali e della politica estera,

Emilio Palmieri 91

VITA DELLA SCUOLA

Convegno di studi sul tema "La formazione dell'ufficiale: prospettive per il futuro" 100

INFORMAZIONI E SEGNALAZIONI

GAZZETTA UFFICIALE 109

RIVISTE

Questioni Militari 116

Questioni Professionali 122

Questioni Giuridiche 129

NOTIZIE DALL'ESTERO 134

LIBRI 136

GIURISPRUDENZA

a cura di R. Maggiore, G. Pioletti e F. Salvatori

Corte Suprema di Cassazione 145

Giustizia Militare 151

Giustizia Amministrativa 157

LA TUTELA DEI MINORI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO

Maurizio Delli Santi (*)

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Una nuova emergenza umanitaria: l'*infanzia negata* nei conflitti armati. - 3. La denuncia delle Nazioni Unite. - 4. Il regime di protezione delle Convenzioni di Ginevra. - 5. La IV Convenzione di Ginevra sulla popolazione civile. - 6. I Protocolli Aggiuntivi dell'8 giugno 1977. - 7. La Convenzione sui Diritti dell'Infanzia del 1989. - 8. Le altre fonti convenzionali per la tutela dei minori. - 9. Lo Statuto della Corte Penale Internazionale. - 10. Le iniziative negoziali del Protocollo Opzionale. - 11. I contenuti salienti del Protocollo Opzionale. - 12. Conclusioni.

1. Premessa

Con sempre maggiore convinzione si va diffondendo, non solo nell'ambito elitario degli esperti del settore, ma anche nel più comune linguaggio divulgativo dei *mass media*, l'idea di un *Nuovo Diritto Internazionale*: sta emergendo con forza l'istanza di un sistema condiviso di valori attorno ai quali definire i principi di "ingerenza umanitaria" e "giurisdizione universale", secondo cui la sovranità nazionale non rappresenta più un muro invalicabile quando occorre tutelare i più elementari diritti dell'uomo. Invero, il percorso che occorre compiere per l'affermazione solidale di tali principi giuridici da parte della comunità internazionale è ancora irto

(*) - Tenente Colonnello dei Carabinieri, Capo Sezione Affari Giuridici Internazionali presso lo Stato Maggiore della Difesa.

di ostacoli e le difficoltà principali devono ricondursi soprattutto ai condizionamenti oggettivi della *realpolitik*, in cui ancora esercita la sua influenza - seppure con connotati marcatamente differenti - la logica della contrapposizione dei blocchi.

La *Rassegna* è già intervenuta ad evidenziare i più recenti elementi innovativi apportati da questa dibattuta evoluzione del diritto internazionale. Nel n. 3 luglio/settembre 1999, sono stati illustrati i motivi ispiratori della tutela, nei conflitti armati, del patrimonio culturale mondiale, riaffermati in maniera più incisiva nel II Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione dell'Aja del 1954; mentre nel n. 4 ottobre/dicembre 1999, in occasione del Cinquantésimo Anniversario delle Convenzioni di Ginevra del 1949, si è sottolineato il significato di estrema attualità del *diritto di Ginevra* nel rispondere all'istanza umanitaria di questa fine del secolo: si tratta di individuare un nucleo centrale di valori, basato sul rispetto della dignità della condizione umana, attorno al quale far convergere le varie ideologie e religioni di tutta l'umanità, per ottenere in sostanza un *diritto essenziale, universalmente accettato e condiviso* da tutta la comunità internazionale.

Su questo percorso, un'altra tappa di fondamentale importanza - per l'individuazione di principi giuridici universali su cui affermare una comune volontà politica internazionale - è rappresentata dalla iniziativa assunta per l'adozione di un *Protocollo Opzionale* alla Convenzione più ratificata del mondo: la *Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia*.

Sulla base di un consenso ormai consolidato si è giunti alle fasi finali della negoziazione di uno strumento giuridico che chiamerà il consesso internazionale ad intervenire, con maggiore incisività e concrete misure operative, nella *prevenzione e repressione* delle drammatiche violenze sulla infanzia che sempre più frequentemente vanno caratterizzando le nuove forme di conflitto armato.

2. Una nuova emergenza umanitaria: l'*infanzia negata* nei conflitti armati

Le immagini televisive delle reti nazionali si sono più volte soffermate sui bambini vittime dei bombardamenti, degli esodi forzati e delle ondate migratorie causati dalla crisi dei Balcani o anche di altre aree più remote dei continenti africano ed asiatico; si tratta di una realtà di per sé disarmante, cui l'opinione pubblica

occidentale più sensibile rinuncia ad assuefarsi, tanto che, nonostante molti limiti organizzativi, può dirsi che gli aiuti umanitari convergenti di Stati e di altri organismi istituzionali, di organizzazioni non governative e di semplici volontari, assicurano quantomeno la più elementare assistenza sociale e sanitaria che allevia grandemente le condizioni di sofferenza di questa infanzia.

Dove invece l'attenzione della comunità internazionale è ancora insufficiente è nei conflitti lontani dai riflettori, dalla emotività sollecitata dalle corrispondenze dei grandi *networks*. Ad esempio, solo recentemente, grazie all'azione di pacificazione della missione UNAMISIL avviata in Sierra Leone con l'accordo di Lomé, del 7 luglio 1999, si è avuto notizia dell'avvenuta consumazione di un'altra grave violenza di massa che - in base ai dati convergenti che stanno affluendo all'ONU e all'UNICEF - sembra annunciarsi con dimensioni e modalità davvero drammatiche e senza precedenti: in otto anni di guerra civile, dal marzo 1991 al luglio 1999, sono stati stimati cinquantamila morti, diecimila mutilati, diecimila donne e ragazze stuprate e, infine, *diecimila bambini arruolati come soldati*. È proprio quest'ultimo il dato che più desta preoccupazione, per il carattere di allarmante novità di una pericolosa tendenza che è stata registrata anche in altre aree di deflagrazione delle *nuove guerre*.

L'impiego dei bambini nelle ostilità non è un fenomeno recente e anche la storia ha indugiato spesso sull'aspetto eroico e leggendario del fenomeno, tramandando figure giovanili di grandi condottieri come Alessandro il Grande, Carlo Magno e Giovanna d'Arco; l'agiografia risorgimentale del *Cuore* di De Amicis ha esaltato poi i tamburini e le staffette ma, comunque, in generale si può dire che in tutte le grandi guerre del passato sono comparsi fanciulli utilizzati come servi e facchini. Tuttavia l'impiego diretto nei combattimenti dei bambini nel passato era sempre rimasto un fatto isolato e quantomeno limitato a casi eccezionali e circoscritti.

La gravità di questa nuova emergenza va valutata in riferimento al danno irreparabile causato sulla personalità di una intera generazione di minori, cui l'infanzia viene negata dall'uso sistematico e indiscriminato della violenza, oramai forzata protagonista della loro contestuale condizione di vittime e carnefici.

Per comprendere il significato più concreto di queste considerazioni, forse è utile leggere alcune crude ma realistiche corrispondenze di un'autorevole e rigorosa

testata giornalistica internazionale, il francese *Le Monde*, realizzate con la collaborazione dell'associazione umanitaria *Children Associated with War*. In questo resoconto, su cui non sono pervenute smentite da parte di organismi istituzionali, l'autore Rémy Ourdan parla della capitale della Sierra Leone, Murray, come di una “*vetrina delle barbarie*”, in cui fra circa quattrocento mutilati si contano trenta bambini, un dato che non tiene conto della più drammatica realtà dell'entroterra, spesso inaccessibile. È in questi luoghi che è cresciuto - secondo la narrazione del giornale - General Share Blood, un ragazzo ora sedicenne che, dopo essere stato catturato nel 1991 in Liberia da un gruppo di combattenti che lo arruolarono come soldato a poco più di otto anni, ha poi combattuto con tre fazioni liberiane e due della Sierra Leone sino ad ottenere, a quattordici anni, i galloni di generale, comandante delle *Small Boys Unit*, unità di bambini soldato; è un ragazzo che è stato rapito, martirizzato, arruolato e che è diventato a sua volta rapitore ed assassino: Share Blood, per via di “quella mania di bere una tazza di sangue umano ogni mattina”.

3. La denuncia delle Nazioni Unite

I dati ufficiali di questo disastro umanitario sono stati resi noti dalla verifica avviata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 51/77 del 12 dicembre 1996, nella quale si dispose tra l'altro la costituzione di uno *Special Representative for Children and Armed Conflict* incaricato di redigere un rapporto annuale. Graça Machel, autrice del primo rapporto (*Impact of armed conflict on children* - A/51/306), ha stimato che nel 1995 e nel 1996 sono stati arruolati 250.000 bambini in eserciti governativi o in milizie paramilitari di opposizione ed ha espressamente denunciato che “*la partecipazione alle guerre di soldati bambini costituisce una delle tendenze più allarmanti nei conflitti armati*”. L'ultimo rapporto delle Nazioni Unite, reso pubblico nell'ottobre 1999 (A/54/430), ha confermato tale *trend* evidenziando le cifre relative agli ultimi dieci anni: circa 2 milioni di bambini uccisi, più di 1 milione di orfani, oltre 6 milioni di feriti gravi o disabili permanenti, oltre 10 milioni con gravi traumi psichici, un grande numero - allo stato non quantificabile - in specie bambine, vittime di stupri o di altre forme di violenza sessuale attuate “*come deliberato strumento di guerra*”.

Inoltre, al momento della presentazione del rapporto, le NU hanno stimato oltre 20 milioni di fanciulli costretti alla condizione di profughi o deportati, circa *300.000 minori al di sotto dei 18 anni impiegati come bambini-soldati*, mentre circa 800 bimbi al mese uccisi o menomati da mine terrestri.

Infine, il dato di conoscenza più eloquente sul grado di intensità degli attuali conflitti armati è stato sottolineato dalla relazione delle NU con riferimento alla *percentuale di perdite umane della popolazione civile*, in cui vittime principali sono le donne e i bambini: essa viene stimata attorno al 90 %, in rapporto al 5% riferito alla I Guerra Mondiale e al 48% relativo alla II Guerra Mondiale. In altri termini, sebbene l'attuale conflittualità internazionale non abbia raggiunto certamente i numeri biblici delle perdite delle due guerre mondiali, in proporzione percentuale li ha comunque superati di gran lunga per il livello di incidenza sulla popolazione civile (sui minori in particolare).

4. Il regime di protezione delle Convenzioni di Ginevra

Lo squarcio aperto su queste nuove forme di violenza dei conflitti armati sta dunque orientando la comunità internazionale a valutare l'idoneità e l'efficacia degli attuali strumenti del diritto umanitario che riguardano la protezione dei minori. Il sistema giuridico della tutela dell'infanzia nei conflitti armati si poggia essenzialmente sui principi ispiratori delle quattro Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949: esse costituiscono il nucleo centrale del diritto internazionale umanitario, in ragione dell'ampio numero degli Stati che le hanno ratificate e del principio, universalmente accettato, che impone ai belligeranti di adottare tutte le misure necessarie per non coinvolgere nei combattimenti le categorie "protette": i feriti, i malati, i prigionieri di guerra e, in generale, la popolazione civile che non partecipa direttamente alle ostilità. In particolare, l'Articolo 3, il cui testo è ripetuto in tutte e quattro le Convenzioni, costituisce un "trattato in miniatura" in cui sono definite le misure minime che gli Stati, incluse le parti avverse, devono osservare nei conflitti armati "non internazionali", comunemente definiti conflitti interni o anche guerre civili. Esso così dispone: "Nel caso di un conflitto armato che non abbia carattere internazionale e che si verifichi nel territorio di una delle Alte parti

contraenti, ciascuna Parte del conflitto sarà tenuta ad applicare, come minimo, le seguenti disposizioni:

1. Le persone che non partecipano direttamente alle ostilità, compresi i membri delle Forze Armate che abbiano deposto le armi e le persone messe fuori combattimento da malattia, ferite, detenzione o qualsiasi altra causa, saranno trattate, in ogni circostanza, con umanità, senza alcuna distinzione di carattere sfavorevole basata sulla razza, il colore, la religione o la credenza, il sesso, la nascita o il censo, o altro criterio analogo. A questo scopo, sono e rimangono vietate, in ogni tempo e luogo, nei confronti delle persone sopra indicate:

- a. le violenze contro la vita e l'integrità corporale, specialmente l'assassinio in tutte le sue forme, le mutilazioni, i trattamenti crudeli, le torture e i supplizi;
- b. la cattura di ostaggi;
- c. gli oltraggi alla dignità personale, specialmente i trattamenti umilianti e degradanti;
- d. le condanne pronunciate e le esecuzioni compiute senza previo giudizio di un tribunale regolarmente costituito, che offra le garanzie giudiziarie riconosciute indispensabili dai popoli civili.

2. Feriti e malati saranno raccolti e curati.

Un organismo umanitario imparziale, quale il Comitato internazionale della Croce Rossa, potrà offrire i suoi servizi alle Parti in conflitto.

Le Parti in conflitto dovrebbero inoltre adoperarsi per applicare in tutto o in parte, attraverso appositi accordi, le altre disposizioni della presente Convenzione.

L'applicazione delle precedenti disposizioni non influirà sullo stato giuridico delle Parti del conflitto. ”

5. La IV Convenzione di Ginevra sulla popolazione civile

La tutela dei minori delineata dal *diritto di Ginevra* si rinviene poi più direttamente nella IV Convenzione «per la protezione delle persone civili in tempi di guerra». I bambini vengono tutelati in quanto membri della popolazione civile, verso la quale i belligeranti sono comunque tenuti al rispetto della vita, della dignità

personale, dei diritti familiari e delle convinzioni religiose.

Il Titolo II, dedicato alla “protezione generale delle popolazioni contro taluni effetti della guerra”, prevede all’art. 14 l’obbligo delle parti in conflitto di costituire zone sanitarie e di sicurezza organizzate in modo da proteggere dagli effetti della guerra i feriti e i malati, gli infermi, gli anziani e i fanciulli di età inferiore ai quindici anni, le donne incinte e le madri di bambini d’età inferiore ai sette anni.

L’art. 24 è espressamente dedicato ai minori, di età inferiore ai quindici anni, divenuti orfani o separati dalla loro famiglia a causa della guerra: le parti in conflitto devono predisporre le misure necessarie perché non siano abbandonati a se stessi ed affinché siano facilitati, in ogni circostanza, il loro sostentamento, l’esercizio della loro religione e la loro educazione. Quest’ultima sarà affidata, se possibile, a persone della stessa tradizione culturale e, comunque, in generale dovrà essere favorita l’ammissione di questi fanciulli in un paese neutrale per la durata della guerra; tutti i fanciulli di età inferiore ai dodici anni potranno essere identificati, mediante una targhetta di identità e con qualsiasi altro mezzo.

Come obbligo di tutela riguardante tutta la popolazione civile la Convenzione sottrae i minori ad ogni forma di utilizzazione per la protezione, anche indiretta, di zone e obiettivi militari da porre al riparo nelle operazioni; le persone civili non possono inoltre essere arruolate coattivamente nelle Forze Armate del Paese occupante, né prese in ostaggio, sottoposte a pene collettive e a deportazioni; sono ammessi soltanto trattenimenti o sgomberi, totali o parziali, in una data regione, per una maggiore sicurezza della stessa popolazione. Solo in determinate condizioni, giustificate per la diretta incidenza sugli eventi bellici, possono essere adottate altre misure di controllo, tra cui, nei casi più gravi, l’internamento (durante il quale dovranno essere comunque assicurati l’istruzione, l’attività fisica, ludica e sportiva, con particolare riferimento alle esigenze dei fanciulli e degli adolescenti per i quali dovranno essere apprestati “speciali spazi riservati”).

Vanno ricordati altresì il dovere delle potenze occupanti di accettare gli interventi di assistenza umanitaria, neutrali e imparziali, organizzati dalla comunità internazionale e il diritto delle persone protette dalla Convenzione di comunicare con il Comitato Internazionale della Croce Rossa.

La tutela della IV Convenzione si completa infine con il sistema sanzionatorio disciplinato dagli artt. 146 e 147.

Gli Stati sono pertanto chiamati a stabilire, all'interno dei propri ordinamenti, sanzioni penali per le *infrazioni gravi* commesse a danno delle categorie "protette": l'omicidio intenzionale, la tortura o i trattamenti inumani, compresi gli esperimenti biologici, "il fatto di cagionare intenzionalmente grandi sofferenze o di attentare gravemente alla integrità fisica o alla salute", la deportazione o il trasferimento illegali, la detenzione illegale, la costrizione a prestare servizio nelle forze armate della Potenza nemica, o la privazione del "diritto di essere giudicati regolarmente e imparzialmente secondo le prescrizioni della Convenzione", la presa di ostaggi, la distruzione e l'appropriazione di beni " non giustificate da necessità militari e compiute in grande proporzione ricorrendo a mezzi illeciti e arbitrari". La ferma volontà di impegnare la comunità internazionale a reprimere queste violazioni viene per di più evidenziata con l'enunciazione di un principio di giurisdizione universale: ad ogni Parte contraente incombe l'obbligo di ricercare i responsabili - diretti esecutori e mandanti, intesi questi come coloro che hanno "dato l'ordine" di commettere le gravi azioni contrarie al diritto umanitario - e di deferirli ai propri tribunali "qualunque sia la loro nazionalità"; peraltro, i singoli Stati potranno consegnare i responsabili, per essere giudicati, ad un'altra Parte contraente interessata al procedimento, purché questa "possa far valere contro tali persone prove sufficienti".

6. I Protocolli Aggiuntivi dell'8 giugno 1977

A quasi trenta anni dall'approvazione delle quattro Convenzioni di Ginevra, dopo i gravi conflitti insorti nel secondo dopoguerra, la comunità internazionale giunge ad un altro momento significativo per l'evoluzione del diritto internazionale umanitario: il I ed il II Protocollo Aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra dell'8 giugno 1977 definiscono nuove *regole di guerra* e nuove forme di *protezione*, rispettivamente, nei "conflitti internazionali" e nei "conflitti non internazionali". Il disegno complessivo delineato dai Protocolli è rivoluzionario e ciò si deduce anche dalla mancata ratifica da parte di alcuni Stati, tra cui figurano gli Stati Uniti, mentre l'Italia li ha ratificati con L. 11 dicembre 1985 n. 762. In essi vengono introdotte numerose prescrizioni che, nel rimarcare una più efficace tutela della

popolazione civile, tendono ad incidere sulla condotta delle operazioni, in cui, in particolare, le esigenze della “necessità militare” vengono molto più attenuate rispetto alle Convenzioni del 1949. Indicativo è - ad esempio - l’esplicito divieto di *attacchi indiscriminati*, definiti dall’art. 51 del I Protocollo in un’ampia casistica che comprende anche “gli attacchi dai quali ci si può attendere che provochino incidentalmente morti o feriti fra la popolazione civile, danni ai beni di carattere civile, o una combinazione di perdite umane e di danni, che risulterebbero eccessivi rispetto al vantaggio militare concreto e diretto previsto”.

Ma specifiche previsioni sono dedicate proprio alla tutela delle donne e dei fanciulli (Cap. II, Misure in favore delle donne e dei fanciulli, artt. 76-78): i minori devono essere oggetto di un particolare rispetto e protetti contro ogni forma di offesa al pudore; inoltre le Parti in conflitto devono adottare tutte le misure praticamente possibili affinché “i fanciulli di meno di 15 anni non partecipino direttamente alle ostilità, in particolare astenendosi dal reclutarli nelle rispettive forze armate”; ai minori dei 15 anni che abbiano partecipato direttamente alle ostilità, nonostante tale divieto, deve comunque applicarsi la *protezione speciale* del Protocollo; in caso di arresto, detenzione o internamento, i fanciulli devono essere custoditi in locali separati da quelli degli adulti, salvo i casi consentiti di convivenza con la propria famiglia; non è ammessa l’esecuzione della pena di morte nei confronti dei minori di 18 anni autori di reati connessi con i conflitti armati. Contro la minaccia delle deportazioni dei fanciulli, il Protocollo sancisce poi il divieto delle operazioni di sgombero; quando queste fossero necessarie per *imperiose* ragioni sanitarie o di sicurezza, occorrerà acquisire il consenso scritto delle persone legittimate a vigilare sul minore, e predisporre anche le misure organizzative per la loro educazione, secondo le scelte morali e religiose dei genitori; le autorità che procedono allo sgombero e quelle ospitanti, allo scopo di facilitare il ritorno alle famiglie, devono comunque compilare per ogni minore una scheda biografica corredata da una fotografia, che dovrà essere inoltrata alla Agenzia centrale di ricerche della Croce Rossa Internazionale.

Per renderne più incisiva l’attuazione, il I Protocollo si conclude con la configurazione delle violazioni come infrazioni gravi e, come tali, sanzionabili penalmente in quanto crimini di guerra; inoltre, sull’osservanza del Protocollo e delle Convenzioni è chiamata a vigilare, con ampi poteri di indagine, una

Commissione internazionale di accertamento dei fatti, composta da quindici membri di elevata moralità e riconosciuta imparzialità.

Nel II Protocollo relativo ai conflitti armati non internazionali si trovano enunciati, *mutatis mutandis*, gli stessi principi di tutela della popolazione civile anche se nel 1977 si ritenne di affermare una regola del *non intervento* (art. 3), chiarendo che “Nessuna disposizione del presente Protocollo potrà essere invocata per attentare alla sovranità di uno Stato o alla responsabilità del governo di mantenere o di ristabilire l’ordine pubblico nello Stato o di difendere l’unità nazionale e l’integrità territoriale dello Stato con tutti i mezzi legittimi”. Tuttavia anche il II Protocollo contiene delle prescrizioni importanti a favore dei minori coinvolti nelle guerre civili : in primo luogo, vengono ribaditi i divieti delle gravi forme di violenza perpetrate a danno di tutta la popolazione civile (omicidio, tortura, pene collettive, cattura di ostaggi, atti di terrorismo, oltraggi alla dignità umana, schiavitù, saccheggi); i fanciulli dovranno ricevere comunque un’educazione conforme ai desideri dei genitori ed essere facilitati nel ricongiungimento alle famiglie; i minori di 15 anni non potranno esser arruolati nelle forze armate o in gruppi armati, né autorizzati a prendere parte alle ostilità; al fine di alleviare gli effetti dei conflitti, sarà ricercata ogni possibilità di trasferimento dei fanciulli, con il consenso dei genitori, in zone più sicure e lontane dagli scontri armati.

In definitiva, il I ed il II Protocollo del 1977, pur non avendo ancora ricevuto l’ampio numero di adesioni e ratifiche delle Convenzioni del 1949, rappresentano un importante passo in avanti del diritto umanitario, ove, proprio in riferimento alla tutela dei minori, viene introdotto per la prima volta il divieto da parte degli Stati - e di tutte le parti in lotta, siano esse Forze Armate o gruppi armati “regolari” oppure gruppi armati “irregolari” - di reclutare e far partecipare alle ostilità i fanciulli con età inferiore ai 15 anni.

7. La Convenzione sui Diritti dell’Infanzia del 1989

Intanto, sul percorso parallelo della Tutela dei Diritti dell’Uomo (secondo la tradizionale distinzione - in parte superata dalle tendenze più attuali del diritto internazionale - tra Diritto Umanitario, il cosiddetto *diritto di Ginevra* riferito

essenzialmente ai conflitti armati e ai rapporti fra Stati, e Tutela dei Diritti dell'Uomo, il *diritto di New York*, relativo invece alla difesa delle situazioni giuridiche personalissime, connesse con la dignità della condizione umana da salvaguardare in ogni situazione e, perlopiù, riferibili ai rapporti civili interni agli Stati), si veniva delineando un'altra importante iniziativa che doveva caratterizzare una nuova dimensione giuridica della tutela internazionale dei minori. Per la prima volta, grazie al contributo di conoscenze di educatori, sociologi, psicologi e giuristi, emerge l'idea-guida di superare le concezioni "paternalistiche", desumibili dal quadro giuridico di riferimento vigente fino a quel momento. Certo, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 sanciva gli importantissimi diritti fondamentali dell'essere umano, cui venivano riconosciuti anche i c.d. diritti familiari; ma è evidente che l'individuo oggetto della tutela veniva qui inteso essenzialmente come l'adulto e non propriamente come il bambino. Anche i due Patti Internazionali sui Diritti dell'Uomo del 1966 e le stesse precedenti Dichiarazioni sui Diritti del Fanciullo del 1929 e del 1959 rimanevano con questo limite di fondo: ai bambini si riconosceva una tutela giuridica, ma sempre in forma di protezione in quanto "cuccioli dell'uomo", tanto che essi venivano definiti dalla comune terminologia giuridica come minori o soggetti incapaci.

Il 20 novembre 1989, invece, tutti gli Stati del mondo riuniti nell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approvano all'unanimità la *Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia* che rivoluziona la precedente impostazione della tutela dei minori. I fanciulli sono riconosciuti portatori di diritti autonomi (diritti alla non-discriminazione, alla famiglia, alla salute, diritti civili, culturali e di tutela) e divengono pertanto soggetti centrali dei provvedimenti che li riguardano; la *protezione speciale* che viene loro conferita acquisisce dunque una nuova e più incisiva connotazione giuridica atteso che, nel riconoscere i bambini soggetti titolari di diritti propri, si individuano quei loro interessi che possono essere ritenuti anche prevalenti e prioritari rispetto a quelli degli adulti. Su questo principio si sono costruiti, in sede normativa e giurisprudenziale, tutto il moderno diritto di famiglia degli Stati più evoluti e la più recente disciplina delle adozioni internazionali.

In tale ottica va letto l'art. 38 della Convenzione, specificamente dedicato alla tutela dei minori nei conflitti armati. Esso, nella forma, non appare grandemente

innovativo, atteso che riprende il contenuto delle previsioni già elaborate dalle fonti convenzionali del diritto umanitario. Ma lo è nella sostanza.

In primo luogo, trasferisce nel campo del c.d. diritto di New York, quello della tutela dei diritti dell'uomo, l'osservanza delle regole del diritto umanitario che si applicano nei conflitti armati (art. 38 primo comma), in ciò andando ad anticipare gli orientamenti più attuali del diritto internazionale.

In secondo luogo, nel ribadire espressamente il divieto di qualsiasi forma di reclutamento, arruolamento, partecipazione alle ostilità per i minori di 15 anni (art. 38 secondo e terzo comma), riconosce essenzialmente un diritto proprio dei fanciulli rispetto a qualunque esigenza degli adulti o degli Stati. Ed il valore di queste prescrizioni ha assunto ormai un significato vincolante, quasi sul piano dei principi del diritto internazionale consuetudinario, grazie proprio alla Convenzione sui Diritti dell'Infanzia, perché questa, a differenza delle convenzioni umanitarie e specialmente del II Protocollo, è la fonte normativa più ratificata dagli Stati. L'Italia l'ha ratificata con la L. 27 maggio 1991, n. 1991, ma soprattutto è stata ratificata da tutti gli Stati del mondo (con le sole eccezioni di Stati Uniti e Somalia) e, come è stato recentemente evidenziato dall'Unicef, da qui a qualche anno potrebbe risultare il primo trattato "universalizzato" nella storia del genere umano.

8. Le altre fonti convenzionali per la tutela dei minori

Una panoramica generale sui principi giuridici internazionali volti a tutelare i minori richiederebbe un'analisi molto più articolata ed approfondita, specie se si considerano le varie iniziative intraprese per combattere la tortura, i trattamenti inumani e degradanti, la cattura di ostaggi, la fame, le situazioni di sottosviluppo, il lavoro forzato, la riduzione in schiavitù, lo sfruttamento sessuale dei minori e per regolamentare il lavoro minorile e l'adozione internazionale.

Ma ai fini del presente studio, essenzialmente riferito alla situazione di conflitto armato, può essere sufficiente un richiamo dei più importanti trattati internazionali relativi a più specifiche forme di tutela dei minori. Va perciò ricordata l'importante *Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio* approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 9 dicembre

1948 e ratificata dall'Italia con L. 11 marzo 1952, n. 153, in cui tra l'altro si configurano come crimini contro l'umanità non solo i sistematici gravi atti di violenza perpetrati a danno di gruppi nazionali, etnici, razziali o religiosi, ma anche i trasferimenti forzati di bambini da un gruppo all'altro.

In proposito, è il caso di sottolineare la particolare tutela apprestata dal legislatore italiano che, con la successiva L. 9 ottobre 1967, n. 962, all'art. 4 ha sanzionato con la reclusione da undici a ventuno anni gli "atti diretti a commettere genocidio mediante sottrazione di minori". Anche la *Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati* del 28 luglio 1951 (ratificata con L. 24 luglio 1954, n. 722) e il *Protocollo Aggiuntivo di New York* del 31 gennaio 1967 (ratificato con L. 14 febbraio 1970, n. 95) hanno contribuito alla definizione giuridica della tutela dei minori che si trovino nelle condizioni di profughi o rifugiati, andando così a fissare gli assi portanti di un sistema normativo *ad hoc* posto in essere in maniera molto articolata dal legislatore europeo e nazionale.

La *Convenzione di Ottawa* del 3 dicembre 1997, sottoscritta da oltre 125 Stati e ratificata dall'Italia con L. 26 marzo 1999, n. 106, ha invece bandito la produzione, la conservazione, il trasferimento e l'uso delle mine anti-persona, una delle cause di lesioni mortali e gravi mutilazioni più diffuse tra i bambini coinvolti in conflitti armati (800 vittime al mese, secondo i dati, delle Nazioni Unite), specie in un certo periodo in cui si sono avuti drammatici riscontri sull'uso di trappole esplosive occultate in bambole o altri giocattoli per l'infanzia.

9. Lo Statuto della Corte Penale Internazionale

Ma certamente il momento cruciale della più recente evoluzione del diritto internazionale è rappresentato dallo Statuto della Corte Penale Internazionale adottato dalla Conferenza diplomatica delle Nazioni Unite svoltasi a Roma il 17 luglio 1998. Invero, il nuovo strumento ha intrapreso un percorso ancora irto di ostacoli nelle procedure di adesione, sottoscrizione e ratifica degli Stati: l'Italia, sua ferma sostenitrice sin dalle prime iniziative negoziali, lo ha ratificato - primo Paese dell'Unione Europea - in tempi brevissimi con la L. 12 luglio 1999, n. 232, ma le sottoscrizioni sono di altri 91 Paesi, mentre le ratifiche sono solo di altri 4 Stati:

Senegal, San Marino, Trinidad e Fiji.

Considerando che occorre la ratifica di altri 60 Stati, si prevede che la Corte possa iniziare ad operare non prima di un altro decennio. Ma questo non deve indurre a sottovalutarne la portata, soprattutto se si considera che la funzione promozionale del diritto, e del diritto internazionale in particolare, che per sua natura è una sorta di *law in progress*; esso molto spesso non è una esatta fotografia della realtà, tuttavia è tendenzialmente rivolto a modificarla fino a delinearne i tratti di una nuova, anticipando anche nuove concezioni giuridiche che mirano ad imporsi come universalmente accettate e condivise dalla comunità internazionale. Proprio con tali finalità va dunque visto il principio di giurisdizione universale introdotto dallo Statuto: fermo restando che debbono essere per primi gli Stati a prevenire e reprimere le violazioni dei diritti dell'uomo e dei principi umanitari, la Corte è chiamata ad intervenire quando gli Stati siano rimasti inadempienti di fronte a tali obblighi o quando non abbiano voluto o potuto adottare le misure ritenute adeguate.

Con queste premesse, si può comprendere il significato della particolare tutela nei confronti dei minori che è possibile rinvenire in alcune specifiche previsioni dello Statuto: l'art. 6 configura nuovamente nel *crimine di guerra di genocidio* il trasferimento con la forza di bambini appartenenti ad un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso; l'art. 7 condanna i *crimini contro l'umanità*, in cui sono tra l'altro individuati lo sterminio, la deportazione e il trasferimento delle popolazioni civili, la tortura, lo stupro, la separazione forzata delle persone, la riduzione in schiavitù, etc.; l'art. 8 fornisce invece un'ampia e puntuale elencazione dei crimini di guerra e dei crimini internazionali configurabili nelle principali violazioni delle Convenzioni di Ginevra (fra cui gli attacchi deliberati contro la popolazione civile), rispettivamente riferiti a situazioni di conflitti armati "internazionali" e "non internazionali": in questa elencazione trova specifica menzione il divieto di "reclutare o arruolare fanciulli di età inferiore ai quindici anni nelle forze armate nazionali o farli partecipare direttamente alle ostilità".

In definitiva, la *ratio* della particolare protezione dei minori individuabile nello Statuto va ricondotta oltre al suo esplicito significato innovativo: la tutela sostanziale definita dai Protocolli di Ginevra (che ancora non hanno ampie ratifiche) e dall'art. 38 della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia è stata formal-

mente enunciata nella fonte convenzionale che dovrà caratterizzare i termini processuali della giurisdizione del nuovo diritto internazionale. È stata così evitata la possibilità di ogni ulteriore dubbio interpretativo sulla reale efficacia del divieto imposto dalla norma, sia in riferimento ai conflitti aventi carattere internazionale che a quelli riconducibili all'attuale tipologia delle guerre civili o dei conflitti interni comunque denominati.

10. Le iniziative negoziali del Protocollo Opzionale

Il quadro giuridico dei principi generali riguardanti la tutela dei minori, con particolare riferimento al diritto dei conflitti armati, appare quindi delineato in questi tratti che consentono di definire un *corpus juris* non perfettamente organico sotto il profilo formale, ma sicuramente ricco di chiari contenuti normativi sotto il profilo sostanziale.

Tuttavia la comunità internazionale si è interrogata sulla efficacia di questo sistema giuridico, soprattutto in considerazione dei gravissimi e reiterati coinvolgimenti dei bambini nella violenza dell'attuale disordine mondiale.

È stata così maturata l'idea di un *Protocollo Opzionale* alla Convenzione sui Diritti dell'Infanzia specificamente dedicato alla tutela dei minori nei conflitti armati. La proposta ha destato subito un vivo interesse anche per l'ampio consenso manifestato da diverse organizzazioni non governative aventi lo *status* di enti "consultivi" del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, l'apparato istituzionale dell'ONU in cui opera la Commissione dei Diritti Umani. L'assenso all'iniziativa ha trovato quindi i primi riscontri ufficiali - nel dicembre 1995 - nel corso della XXVI Conferenza Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa ed in una esplicita richiesta di adozione del Protocollo presentata alle Nazioni Unite dal Comitato dei Diritti dell'Infanzia, meglio noto come Comitato dei Dieci, l'organo incaricato di esaminare i rapporti quinquennali degli Stati firmatari della Convenzione del 1989. Ha avuto quindi inizio un lungo *iter* di negoziazione coordinato dalla *Commission of Human Rights* delle Nazioni Unite, che recentemente ha conferito un mandato conclusivo ad un gruppo di lavoro costituito da tutti i rappresentanti degli Stati, degli organismi specializzati delle Nazioni Unite

e delle organizzazioni non governative con *status* “consultivo”.

L'attività del gruppo di lavoro, presieduto dall'Ambasciatrice svedese H. Von Heidelestam, si è svolta a Ginevra dal 10 al 20 Gennaio 2000 ed ha potuto formulare un testo finale del Protocollo Opzionale. La Commissione dei Diritti Umani dovrà comunque approvarlo nella prossima Sessione e trasmetterlo per l'*adozione finale*, tramite il Consiglio Economico e Sociale, all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Fino a tale fase conclusiva, pertanto, i singoli Stati potranno proporre altre modifiche al documento adottato, ma è opinione comune che il testo predisposto a Ginevra possa essere sostanzialmente quello definitivo, almeno nei suoi principi-guida, atteso che comunque è il frutto di una intensa attività di negoziazione intrapresa cinque anni orsono. Per quanto riguarda lo specifico contributo dell'Italia, è il caso di sottolineare che l'iniziativa è stata seguita direttamente dal Comitato Interministeriale per i Diritti Umani costituito presso il Ministero degli Affari Esteri, il cui Presidente, l'Ambasciatore Claudio Moreno, ha promosso un opportuno coordinamento con il Ministero della Difesa, rappresentato nelle sue componenti tecniche dello Stato Maggiore della Difesa e del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri.

11. I contenuti salienti del Protocollo Opzionale

L'esito della negoziazione maturata durante i lavori di Ginevra e gli aspetti salienti del Protocollo possono essere individuati nei seguenti elementi:

- *natura giuridica del protocollo*: è stata confermata la scelta di promuovere un Protocollo Opzionale alla Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia, in relazione al già evidenziato carattere pressoché universale della Convenzione del 1989 conferito dall'esteso numero di ratifiche da parte degli Stati. Peraltro, caratterizzandosi comunque come fonte normativa internazionale autonoma (non è un *emendamento*) sarà comunque possibile l'adesione anche degli Stati che non sono membri della Convenzione, gli Stati Uniti e la Somalia;

- *coordinamento con le altre fonti convenzionali*: il preambolo del Protocollo, in particolare, è stato elaborato avendo cura di definire espliciti rinvii e norme di raccordo con le altre norme internazionali che, considerate nel loro complesso,

costituiscono il quadro giuridico di riferimento delle nuove previsioni; sono state così richiamate le norme del diritto internazionale umanitario, le finalità e i principi del sistema di sicurezza collettivo della Carta delle Nazioni Unite ed i nuovi crimini di guerra individuati dallo Statuto della Corte Penale Internazionale; più specificamente è stata ribadita l'adozione, avvenuta per consenso generale nel giugno 1999, della Convenzione sul Divieto e l'Intervento Immediato per l'Eliminazione delle Peggiori Forme di Lavoro Minorile (Convenzione 182 ILO-*International Labour Organization*);

- *elevazione a 18 anni del limite di età per il divieto di partecipazione a ostilità e del reclutamento forzato od obbligatorio*: è l'aspetto essenziale del Protocollo su cui si è incentrata l'attività negoziale di questi anni. Come già precisato, tale divieto è tuttora riferito esplicitamente ai minori di 15 anni per effetto delle disposizioni contenute nei Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra del 1977 e all'art. 38 della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia (nonché dallo Statuto della Corte Penale Internazionale, che però non è ancora entrato in vigore). Si è andata dunque formando, nel consesso internazionale, l'opinione che è necessario intervenire drasticamente sull'elevazione del limite dei 15 anni per realizzare una più efficace ed incisiva protezione dei minori dagli effetti della guerra. Si tratta di una misura che tra l'altro ha un forte valore simbolico anche come principio generale: non vi è alcun altro interesse degli Stati o di qualunque parte in conflitto che possa ritenersi prevalente rispetto al *diritto all'infanzia*.

L'individuazione del limite dei 18 anni è stato così correlato all'art. 1 della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia, che identifica il minore oggetto della protezione speciale in qualunque essere umano di *età inferiore ai 18 anni*, e all'orientamento espresso esplicitamente in tal senso dalla XXVI Conferenza Internazionale della Croce Rossa;

- *disciplina del reclutamento volontario, delle scuole e dei collegi militari*: inizialmente l'elevazione a 18 anni del divieto dell'art. 38 della Convenzione del 1989 è stato previsto in senso generale includendo ogni forma di reclutamento, per cui molte delegazioni hanno espresso forti pareri contrari; gli Stati Uniti, in particolare, si sono preoccupati di tutelare il loro particolare sistema di reclutamento volontario e di *colleges* militari.

Anche l'Italia ha esaminato la proposta con qualche cautela sia per il rispetto

delle tradizioni della Scuola Militare Nunziatella e del Collegio Navale Morosini sia nella considerazione che la imminente transizione al modello professionale, non potendo sopperire interamente al gettito della leva, non potrà consentire comunque di escludere l'attuale forma di reclutamento volontario a 17 anni; peraltro il 17° anno è anche il nuovo tetto dell'istruzione secondaria stabilito dalla riforma dell'ordinamento scolastico che entrerà in vigore nel 2001 e pertanto un innalzamento dell'età per il reclutamento volontario avrebbe potuto bloccare per un anno le naturali aspirazioni occupazionali dei futuri diplomati. Si è giunti quindi ad una efficace mediazione delle varie istanze elevando il limite dei 18 anni solo per la partecipazione alle ostilità ed il reclutamento obbligatorio o forzato e dettando, nel contempo, una più rigorosa disciplina del reclutamento volontario: questo è comunque escluso per i minori di 15 anni e dovrà essere attuato in forme tali da riconoscere sempre il principio generale della protezione speciale per i minori dei 18 anni accordata dalla Convenzione del 1989; la volontarietà del reclutamento dovrà essere garantita da ogni forma di coercizione o condizionamento e pertanto saranno richiesti il consenso dei genitori e del tutore - che dovranno essere bene informati sui doveri che comporta tale servizio militare - e la dimostrazione dell'età del minore interessato. Per quanto riguarda le scuole gestite dalle Forze Armate, o comunque sotto il loro controllo, non sono state richiamate le limitazioni dell'età, ma è stato espresso un rinvio generale alle garanzie dei sistemi scolastici previsti dagli artt. 28 e 29 della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia;

- *disciplina dei gruppi armati irregolari*: per dirimere ogni dubbio interpretativo ed essere proiettato più realisticamente nella situazione dei conflitti armati contemporanei, il Protocollo estende ragionevolmente la limitazione del compimento del 18° anno per tutte le forme di reclutamento dei "gruppi armati non facenti parte delle Forze Armate di uno Stato". Il Protocollo prescrive altresì che l'osservanza del suo disposto da parte di un gruppo armato non costituisce di per sé titolo per il riconoscimento giuridico del gruppo armato come unità di "combattenti regolari";

- *misure per l'attuazione del Protocollo*: gli Stati vengono chiamati ad assumere anche alcuni obblighi specifici per rendere effettive le previsioni del Protocollo; si tratta di una parte non meno importante del documento, tanto che per la definizione di questi aspetti si è proceduto nella negoziazione con diverse difficoltà

per individuare una soluzione condivisa da tutti. Ad esempio, il testo del gruppo di lavoro sancisce in particolare che gli Stati contraenti debbono prendere “tutte le misure *possibili* per garantire che i minori non prendano parte direttamente alle ostilità”, ma la Rappresentanza Permanente d’Italia presso le Organizzazioni Internazionali di Ginevra ha proposto di adottare la formula “misure *necessarie*” per rendere più efficace il disposto normativo.

Più incisiva appare invece la definizione degli obblighi degli Stati di attuare misure per la smobilitazione, il recupero fisico e psicologico, la riabilitazione ed il reinserimento sociale dei minori che siano stati reclutati in diffornità alle disposizioni del Protocollo. In proposito va sottolineato tuttavia che la norma relativa alla “clausola finanziaria” per la copertura di tali attività appare formulata ancora in forma generica, atteso che sembra rinviare ad una generica *disponibilità* degli Stati contraenti mediante programmi bilaterali e multilaterali o la sottoscrizione di un “fondo volontario”. È evidente che questi punti potranno essere oggetto di perfezionamento da parte della stessa Commissione sui Diritti Umani e del Consiglio Economico e Sociale nel prosieguo dell’*iter* di presentazione formale del Protocollo.

Infine vanno ricordati gli obblighi - imposti agli Stati - di adottare misure legislative, giudiziarie ed amministrative per la sua attuazione, di assicurarne la divulgazione fra adulti e minori e di redigere rapporti biennali da sottoporre al Comitato dei Diritti dell’Infanzia.

12. Conclusioni

L’approvazione del *Protocollo Opzionale* rappresenterà un altro momento particolarmente significativo per l’affermazione di quel *nuovo diritto internazionale* che, a tappe sempre più incalzanti, sembra finalmente rispondere all’accresciuta sensibilità dei singoli e della collettività verso le istanze umanitarie. Si tratta di una iniziativa in dirittura d’arrivo che dà il senso, proprio per la lunga e sofferta fase negoziale, della maturata convinzione degli Stati di fermare la drammatica espansione del fenomeno dei *Child Soldiers*.

Il Protocollo avrà un valore particolare per il contenuto sostanziale innovativo

costituito non solo dall'elevazione da 15 a 18 anni del divieto di partecipazione alle ostilità ma anche dall'accento posto sul problema più concreto e attuale della smobilitazione e del reinserimento sociale dei giovani combattenti.

Anche l'approccio metodologico è certamente di rilievo per l'intesa ricercata nelle fasi negoziali, per il coordinamento operato con le altre fonti convenzionali e per aver realizzato un'ulteriore convergenza - secondo la linea tracciata dallo Statuto della Corte Penale Internazionale - tra il *diritto di New York*, il sistema di tutela dei Diritti dell'Uomo, e il *diritto di Ginevra*, il Diritto Umanitario che definisce le regole di condotta nei conflitti armati.

Su questa importante attività propositiva del diritto internazionale dovrà inserirsi la non meno significativa volontà politica degli Stati e la sensibilità dei vertici politici e militari; il consenso e la legittimazione stessa delle Forze Armate oggi possono assumere un valore sostenuto e sollecitato dalla comunità nazionale ed internazionale solo in ragione del ruolo istituzionale, sempre più incisivamente rivolto ad intervenire ove occorra tutelare i diritti umani e i principi del diritto umanitario. È una missione cui le componenti militari devono accostarsi con attenzione e non poche cautele, dimostrando una consapevole responsabilità nel saper discernere le motivazioni realmente umanitarie da quelle che strumentalmente possono essere spacciate come tali.

Non si può omettere pertanto che tali iniziative abbisognino essenzialmente di alcune condizioni di partenza: da un lato occorre proseguire ancora nel percorso della cooperazione internazionale per lo sviluppo economico e sociale dei popoli, dall'altro è necessario continuare la ricerca di un sistema di valori comuni e condivisi, la cui osservanza non potrà essere più sacrificata ad esigenze di realismo politico. Soltanto così le istituzioni militari potranno ricevere un rinnovato consenso per il contributo che daranno all'affermazione del nuovo diritto internazionale e, più in generale, alla cultura del nuovo secolo in cui - secondo una efficace definizione del Premio Nobel Riva Levi Montalcini - proprio nell'era di "internet" e della "globalizzazione" sembra affiorare il bisogno di riscoprire la centralità dell'uomo, di promuovere un *Nuovo Umanesimo*.

Principali riferimenti bibliografici

G. CANSACCHI, *Nozioni di Diritto Bellico*, Giappichelli, Torino 1973;

G. COTURRI, (a cura di) *Guerra-individuo*, F. Angeli, Milano 1999;

R. GUTMAN - D. RIEFF, (a cura di) *Crimini di guerra*, Internazionale, Roma 1999;

A. MARCHEGGIANO, *Elementi di diritto umanitario dei conflitti armati*, INFORMAZIONI DELLA DIFESA - Roma 1998;

P. VERRI, *Diritto per la pace e diritto nella guerra*, RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI, Roma, 1980;

La Convenzioni di Ginevra del 1949 ed i Protocolli del 1977 sono riprodotte nella pubblicazione SMD-G-014, *Manuale di diritto umanitario*, Vol. III.

La Convenzione sui Diritti del Fanciullo del 1989 è riprodotta nella legge nazionale di ratifica ed esecuzione, L. 27 maggio 1991, n. 176, pubblicata nella G. U. 11 giugno 1991, n. 135, Sezione Generale e in *LEGGI D'ITALIA-De Martino* (sotto la voce Maternità e Infanzia - 214 - XVI pag. 85).

In attesa della divulgazione ufficiale in lingua italiana del Protocollo Opzionale, è possibile acquisire elementi informativi sui lavori della Commissione dei Diritti Umani sui siti *internet* <http://www.unhchr.ch/Huridocda/.../> e www.hrw.org. Il Comitato promotore dello Statuto della Corte Penale Internazionale gestisce il sito www.iccnw.org.

Per un'analisi sulla situazione dei Bambini-soldato nei conflitti del continente africano, oltre al Rapporto delle Nazioni Unite, citato nell'articolo, si rinvia a:

- R. OURDAN, *L'oeuvre du Diable*, in *LE MONDE*, del 30 novembre 1999 e *Au coeur des ténèbres* in *LE MONDE*, del 1° dicembre 1999;

- E. BLUNT, *Paix fragile in Sierra Leone*, in *LE MONDE DIPLOMATIQUE*, n. 549/ Dicembre 1999, Parigi, ([www. monde-diplomatique. fr](http://www.monde-diplomatique.fr));
- B. WAZIR, *Africa's child soldiers face their victims*, in *MAIL & GUARDIAN*, Sudafrica, del 6 dicembre 1999.

Ampi resoconti sono pubblicati anche per iniziativa di alcune Associazioni Internazionali, quali la *Coalition to Stop The Use of Child Soldiers*-11-13 chemin des Anémones 1219, Châtelaine Svizzera ([http://www. child-soldiers. org](http://www.child-soldiers.org)).



L'INTRODUZIONE CLANDESTINA IN LUOGHI MILITARI ED IL POSSESSO INGIUSTIFICATO DI MEZZI DI SPIONAGGIO

Giorgio Pelizzola (*)

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. L'introduzione clandestina in luoghi militari - 3. Il possesso ingiustificato di mezzi di spionaggio - 4. Circostanze ed affinità - 5. Profilo storico - 6. Natura dell'art. 260 c.p.: riepilogo - 7. Conclusioni.

1. Premessa

Fra i delitti contro la personalità dello Stato, l'introduzione clandestina in luoghi militari e il possesso ingiustificato di mezzi idonei allo spionaggio costituiscono fattispecie criminose che, pur se piuttosto infrequenti, non hanno mai conosciuto l'oblio: specie negli anni '80, numerosi furono gli episodi in cui gruppi d'ispirazione pacifista o, comunque, contraria alla presenza della NATO in Italia violarono la norma a fini di plateale protesta.

Sulle orme del recente intervento bellico in Serbia - come è noto, non

(*) - Avvocato, docente di diritto e procedura penale presso la Scuola Marescialli e Brigadieri di Vicenza.

condiviso da tutta l'opinione pubblica - questo breve scritto si propone di raccontare una piccola fetta della nostra storia giuridica che potrebbe tornare attuale nelle aule dibattimentali.

2. L'introduzione clandestina in luoghi militari

La complessa formulazione dell'art. 260 c.p. si fonda sulla previsione di tre distinte fattispecie illecite: la prima consiste nell'introdursi clandestinamente o con inganno in luoghi o zone di terra, di acqua o di aria, in cui è vietato l'accesso nell'interesse militare dello Stato.

Clandestino è il contegno di chi intenda eludere la sorveglianza. *Fraudolento* è il contegno di chi, viceversa, non tenda a sfuggire ai controlli, ma cerchi di superarli grazie ad espedienti quali il mascheramento, la sostituzione di persona o l'utilizzo di segni e divise contraffatti⁽¹⁾.

La giurisprudenza si è talvolta trovata nell'oggettiva difficoltà di stabilire se la condotta davvero costituisca l'illecito *de quo* o se, piuttosto, si trattasse della contravvenzione prevista all'art. 682 c.p., la quale sanziona con l'arresto da tre mesi a un anno ovvero con l'ammenda da centomila a seicentomila lire chi si limiti all'introduzione arbitraria in quei luoghi: ci si chiese, per esempio⁽²⁾, se il superamento dei reticolati rappresentasse o meno un episodio di fraudolenta intromissione.

Si preferì sposare la tesi della cautela: ripercorrendo le fasi dell'accaduto, emerse che i manifestanti furono seguiti dalle forze dell'ordine ben prima di appostarsi nelle vicinanze della base NATO; raggiunto il luogo della dimostrazione, provvidero a distribuire uno stampato nel quale si faceva chiara menzione della non violenta volontà di *occupare* l'area destinata ad accogliere i missili nucleari;

(1) - PANNAIN, *NOVISSIMO DIGESTO ITALIANO*, voce *personalità internazionale dello Stato (delitti contro la)*, Milano, 1966, vol. XII, p. 1124.

Nulla esclude che il soggetto attivo raggiunga l'obiettivo corrompendo chi, preposto ad impedirne l'accesso, ometta di vietarglielo: ricorre l'art. 319 c.p.

L'introduzione effettuata a seguito di un mero accordo fra chi intenda introdursi e chi dovrebbe impedirlo comporta, invece, che entrambi i soggetti rispondano in concorso proprio nel reato di cui all'art. 260 c.p.: sono integrati gli estremi dell'atto clandestino.

(2) - Corte d'Assise di Siracusa, 28 gennaio 1985, in *FORO IT.* 1985, II, 210.

infine, la chiarezza d'intenti fin lì mostrata mise il comandante della base nelle condizioni non tanto di approntare specifiche unità di vigilanza interna (evidentemente già costituite), ma addirittura di incrementarne l'organico senza fretta alcuna.

Se da un lato è vero che i contravventori si aprirono un varco all'interno della base e, dunque, evitarono di manifestare presso l'entrata - fatti che analizzati congiuntamente potrebbero indurre a ritenere sussistente una volontà immediatamente clandestina e mediamente spionistica -, dall'altro appare determinante in senso contrario la distribuzione di volantini contenenti precisa esplicazione dello scopo perseguito, quello cioè di manifestare un'opinione.

Il giudice, infine, non tralasciò nemmeno di rendere un giudizio sulle forme con cui l'inaccessibilità era stata appalesata: la parte esterna della base NATO presentava numerosi cartelli scritti riportanti il divieto, ciò che esclude l'errore sul fatto.

La dottrina⁽³⁾ ha peraltro saggiamente rilevato come la legge non imponga che il divieto all'accesso sia reso noto attraverso cartelli od altri sistemi sicuramente idonei ad informare chi si avvicini al limite invalicabile; allo stesso modo, non è richiesto che eventuali strumenti di avvertimento contengano la menzione della pena in cui può incorrere il trasgressore.

Dal canto opposto, occorre che il soggetto attivo conoscesse il divieto, comunque ciò gli fosse noto: l'introduzione involontaria evidentemente escluderebbe il dolo quale elemento essenziale di qualsiasi reato.

In quest'ottica, assume rilievo giuridico il *divieto tacito*⁽⁴⁾ che ricorre, per esempio, quando il luogo inaccessibile risulti cintato da mura o filo spinato, presenze materiali che senza dubbio implicano la volontà di esclusione. Ben diversa, e certo più complessa, è la questione se, in caso di totale assenza di moniti concernenti il divieto d'accesso, al soggetto attivo possa contestarsi un *divieto presunto* alla sua introduzione: ove non fossero approntate misure di protezione

(3) - PANNAIN, *cit.*

(4) - Tale nozione apparve nel delitto della violazione di domicilio così come riformulato dal codice penale del 1930 all'art. 614 che, per l'appunto, parla di volontà *espressa o tacita*; prima della riforma, l'art. 157 c.p. 1889 parlava soltanto di trattenimento "*contro il divieto di chi abbia il diritto di escluderlo*".

materiale - ipotesi che forse non ricorre nella realtà - è opportuno verificare se il soggetto attivo conoscesse l'interesse militare sotteso all'utilizzo dell'area; in quest'ultimo caso, appare intanto condivisibile la sua sottoposizione ad indagini per la contravvenzione di cui all'art. 682 c.p., peraltro applicabile anche nei casi di condotta meramente colposa.

Quanto all'ammissibilità del *tentativo*, non sembra vi siano ragioni per negarla⁽⁵⁾.

Quanto all'elemento psicologico, è sufficiente il *dolo generico*.

3. Il possesso ingiustificato di mezzi di spionaggio

La seconda parte della norma prevede due ulteriori fattispecie criminose, la prima delle quali consiste nell'esser colti in luoghi o zone in cui è vietato l'accesso nell'interesse militare dello Stato o in loro prossimità, in possesso ingiustificato di mezzi idonei a commettere alcuno dei delitti previsti dagli articoli 256, 257 e 258 del codice penale⁽⁶⁾.

Almeno tre le questioni di rilievo:

- quale sia il discrimine tra mezzo idoneo e mezzo inidoneo a commettere uno dei delitti previsti dalle norme sopra citate;
- quando il possesso di tali mezzi debba considerarsi ingiustificato;
- che cosa si intenda per luogo posto in prossimità delle zone in cui l'accesso è vietato nell'interesse militare dello Stato.

In risposta alla prima questione, la giurisprudenza⁽⁷⁾ ha sancito il principio in base a cui, soltanto dopo aver appurato l'oggettiva presenza di una finalità

(5) - Sul tema non si rinvengono precedenti specifici, così che può allora richiamarsi un esame autorevolmente compiuto sulla violazione di domicilio il quale, proprio in riferimento al settore dell'art. 614 c.p. che parla di introduzione clandestina o con inganno, ha ritenuto senz'altro possibile l'applicazione dell'art. 56 c.p.: ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale - Parte speciale*, I vol., undicesima edizione, Milano, 1994, 197.

(6) - L'art. 256 c.p. punisce il *procacciamento di notizie concernenti la sicurezza dello Stato*; l'art. 257 c.p. punisce lo *spionaggio politico o militare*; l'art. 258 c.p., infine, punisce lo *spionaggio di notizie di cui è stata vietata la divulgazione*.

(7) - Corte d'Assise di Siracusa, 9 dicembre 1986 (in *Riv. PEN.* 1987, 959 o in *FORO IT.* 1987, II, 331).

spionistica, occorre valutare la concreta idoneità dei mezzi posseduti a realizzare lo scopo, con ciò intendendosi che questi non devono bastare a violare lo spazio reso inaccessibile nell'interesse militare dello Stato, ma debbono risultare determinanti affinché una specifica notizia sia sottratta alla sua segretezza. In altre parole, se l'analisi della fattispecie si limitasse alla possibilità di violare uno o più spazi inaccessibili, non per questo si sarebbe dimostrato se e in che misura la condotta possa giungere ad un effettivo procacciamento della singola notizia segreta.

Nel caso poc'anzi richiamato, venne direttamente condotto a giudizio un *reporter* che, in occasione di una manifestazione a sfondo pacifistico tenutasi nei pressi dell'aeroporto Magliocco di Comiso, aveva scattato alcune fotografie raffiguranti particolari specifici della struttura militare: interrogato, l'indagato rispose che il suo scopo era soltanto quello di preparare un riscontro visivo alla cronaca della dimostrazione.

La Corte d'Assise si pronunciò ricordando che lo scopo spionistico deve provarsi in relazione ad almeno un indizio, ancorché equivoco, tale da avvalorare l'ipotesi⁽⁸⁾. L'automatica presunzione del fine spionistico altro non sarebbe che un'indebita compressione del diritto costituzionale alla difesa, oltre a provocare una palese confusione tra gli atti preparatori - certo non punibili - ed il *tentativo* di spionaggio che, per condurre alla sanzione penale, dovrebbe scaturire dagli atti idonei diretti in modo non equivoco: concetti questi che presuppongono condotte ben più articolate.

Di qui le conclusioni assunte dal collegio, in base a cui, se l'art. 260 c.p. presume implicitamente la presenza di una finalità spionistica, l'indizio obiettivo da cui correttamente dedurla deve ricollegarsi ad *“una attività che, se proseguita secondo il naturale evolversi delle azioni umane, configurerebbe un vero e proprio tentativo di spionaggio”*. Benché la strumentazione fotografica fosse idonea a riprendere particolari interni alla base, questa non sarebbe stata sufficiente a ritrarre *quei* particolari protetti nell'interesse militare dello Stato.

In precedenza⁽⁹⁾, l'atteggiamento del giudice penale era stato assai più

(8) - Nella sentenza si richiama altro precedente in tal senso: Cass. pen. 16 luglio 1966, in *FORO IT.*, Rep. 1966, voce *spionaggio e rivelazione di segreti militari*, n. 2.

(9) - Cass. pen. sez. 1, 22 novembre 1965 in *GIUS. PEN.* 1966, II, 1039.

superficiale, fondandosi sul piuttosto ambiguo concetto dello *spionaggio indiziario*; tre cittadini tedeschi operanti nel settore televisivo furono giudicati dalla Corte d'Assise di Bari per aver fotografato la base di Acquaviva delle Fonti da circa centocinquanta metri di distanza: qualche tempo prima, un MIG 17 bulgaro era precipitato nelle vicinanze e, dunque, il loro arrivo in Italia era giustificato dalla volontà di preparare un documentario.

In primo grado, la sentenza fu di condanna: la mera idoneità allo spionaggio dei mezzi posseduti lasciò ritenere sussistente l'ipotesi delittuosa prevista dall'art. 260 n. 2 c.p.; in secondo grado, il fatto illecito venne riqualficato, così da applicarsi l'art. 650 c.p. che, a titolo contravvenzionale, punisce chi non osservi un provvedimento legalmente dato dall'Autorità (i tedeschi, cioè, si sarebbero limitati a non rispettare l'ordine che i cartelli posizionati intorno alla base impartivano: in ispecie, quello contenente il divieto di scattare fotografie).

In sede di legittimità, la Suprema Corte rivalutò l'art. 260 n. 2 c.p., così accogliendo la tesi del Pubblico Ministero in base alla quale il possesso deve ritenersi giustificato soltanto se accompagnato da una specifica autorizzazione rilasciata dall'autorità competente: di conseguenza, l'immediata disponibilità di mezzi astrattamente idonei allo spionaggio poneva l'agente nella possibilità di servirsene per un uso vietato dalla legge, fatto di per sé bastate per dedurre l'illiceità della condotta.

Almeno due esponenti della dottrina⁽¹⁰⁾ hanno sostenuto che la corte non avrebbe giudicato rettamente già sotto il profilo dell'esatta qualificazione giuridica: vien fatto osservare che si optò per la violazione dell'art. 260 c.p. quando, in realtà - affermando che il solo fatto di riprendere una zona militare senza autorizzazione con macchine fotografiche o cineprese concreta un pericolo per la sicurezza dello Stato -, si sarebbe trattato quantomeno del tentativo, ove non addirittura del delitto previsto dal terzo comma dell'art. 256 c.p.⁽¹¹⁾.

(10) - MELONI, *Lo spionaggio indiziario*, nota a commento di Cass. pen. sez. 1, 22 novembre 1965, in *GIUS. PEN.* 1967, II, 1331; INSOLERA in *ENCICLOPEDIA DEL DIRITTO*, XLIII, voce *Spionaggio*, Milano, 1990, 471.

(11) - Questa interpretazione muove dall'analisi dell'art. 1 r.d. 11 luglio 1941, n. 1161, che vieta la divulgazione delle notizie indicate nell'allegato al decreto; al numero 7 di tale allegato, si parla di fortificazioni, basi ed impianti delle Forze Armate. In sostanza, chi intendesse utilizzare strumenti fotografici per fissare immagini provenienti da tali luoghi non si impadronirebbe di un segreto di Stato, ma si limiterebbe a procacciare una notizia riservata.

Il successivo e benefico cambio di orientamento può forse spiegarsi così: gli anni '60 furono tempi di guerra fredda e la necessità di conservare gelosamente i segreti militari fu certo più forte che non negli anni successivi, quando addirittura incalzò la protesta nei confronti della corsa agli armamenti.

In risposta alla seconda questione, il concetto di *ingiustificato* ricorre laddove il soggetto, che si presume abbia tenuto la condotta illecita, non sia in grado di dimostrare che al suo indirizzo non vi è ragione di nutrire riserve.

Si tratta di un'inversione dell'onere probatorio che, tuttavia, non deve intendersi con esclusivo riferimento ai canoni del processo penale in senso stretto: il presunto colpevole, cioè, può riuscire a giustificare il possesso dei mezzi idonei allo spionaggio in qualsiasi modo ed in qualsiasi forma, purché ritenuti credibili già dall'organo investigativo⁽¹²⁾.

Vi sono altri ambiti del diritto penale nei quali lo stesso meccanismo giuridico è stato utilizzato: l'art. 707 c.p. punisce il possesso ingiustificato di chiavi alterate o di grimaldelli, mentre l'art. 708 c.p. puniva⁽¹³⁾ il possesso ingiustificato di valori.

Per quanto di similitudine possa parlarsi, non esiste fra queste due norme e l'art. 260 c.p. una piena analogia; in primo luogo, soltanto le due contravvenzioni possono considerarsi *reati di mero sospetto* (quei reati, cioè, dove si presume che il possesso di determinati oggetti altro non sia che una visibile e credibile traccia di reati già commessi); in secondo luogo, si applicano esclusivamente a chi sia già stato condannato per delitti determinati da motivi di lucro, o per contravvenzioni concernenti la prevenzione di delitti contro il patrimonio.

L'art. 260 c.p., invece, non impone al soggetto sospettato di dimostrare la lecita provenienza dei mezzi che in quel momento possiede: il fatto cioè che l'indagine penale oggettiva debba limitarsi al giudizio sull'idoneità allo spionaggio degli stessi - senza così introdurre presunzioni in ordine alla passata condotta dell'interessato - esclude che nei confronti di quest'ultimo si possa sospettare una sorta di tendenza all'illecito⁽¹⁴⁾.

(12) - In più occasioni la giurisprudenza ha parlato di spiegazione "*congrua e circostanziata*", che, se ritenuta attendibile dal giudice sulla base di una coerente motivazione, non è censurabile in sede di legittimità: cfr. Cass. Pen. Sez. VI, 28 ottobre 1992 (in *Riv. Pen.* 1993, 1113 o in *GIUST. PEN.* 1993, II, 695) e Cass. Pen. Sez. I, 28 febbraio 1985 (in *CASS. PEN.* 1987, 86 - s.m.).

(13) - La norma è stata dichiarata costituzionalmente illegittima da Corte Cost. 2 novembre 1996 n. 370.

(14) - MARINUCCI-DOLCINI, *Corso di diritto penale*, vol. I, Milano 1995, pag. 238, nota 83.

Può allora dirsi che il *reato di mero sospetto* ricorre laddove la legge pone una presunzione relativa circa lo *status* personale di taluni individui che, avendo in passato riportato condanne per reati commessi nel medesimo ambito, si ritengono in procinto di commetterne altri. Al contrario, il possesso ingiustificato di mezzi idonei allo spionaggio è un delitto che prescinde dai trascorsi del suo autore.

Ciò malgrado, gli artt. 707 e 708 c.p. sembrano offrire spunti interpretativi che, almeno in parte, possono estendersi alla valutazione dell'art. 260 c.p.

Ad esempio, può valere in quest'ambito il principio per cui il successivo delitto di spionaggio assorbe le fattispecie previste dalla norma in esame, esattamente come il possesso di grimaldelli resta assorbito dal successivo furto⁽¹⁵⁾.

Allo stesso modo, sembra trasferibile quella giurisprudenza che, approfondendo il significato dell'esser colti in possesso dei mezzi idonei, estende la sanzione penale anche a chi, per esempio, li abbia appena abbandonati⁽¹⁶⁾. Con questo, però, non si vuole affermare che la corte di merito sia arrivata ad equiparare il possesso alla *disponibilità* del mezzo quale semplice ed astratta possibilità di utilizzarlo⁽¹⁷⁾, sebbene occorra segnalare un'isolata pronuncia contraria che, sul tema dell'art. 708

(15) - Naturalmente, ciò accade soltanto finché resti accertato che il possesso dei mezzi era senz'altro finalizzato a commettere quel successivo illecito, giacché la scelta casuale di commettere quest'ultimo esclude che con il possesso dei mezzi idonei si instauri un rapporto di strumentalità, con conseguente ritorno alla disciplina del concorso.

(16) - Cass. Pen. Sez. II, 2 maggio 1983 in *CASS. PEN.* 1984, 1961 (s.m.) o in *GIUS. PEN.* 1984, 11, 284 (s.m.): nella specie, fu emessa pronuncia di colpevolezza nei confronti di un soggetto che si era liberato di un borsello contenente attrezzi da scasso.

(17) - A tale riguardo, è utile un breve richiamo all'art. 416 *bis* c.p. che, appunto, contempla quale circostanza aggravante dell'associazione per delinquere di tipo mafioso la "*disponibilità per il conseguimento della finalità dell'associazione, di armi o materie esplosive, anche se occultate o tenute in luogo di deposito*".

La giurisprudenza è quanto mai chiara nel confermare la differenza tra i due concetti: Cass. Pen. Sez. 1, 17 febbraio 1992 ricorda che altro è la detenzione fisica da parte del singolo, altro è la disponibilità come condizione dell'associazione nel suo complesso (in *CASS. PEN.* n. 1993, 1679, s.m., oppure in *GIUR. IT.* 1993, II, 396, nota RUBIOLA). In precedenza, Cass. Pen. sez. 1, 28 ottobre 1991 aveva precisato che la disponibilità non è incompatibile con il possesso di armi legalmente detenute o portate, quale condizione che riguarda esclusivamente il singolo (in *GIUS. PEN.* 1992, II, 213, s.m.).

In ultimo, Cass. Pen. Sez. II, 28 luglio 1999 n. 9644 (in *GUIDA AL DIRITTO*, 36/1999, 96 - s.m.) e Cass. Pen. Sez. V, 1° settembre 1999 n. 10475 (in *GUIDA AL DIRITTO*, 42/1999, 97 - s.m.) hanno confermato l'orientamento.

c.p., stabili esservi diretto possesso anche se i valori erano stati rinvenuti nell'abitazione del reo, peraltro assente alla perquisizione⁽¹⁸⁾: fu molto esteso il concetto, qui necessario, della flagranza.

Quanto all'ipotesi dei mezzi seppelliti per sottrarli all'individuazione - altro argomento già approfondito dalla giurisprudenza degli artt. 707 e 708 c.p. nel senso della non colpevolezza⁽¹⁹⁾ - non sembra concepibile un simile scenario nell'ambito spionistico: generalmente, le condotte illecite ad esso ricollegabili si caratterizzano per la rapidità, certamente in contrasto con l'eventuale scelta di scavare buche nelle immediate vicinanze di una base militare.

Una differenza di lettura giurisprudenziale, invece, va rilevata in ordine al ruolo che il giudice debba svolgere nella scelta fra innocenza e colpevolezza. Nell'ambito degli artt. 707 e 708 c.p., sembra valere il principio per cui spetta a quest'ultimo l'individuazione degli elementi concreti da cui desumere che il soggetto colto in possesso escludeva l'ipotesi di commettere un delitto contro il patrimonio⁽²⁰⁾; per logica del tutto opposta, la condotta prevista all'art. 260 c.p. deve essere valutata non in base alla presenza di elementi e circostanze scagionanti, bensì in virtù dell'evidente assenza di indizi che lascino pensare ad un fine spionistico.

In risposta alla terza questione, sembra più equo interpretare in senso restrittivo il concetto di *proximità*.

Il legislatore ha probabilmente introdotto la fattispecie *sub 2)* come ipotesi residuale a cui ricorrere soltanto laddove non si possa perseguire il soggetto attivo in forza di quella *sub 1)*; il possesso ingiustificato dei mezzi idonei allo spionaggio, cioè, costituirebbe un successivo scenario criminoso da riferire all'individuo che nel luogo inaccessibile abbia fatto ingresso senza ricorrere alla clandestinità o all'inganno.

Se ciò è vero, non per questo è sfuggito al formulatore che, mentre l'introduzione va intesa in senso fisico e dunque è possibile soltanto all'interno di una

(18) - Cass. Pen. Sez. VI, 4 maggio 1989 in *RIV. PEN.* 1990, 446 o in *GIUS. PEN.* 1990, I, 1935 (s.m.).

(19) - Pretura di Pistoia, 12 febbraio 1992 (in relazione a quaranta milioni di lire posti sotto terra) in *GIUR. MERITO*, 1993, 769 e in *FORO IT.* 1992, II, 326.

(20) - Cass. Pen. Sez. II, 7 febbraio 1986 in *CASS. PEN.*, 1988, 1026 (s.m.) o in *GIUS. PEN.* 1987, III, 179 (s.m.): in quest'occasione è stato detto che il giudice di merito non deve esprimere ipotesi, ma deve fornire validi elementi di concreta valutazione delle circostanze atte ad avvalorare le ipotesi stesse.

struttura, viceversa il possesso ingiustificato può spiegare i suoi effetti anche al di fuori di questa. Ritenendo pertanto che il n. 2 dell'art. 260 c.p. altro non sia che un'emanazione del n. 1, la portata di quello non deve estendersi troppo oltre la portata di questo: di qui la conclusione che per *prossimità* dovrebbe intendersi l'immediata vicinanza⁽²¹⁾.

L'ultima fattispecie prevista dall'art. 260 c.p. consiste nell'esser colti in possesso ingiustificato di documenti o qualsiasi altra cosa atta a fornire le notizie indicate nell'art. 256 c.p., cioè quelle concernenti l'interesse della sicurezza dello Stato o, comunque, l'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato.

Un'osservazione preliminare scaturisce dall'assenza di una clausola limitativa della responsabilità: ovunque il soggetto sia colto, si configura il delitto.

Quanto al concetto di notizie relative alla sicurezza dello Stato, queste sono sempre segrete (se così non fosse, nessun pericolo discenderebbe dal possesso di mezzi idonei ad effettuarne la divulgazione⁽²²⁾) e debbono tutelare, in particolare, il bene giuridico della difesa militare, quello cioè che garantisce lo Stato dalla sua disgregazione.

A questa interpretazione si giunge sfruttando lo stesso spirito dello art. 260 c.p., la cui prima fattispecie criminosa parla proprio di interesse militare dello Stato. Si potrebbe obiettare che i richiami agli artt. 256, 257 e 258 c.p. tendano ad allargare la portata dei numeri 2 e 3 dell'art. 260 c.p. anche ad altri beni giuridici che concorrono alla sicurezza dello Stato, ma a questa argomentazione può risponderci con due distinte considerazioni.

La prima si riferisce alle norme testé richiamate: gli artt. 256 e 257 c.p. (non l'art. 258 c.p. che segue) utilizzano l'avverbio *comunque* per ricondurre ad unità i concetti di *interesse della sicurezza* ed *interesse politico, interno o internazionale*; in parole più chiare, esse nascono per tutelare il primo interesse e, successivamente, vengono estese al secondo: ciò significa che il legislatore ha inteso punire le

(21) - A questo proposito è stato osservato che, per quanto il concetto di *prossimità* possa variare a seconda dei mezzi posseduti - un teleobiettivo, per esempio, rende più ampia la distanza da cui può tenersi la condotta -, lo stesso concetto non deve mai finire per coincidere con quello di *lontananza*: MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, 4, Torino, 1981, 246.

(22) - I precedenti confermano l'assunto per cui ciò che non è segreto o non lo è più non merita tutela penale: tra gli altri, Corte d'Assise d'Appello di Roma, 20 dicembre 1978 in *FORO IT.* 1979, II, 312.

condotte che ledano o mettano in pericolo sì l'interesse politico, ma nel momento in cui si ripercuotano sulla sicurezza militare dello Stato (se così non fosse, peraltro, diverrebbe quanto mai arduo dare una definizione dell'interesse politico ai fini della sufficiente determinatezza della norma penale).

La seconda muove da un presupposto assai più rigoroso: il dettato dell'art. 268 c.p., il quale stabilisce che le pene previste, fra gli altri, dall'art. 260 c.p. si applicano anche quando il delitto sia commesso a danno di uno Stato estero alleato o associato, a fine di guerra, con lo Stato italiano.

Una rapida scorsa della dottrina⁽²³⁾, del resto, dimostra l'esattezza degli assunti: “... *riguardano la sicurezza dello Stato quelle notizie la cui conoscenza comprometterebbe l'esistenza, l'integrità, l'unità, l'indipendenza, la forma attuale dello Stato, la pace, la difesa militare o civile dello Stato medesimo; in primo luogo, i segreti militari. Altri interessi politici interni o internazionali dello Stato sono quelli che pur riguardando altri campi, - ad esempio quello economico - tuttavia si riflettono sulla personalità dello Stato, contrapponendosi così ai semplici interessi d'ufficio, i cui segreti sono tutelati con altre norme*”.

In termini più generali, se si può dire che la sicurezza dello Stato è soprattutto la sua sicurezza militare, può anche dirsi che la volontà del legislatore sia stata quella di creare un rapporto di sinonimia fra sicurezza dello Stato e personalità dello Stato⁽²⁴⁾.

Venendo al commento del n. 3 dell'art. 260 c.p., la peculiarità della fattispecie consiste nell'oggetto di tale possesso: non si parla, infatti, di mezzi idonei allo spionaggio, bensì di documenti o cose atte a fornire notizie segrete o riservate.

Sul preciso significato di *documento*, è interessante operare un confronto con la terminologia utilizzata nel nuovo codice di procedura penale e, in particolare, dall'art. 234 sulla prova documentale: si parla di scritti o di altri documenti che

(23) - AMELONI, *cit.*, le cui affermazioni peraltro richiamano anche DE MARSICO, *La nozione di segreto nei delitti contro la personalità dello Stato*, in *ARCH. PEN.*, 1949, I, pag. 243. Secondo MANZINI, *op. cit.* pag. 245, più cauto, “*L'interesse militare è un aspetto dell'interesse della sicurezza dello Stato*”.

(24) - A tale riguardo, la Relazione ministeriale sul progetto del c.p., II, pag. 34 dice: “*È questa una necessaria conseguenza del diverso orientamento da me impresso a tutto il titolo, le cui disposizioni debbono intendersi dirette alla protezione penale non soltanto della sicurezza, ma dell'intera personalità dello Stato*”.

rappresentino fatti, persone o cose mediante la fotografia, la cinematografia, la fonografia o qualsiasi altro mezzo; il raffronto induce a ritenere che sia documento qualsiasi supporto materiale (quindi una cosa) contenente un'espressione di concetto sufficientemente chiara da potersi percepire a livello sensoriale.

In merito all'effettiva necessità di prevedere una simile ipotesi delittuosa, la dottrina⁽²⁵⁾ non ha mancato di nutrire riserve, rilevando l'oggettiva improbabilità che quest'ultima si verifichi: chi non è analfabeta o cieco, infatti, impossessandosi del documento si è anche probabilmente impadronito della notizia che esso contiene, con ciò commettendo il delitto previsto dall'art. 256 c.p.

I tre delitti previsti dall'art. 260 sono *reati comuni*; i due descritti in questo paragrafo non ammettono il *tentativo*, mentre il loro elemento psicologico consiste nel *dolo generico*.

4. Circostanze ed affinità

Alla norma in esame possono ricondursi due circostanze, una aggravante prevista dallo stesso art. 260 c.p. ed una attenuante di portata generale disciplinata dall'art. 311 c.p.

La circostanza aggravante ricorre laddove il delitto sia stato commesso in tempo di guerra: in tal caso, la pena non è più compresa fra uno e cinque anni di reclusione, ma fra tre e dieci anni. L'ordinamento non ha previsto una norma in cui dare precisa definizione della *guerra* - ritenendo ciò superfluo - mentre ha provveduto ad indicare il termine iniziale del relativo *tempo*: l'art. 310 c.p. stabilisce che, pur non trattandosi di guerra, agli effetti della legge penale, deve ritenersi tempo di guerra anche il periodo di imminente pericolo di guerra, quando questa sia poi seguita. Quanto al termine finale, è interessante una rapida lettura dell'art. 21 c.p.m.g. laddove si dice che l'armistizio non sospende l'applicazione della legge penale militare di guerra e l'esercizio della giurisdizione militare di guerra, salvo che con decreto del Presidente della Repubblica sia diversamente disposto: per la cessazione del tempo di guerra deve allora attendersi un trattato di pace.

(25) - PANNAIN, *cit.*

La circostanza attenuante ricorre quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.

La giurisprudenza⁽²⁶⁾ ha avuto occasione di precisare che i parametri offerti dall'art. 311 c.p. debbono valutarsi congiuntamente perché possa farsi luogo alla diminuzione della pena; la circostanza ha natura obiettiva e, dunque, non può configurarsi per il singolo compartecipe del delitto che abbia conferito un apporto di lieve entità⁽²⁷⁾.

In quest'ottica, può parlarsi di attenuata responsabilità penale allorché il danno o il pericolo cagionati siano stati di lieve entità a causa di un modesta quantitativa o qualitativa, di un'esiguità dei mezzi utilizzati e di una deficienza strutturale tali da negare credibilità alcuna al reo⁽²⁸⁾. Viceversa, l'attenuante non deve riconoscersi quando la condotta non abbia configurato una mera parvenza di pericolo, ma abbia teso alla realizzazione di un concreto ed effettivo pericolo contro la personalità dello Stato⁽²⁹⁾.

Il codice penale militare di pace presenta una norma senz'altro simile a quella in esame, cioè l'art. 90, che si divide fra quattro possibili condotte: la prima è peculiare e consiste nell'eseguire senza la necessaria autorizzazione disegni, modelli, schizzi o fotografie di cose concernenti la forza, la preparazione o la difesa militare dello Stato, ovvero nell'eseguire ricognizione su tali cose; le restanti tre ricalcano la formulazione dell'art. 260 c.p., sebbene non si parli di notizie segrete, ma di notizie concernenti la difesa militare dello Stato; inoltre, nella fattispecie dell'introduzione clandestina o fraudolenta, è previsto il dolo specifico relativo alla volontà di eseguire disegni, modelli, schizzi o fotografie⁽³⁰⁾.

Quanto al codice penale militare di guerra, nessuna norma prevede condotte di questo tipo, con la conseguenza che, nel rispetto dell'art. 47 c.p.m.g., si continueranno ad applicare le norme compatibili del codice di pace, fra cui l'art. 90 c.p.m.p.

(26) - Cass. Pen. Sez. I, 30 gennaio 1989, in *GIUS. PEN.* 1989, II, 642.

(27) - Cass. Pen. Sez. I, 10 giugno 1988; in *GIUS. PEN.* 1989, II, 292 - s.m.

(28) - Cass. Pen. Sez. I, 20 novembre 1981, in *GIUS. PEN.* 1982, III, 454 o in *CASS. PEN.* 1983, 43 - s.m.

(29) - Cass. Pen. Sez. II, 27 ottobre 1980, in *GIUS. PEN.* 1981, II, 591 - s.m.

(30) - La legge 23 marzo 1956, n. 167 ha poi introdotto l'art. 89 *bis* c.p.m.p. che, ricalcando a sua volta l'art. 90 c.p.m.p. si differenzia per l'elemento psicologico del fine di spionaggio.

5. Profilo storico

L'evoluzione dell'art. 260 c.p. ha conosciuto tre fasi, dalla previsione nel codice abrogato ai lavori preparatori della riforma del 1930, alla sistemazione della norma nell'attuale contesto codicistico.

L'art. 110 c.p. 1889 prevedeva due distinti illeciti, di cui uno soltanto si ritrova nell'art. 260 c.p.; il primo consisteva nel rilevare indebitamente piani di fortificazioni, di navi, di stabilimenti, di strade o di altre opere militari: una simile condotta, oggi, costituirebbe il delitto di procacciamento di notizie concernenti la sicurezza dello Stato (art. 256 c.p.).

Il secondo consisteva nell'introdursi clandestinamente o con inganno nei luoghi sopra indicati: a questo punto, la pena si faceva più severa se l'ingresso era motivato dalla volontà (dolo specifico, oggi scomparso) di compiere rilievi indebiti, oppure più tenue se tale volontà mancava (dolo generico).

Nella peggiore delle ipotesi, la pena poteva arrivare ai trenta mesi di reclusione o detenzione⁽³¹⁾, oggi la sanzione può arrivare a cinque anni di reclusione, anche senza che la condotta del soggetto attivo promani dal dolo specifico del fine di spionaggio. L'art. 110 c.p. 1889 non prendeva in considerazione la natura delle notizie ottenute, evidentemente sottintendendo che queste dovessero tutte ritenersi segrete⁽³²⁾.

I lavori preparatori del nuovo codice penale rivoluzionarono il diritto vigente.

La competente commissione parlamentare⁽³³⁾ fin da subito pose l'accento sul delitto che poi avrebbe costituito il n. 1 dell'art. 260 c.p.: rimanendo fedeli al dettato dell'art. 110 c.p. 1889, si stabilì che l'introduzione in luoghi militari dovesse punirsi a questo titolo soltanto laddove fosse evidente il fine di spionaggio,

(31) - Nel codice abrogato, la detenzione si scontava secondo modalità meno onerose della reclusione: si mettano a confronto gli artt. 13 e 15 c.p. 1889, specie in relazione al tipo di lavoro che il condannato poteva svolgere negli stabilimenti carcerari.

(32) - Fino al nuovo codice penale, la disciplina delle notizie riservate, quelle cioè di cui fosse vietata la divulgazione, era fornita dalla legge 21 marzo 1915, n. 273.

(33) - *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. IV, *Atti della commissione parlamentare incaricata di dare parere sul progetto preliminare di un nuovo codice penale*, parte I, *Relazione introduttiva di S.E. Giovanni Appiani Presidente della Commissione*, Roma 1929, pagg. 215-216. In tale progetto, l'attuale art. 260 c.p. era previsto come art. 263.

anche se ciò finiva per essere un inutile doppione del tentativo di spionaggio; malgrado la consapevolezza di tale effetto, si scelse di mantenere la previsione del dolo specifico perché, in tal modo, alla condotta si sarebbero unite autonome circostanze aggravanti; al contrario non si fece menzione dei concetti di clandestinità ed inganno.

Le altre due ipotesi criminose furono previste per l'esigenza di punire per altra via chi avesse compiuto opera di spionaggio o stesse per compierla, ma in modo tanto accurato da rendere impossibile il reperimento di prove a suo carico e, per l'effetto, l'applicazione della pena secondo le norme sullo spionaggio consumato.

Conclusi gli studi preparatori, il Guardasigilli⁽³⁴⁾ escluse il dolo specifico dal primo delitto, ritenendolo appunto contrastante con l'eguale previsione del tentativo di spionaggio e, finalmente, introdusse i requisiti di clandestinità ed inganno senza i quali non vi sarebbe stata differenza con la già vista contravvenzione di cui all'art. 682 c.p.

Della terza fase storica, già si è detto.

Negli ultimi vent'anni, però, per ben due volte si è formato un movimento d'opinione che, giudicando ormai anacronistici numerosi delitti contro la personalità dello Stato, ha dato vita a comitati promotori con lo scopo di chiamare i cittadini al *referendum* abrogativo.

Il ricordo di tali accadimenti non avrebbe altro che valore storico se non fosse che, in questa sede, è interessante rilevare come dell'art. 260 c.p. non si ricercò mai l'eliminazione dall'ordinamento penale.

In entrambi i casi, comunque, la Corte Costituzionale giudicò inammissibile la proposta referendaria⁽³⁵⁾, motivando il rigetto sul presupposto che i relativi quesiti erano sprovvisti della necessaria unità razionale, tale cioè da evitare il rischio che i comizi non comprendessero i motivi della chiamata alle urne.

(34) - *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. V. *Progetto definitivo di un nuovo codice penale con la relazione del Guardasigilli On. Alfredo Rocco*, parte II, *Relazione sui libri II e III del Progetto*, Roma 1929, pag. 38. In tale relazione, l'attuale art. 260 c.p. era previsto come art. 267.

(35) - Cort. cost., 7 febbraio 1978, n. 16 in *GIUST. CIV.*, 1978, III, 73 e Corte cost. 13 febbraio 1981, n. 28 in *GIUR. IT.*, 1981, I, 1230.

6. Natura dell'art. 260 c.p.: riepilogo

I nn. 2 e 3 dell'art. 260 c.p. vanno ricondotti all'alveo dei *reati di mero possesso*. In relazione a tale categoria d'illeciti, parte della dottrina⁽³⁶⁾ si è posta la questione se una condotta - quale elemento essenziale del reato - sia effettivamente riscontrabile: si ritiene che il possesso costituisca di per sé una condotta, visto che si accompagna alla volontà di tenere una cosa con l'*animus rem sibi habendi*.

Al contrario, appare erronea la convinzione che, nel reato di possesso, si configuri anche una successiva condotta omissiva, consistente cioè nel non dare spiegazione della cosa detenuta: in realtà, occorre notare che di omissione può parlarsi esclusivamente nel caso in cui, in capo al reo, gravi l'*obbligo giuridico* di tenere un determinato contegno. Non è così in quest'occasione, atteso che sull'agente incombe un più semplice *onere* (ossia, di dare adeguata giustificazione del possesso), soddisfatto il quale nessun rilievo intenderà l'ordinamento muovergli.

Altra parte della dottrina⁽³⁷⁾, viceversa, non soltanto ha evitato di dar conto del problema, ma addirittura ha stabilito quale principio dogmatico che i reati in generale si dividono fra quelli di evento e quelli, appunto, di pura condotta: ne discende che, punendo l'art. 260 c.p. un pericolo e non un danno, deve necessariamente posizionarsi fra quelli di condotta.

Ancora in relazione alle contravvenzioni di sospetto (artt. 707 e 708 c.p.), poi, è interessante considerare una pronuncia non proprio recente⁽³⁸⁾ che ulteriormente valutando le implicazioni della condotta illecita, ha stabilito che il possesso ingiustificato è quello che per modalità, tempi, luoghi ed altre circostanze crea in concreto una effettiva situazione di pericolo: l'organo giudicante ha così espresso un principio di diritto che, visti i più recenti interventi della giurisprudenza, appare trasferibile all'ambito dell'art. 260 c.p.

(36) - Tra gli altri, PADOVANI, *Diritto penale*, seconda edizione, Milano, 1993, 134 ss.

(37) - ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale - Parte generale*; undicesima edizione, Milano, 1989, pagg. 226-227. Tra i reati di pura condotta citati ad esempio, il celebre giurista evidenzia proprio l'art. 260 c.p.

(38) - Pretura di Trento, 21 gennaio 1978, in *FORO IT.* 1980, II, 255.

Il parallelismo, tuttavia, è utile in questa sede per ricondurre alla teoria generale del reato un argomento fin qui analizzato soltanto in relazione all'idoneità dei suoi mezzi d'estrinsecazione e che trova spunto nel seguente interrogativo: l'introduzione clandestina in luoghi militari ed il possesso ingiustificato dei mezzi idonei allo spionaggio integrano gli estremi di un reato di *pericolo necessariamente indiretto* o si tratta piuttosto di un reato *di pericolo eventualmente indiretto*?

Intanto, va detto che per pericolo indiretto si intende il *pericolo del pericolo*: il legislatore, cioè, non ha mancato di prevedere ipotesi criminose nelle quali la condotta non genera un immediato pericolo, ma crea il pericolo di un successivo pericolo (il tentato omicidio, per esempio, genera il pericolo dell'evento morte) al contrario, il possesso ingiustificato di mezzi idonei allo spionaggio genera il pericolo che qualcuno commetta il delitto di spionaggio, la cui realizzazione comporta un ulteriore e successivo pericolo per la personalità internazionale dello Stato.

Detto questo, occorre verificare se il delitto in esame già di per sé realizza un pericolo, eventualmente portatore di un pericolo ulteriore o se, invece, di per sé non realizza pericolo alcuno, pur potendo essere artefice di un pericolo ulteriore (la detenzione di filigrane - art. 461 c.p. -, per esempio, è reato che genera soltanto un pericolo ulteriore, configurato allorché le stesse vengano cedute a chi intenda utilizzarle per falsificare monete) viceversa, la detenzione illegale di armi da guerra (art. 10 legge 14 ottobre 1974, n. 497) genera tanto un pericolo immediato, a causa dell'utilizzo che già il singolo può farne a lesione dell'incolumità di terzi, quanto un pericolo eventuale ed ulteriore, che si profila qualora l'arma venga ceduta a soggetti terzi.

Appare piuttosto evidente che l'art. 260 c.p. debba annoverarsi fra i reati *di pericolo eventualmente indiretto*; a questa soluzione si giunge rileggendo il dato letterale della norma, che parla, come visto, di chi sia colto all'interno o in prossimità del luogo inaccessibile: se il legislatore, punendo il possesso, intendesse in primo luogo sanzionare una condotta pericolosa già concretata, non limiterebbe il disposto a quei soggetti colti al loro interno o nelle vicinanze, i quali soltanto si presume stiano meditando di commettere uno dei delitti previsti dagli artt. 256, 257 e 258 c.p.

7. Conclusioni

L'analisi fin qui condotta sull'art. 260 c.p. sembra mettere in chiaro come la giustizia penale abbia abbandonato qualsiasi tendenza all'inutile severità di giudizio. I giudicanti sono passati dal vago concetto di *spionaggio indiziario*, simbolo di una non del tutto ingiustificata emergenza politica, ad una molto più metodica verifica sia dell'idoneità della condotta, sia dell'elemento psicologico: il tutto per rispettare fino in fondo il principio dell'offensività della condotta.

A questo proposito, la conferma giunge da un'ulteriore pronuncia⁽³⁹⁾: è il caso di un'anziana signora che, avendo accompagnato un'amica a far visita a un detenuto, ingannò l'attesa scattando alcune fotografie alla parte esterna dell'istituto di pena. Tratta all'udienza preliminare, l'imputata fu assolta.

Nella motivazione della sentenza di non luogo a procedere, il GUP ha riaffermato la necessità che qualsiasi previsione criminosa sia sempre rispettosa del principio *nullum crimen sine iniuria*: le fattispecie penali di pericolo presunto non sono incompatibili con il dettato costituzionale relativo all'offensività, purché il loro utilizzo sia riferito a condotte che, in forza dell'*id quod plerumque accidit* mostrino la concreta possibilità di un pericolo.



(39) - Tribunale di Teramo, 1° dicembre 1993, in *RIV. PEN.*, 1996, 219.

L'ASSOCIAZIONISMO SINDACALE NELLE FORZE ARMATE

Sergio Grasselli (*)

1. - La tematica dell'associazionismo sindacale nelle Forze Armate, tornato ora di prepotente attualità, va inquadrata intanto nell'ambito dei limiti intrinseci che debbono porsi al diritto di sciopero, quali possono ricavarsi dall'investitura di una funzione sovrana (come accade per i magistrati), e dallo speciale *status subiiectionis* che si pone per gli appartenenti ai Corpi Armati dello Stato. Qui in particolare registriamo un esplicito divieto di sciopero formulato appunto per i militari appartenenti alle Forze Armate (v. art. 8, legge 11/7/1978, n. 382), nonché ugualmente per gli appartenenti alla Polizia di Stato (v. art. 84, legge 1/4/1981, n. 121) e alla Polizia penitenziaria (v. art. 19, co. 13, legge 15/12/1990, n. 395).

Tali disposizioni si collocano peraltro in un assetto globale di garanzie costituzionali, ove nel nostro caso l'art. 3 della citata legge n. 382/78 ascrive agli appartenenti alle Forze Armate la spettanza di tutti i diritti costituzionali, pur esprimendo alcuni limiti nell'ambito dell'assolvimento dei loro compiti istituzionali.

Siamo quindi, per quanto concerne l'esercizio del diritto di sciopero, in una sfera d'incompatibilità generale cui non può opporsi alcuna eccezione di diritto, poiché le funzioni sovrane dello Stato non possono in alcun modo venir meno, come non risulterebbe certo concepibile lo sciopero del Governo o quello del Parlamento.

(*) - Professore di diritto sindacale presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Siena.

E il divieto sull'associazionismo sindacale nelle Forze Armate, formulato dallo stesso art. 8 della legge 11/7/1978, n. 382, si colloca in via generale nella stessa sfera d'incompatibilità. Si può ritenere anzi che il legislatore presupponga quasi che l'associazionismo sindacale, e l'azione sindacale che ne deriva, comporti necessariamente il sostegno o la promozione di agitazioni sindacali di vario ordine, tra cui anche il ricorso allo sciopero o a forme sostitutive di esso.

Se il collegamento tra l'associazionismo sindacale e lo sciopero è stato ritenuto a lungo come implicitamente necessario, va tenuto presente però come questa visuale tenda ormai anche a dissolversi (almeno in parte), secondo quanto scaturisce dalle successive disposizioni di legge sulla Polizia di Stato e sulla Polizia penitenziaria, come vedremo più avanti (pur trattandosi qui di organismi ormai smilitarizzati ed operanti quindi necessariamente in una sfera diversa).

2. - La normativa di riferimento per quanto ci concerne è, come noto, la citata legge 11 luglio 1978, n. 382, intitolata "Norme di principio sulla disciplina militare", che riguarda appunto le Forze Armate, nel cui ambito sono tuttora compresi i Carabinieri e la Guardia di Finanza.

Il citato art. 8 stabilisce in materia che "i militari non possono esercitare il diritto di sciopero (come già visto), costituire associazioni professionali a carattere sindacale, aderire ad altre associazioni sindacali". Un divieto assoluto che vale però in modo tassativo solo per i militari di carriera, mentre quelli in servizio di leva (o richiamati in servizio temporaneo) possono iscriversi o restare associati ad associazioni sindacali di categoria, ma è loro vietato di svolgere attività sindacale quando indossino l'uniforme o si trovino in attività di servizio. Si dispone altresì che la costituzione di associazioni di qualsiasi rilievo o di circoli tra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della Difesa. Un limite aggiuntivo quindi di notevole spessore, perché resta operante anche quando non vi sia alcuna connessione con la sfera sindacale.

Si prevede però nel contempo la costituzione di consigli elettivi di rappresentanza militare, dotati di compiti di tipo consultivo e propositivo, articolati a livello di base, intermedio e centrale (vds. artt. 18 e 19 della stessa legge). In attuazione di quanto ivi previsto è stato poi emanato il "Regolamento di attuazione della Rappresentanza militare" con il DPR 4/11/79, n. 691, (successivamente modifi-

cato ed adeguato con DPR 18/7/86, n. 545, e DPR 27/11/92, n. 520) dove si dettano articolate disposizioni per i consigli di base di rappresentanza COBAR, per quelli intermedi COIR e per il consiglio centrale di rappresentanza COCER.

Senza scendere in via analitica in questo contesto, possiamo limitarci - in via di sintesi - ad indicare i punti essenziali di tali disposizioni che riguardano la composizione degli stessi consigli, le loro competenze, le facoltà ed i limiti dei relativi mandati di varia durata, i procedimenti elettorali, le iniziative e le procedure di attività ai vari livelli, le attribuzioni dei vari organi di rappresentanza.

Particolare interesse presenta qui l'individuazione dei compiti, assegnati agli stessi, di rappresentanza, come specificati dal citato art. 19 legge n. 382/78. Per il COCER essi concernono "la formulazione di pareri, di proposte e di richieste su tutte le materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari circa la condizione, il trattamento, la tutela di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale dei militari". Una prospettiva d'intervento abbastanza vasta nel cui ambito, pur esclusivamente consultivo, si prevede che i suddetti pareri o proposte siano comunicati al Ministro della Difesa "che li trasmette per conoscenza alle Commissioni permanenti competenti per materia delle due Camere, a richiesta delle medesime". Commissioni che possono anche ascoltare, dietro richiesta dello stesso COCER, l'organo centrale della rappresentanza militare sulle stesse materie sopra indicate, con esclusione comunque di quanto concerne "l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale".

Si prevede inoltre che gli organi rappresentativi abbiano pure "la funzione di prospettare le istanze di carattere collettivo" relative alla conservazione del posto di lavoro durante il servizio militare, alla qualificazione professionale, all'inserimento nelle attività lavorative dopo la cessazione del servizio, alla previdenza per infortuni subiti o per malattie contratte in servizio, alle attività assistenziali, culturali e ricreative o di promozione sociale (per le quali l'amministrazione militare potrà avvalersi del loro apporto), all'organizzazione delle sale convegno o delle mense, alle condizioni igienico-sanitarie e agli alloggi.

Una sfera di competenza quindi assai articolata che viene anche tutelata e garantita vietando "gli atti diretti comunque a condizionare o limitare l'esercizio del mandato dei componenti degli organi di rappresentanza" e disponendo che i

trasferimenti degli stessi componenti, qualora pregiudichino l'esercizio del mandato, siano concordati con lo stesso organo di rappresentanza.

3. - L'assetto sopra descritto per le Forze Armate trova però consistenti modificazioni per la Polizia di Stato (per cui vigeva pure in precedenza un divieto di associazionismo già formulato nel D. lgt. 24/4/45, n. 205); modificazioni intervenute peraltro con la nota smilitarizzazione dello stesso settore.

Richiamiamo in proposito la legge 1/4/81, n. 121, integrata e modificata poi dalla legge 10/10/86, n. 668, secondo cui, fermo restando il divieto assoluto di sciopero (esteso anche ugualmente ad "azioni sostitutive di esso" effettuate durante il servizio), si prevede che "gli appartenenti alla Polizia di Stato hanno diritto di associarsi in sindacati". Tali sindacati devono però essere esclusivi del personale di polizia, e da questo personale soltanto composti e diretti, escludendo la rappresentanza di altri lavoratori nonché l'adesione o l'affiliazione di carattere organizzativo con altre associazioni sindacali. Si stabilisce quindi un regime di separatezza pressoché assoluto. E al di là di qualche perplessità su qualche collegamento probabilmente intervenuto, pur a livello informale (almeno secondo le cronache), non vi è dubbio che l'indirizzo legislativo sia stato in senso tecnico pienamente seguito, dando luogo ad una articolata presenza di numerose sigle sindacali, sempre esclusivamente pertinenti al personale di polizia.

La normativa sopra citata prevede poi che gli stessi sindacati partecipino alle trattative per la determinazione del trattamento economico e stabilisce anche la spettanza di alcuni fondamentali diritti sindacali quali la possibilità di tenere riunioni per 10 ore annue anche durante l'orario di servizio (che corrisponde in pratica al diritto di assemblea), di fare assenze autorizzate per motivi sindacali (cioè i ben noti permessi), di avere la disponibilità di spazi murali per affissioni e di locali per riunioni sindacali, di riscuotere i contributi sindacali mediante trattenute poi riversate. In aggiunta a ciò ed in conformità con i c.d. "distaccati del pubblico impiego", si prevedono anche aspettative per motivi sindacali (per una unità ogni 2000 dipendenti) che restano per intero retribuite.

Sul piano di quanto c'interessa sembra opportuno notare come un ulteriore passo innanzi sia stato poi fatto nello stesso senso con la legge 15/12/90, n. 395, sull'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria.

Si afferma qui esplicitamente, nell'art. 19, che "gli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria hanno l'esercizio dei diritti politici, civili e sindacali". Fermo restando sempre il divieto per l'esercizio del diritto di sciopero (o di azioni sostitutive ad esso), si stabilisce la piena agibilità dell'associazionismo sindacale, prevedendo altresì alcuni diritti sindacali (come la possibilità di riunioni) e la stipulazione di accordi sindacali sulla disciplina dei relativi rapporti. Si è arrivati cioè, in questo campo, al pieno riconoscimento dell'associazionismo sindacale.

4. - Ma ancora nell'ambito delle Forze Armate va rilevato un passaggio ulteriore nella sfera che c'interessa, registrato con la legge 6/3/92, n. 216. Si afferma qui che si provvederà con decreto legislativo a disciplinare i contenuti del rapporto d'impiego per il personale delle Forze Armate e che lo schema di tale decreto sarà trasmesso agli organismi di rappresentanza del personale militare perché possano esprimere il proprio parere.

E, per i provvedimenti da emanare successivamente, si prevede di "pervenire ad una concertazione interministeriale nella quale la delegazione di ciascun Ministero sia composta in modo da assicurare un'adeguata partecipazione degli organi di rappresentanza militare". Pur precisando tutta una serie di punti riservati alla disciplina di legge, sembra evidente che dalla mera consultazione di cui alla legge n. 382/78 si sia giunti alla dimensione ulteriore della c.d. "concertazione".

Si tratta quindi di determinare la relativa sfera d'incidenza.

Ricordiamo dunque che il "concerto" esprime una forma di coordinamento dell'azione amministrativa, spesso corrispondente alla fase preparatoria di un provvedimento, che non necessita peraltro di una plurima sottoscrizione. La concertazione non si identifica così nella necessità di un assenso preventivo (salvo che ciò sia espressamente richiesto dalla legge), anche se l'autorità chiamata a "concertare" può influire sulla relativa determinazione; non ne scaturisce così una fusione di volontà, bensì solo un possibile contemperamento di influenze, restando però i provvedimenti coinvolti come scaturiti dalla volontà esclusiva dell'Autorità che li emana.

Siamo quindi in presenza solo di un coordinamento attivo e vigilante, che rende però essenziale per l'Autorità la conoscenza delle opinioni dell'organismo che deve esprimere il concerto, nonché possibile la formulazione da parte di esso

anche di una posizione dissenziente.

Pur risultando quindi tale assetto ben diverso dall'eventuale apertura di una vera e propria trattativa negoziale, esso rappresenta certamente un positivo passo innanzi rispetto alla situazione precedente della mera consultazione, separata e non direttamente connessa con le decisioni operative come invece adesso risulta.

Su tale base con il D. lgv. 12/5/95, n. 195, si è data poi attuazione alle previsioni di cui all'art. 2 legge n. 216/92, stabilendo "le procedure che disciplinano i contenuti di impiego del personale" delle Forze di Polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Polizia penitenziaria e Corpo forestale) e di quelle ad ordinamento militare (Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza).

Vengono specificate, per il primo settore, le materie che saranno oggetto di contrattazione e quelle, pur escluse, per le quali verranno fornite informazioni alle organizzazioni sindacali sui criteri generali che saranno adottati.

Per l'altro settore, ad ordinamento militare, come pure per le Forze Armate, si indicano le materie oggetto di concertazione, quali il trattamento economico, la durata massima dell'orario di lavoro, le licenze, le aspettative ed i permessi personali, i trattamenti di missione ed altri punti attinenti all'aggiornamento professionale ed ai servizi indirizzati alla protezione e al benessere del personale, come le mense e gli spacci. Si prevedono poi - per gli stessi due settori - i vari procedimenti con cui si svolgeranno la contrattazione e la concertazione, nonché le procedure per il raffreddamento dei conflitti.

Un assetto quindi abbastanza articolato che si conferma, anche per gli organismi rimasti militarizzati, come una significativa evoluzione rispetto alla mera consultazione precedente.

5. - In questo quadro abbiamo ora avuto il recente intervento della Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 449/99 del 17/12/99 (promossa con ordinanza del Consiglio di Stato), ha però respinto l'eccezione dell'illegittimità costituzionale del citato art. 8, 1° co., della legge n. 382/78, confermando così il divieto all'associazionismo sindacale per le Forze Armate. Si tratta quindi di vedere le ragioni su cui la stessa Corte Costituzionale fonda la sua decisione.

La sentenza mette intanto in evidenza l'incidenza in materia dell'art. 52, 3° co., della Costituzione, ove essa assume che si parli di "ordinamento delle Forze

Armate” per “riassumere in tale formula l’assoluta specialità della funzione”. Le esigenze funzionali e la peculiarità dell’ordinamento militare, nel cui ambito si svolge appunto il servizio militare (pur restando garantiti i diritti fondamentali di cui sono titolari anche i cittadini militari), assumono quindi un rilievo preminente cosicché l’attività sindacale “potrebbe risultare non compatibile con i caratteri di coesione interna e di neutralità dell’ordinamento militare”.

Approfondendo così la ben nota concezione dello *status subiectionis*, anche in questa decisione si nota l’implicito e sotteso collegamento che si presume unire inscindibilmente la costituzione di associazioni sindacali con lo svolgimento di agitazioni in qualche modo anche sostitutive o riconducibili comunque allo sciopero. Mentre si scavalca l’eccepta violazione dell’art. 3 Cost. nei confronti di quanto invece disposto per le Forze di Polizia in funzione della nota smilitarizzazione qui intervenuta. Nessun rilievo viene invece dato in sentenza all’incidenza in materia dell’art. 18 della Costituzione (sul diritto all’associazionismo in via generale), peraltro nemmeno richiamato nella motivazione della stessa ordinanza di remissione, salvo un vago riferimento globale nelle premesse.

Su questa base la Corte Costituzionale respinge dunque la proposta eccezione d’illegittimità costituzionale, mettendo peraltro in evidenza l’esistenza di organi di rappresentanza delle Forze Armate e la loro crescente valorizzazione, già realizzata dal legislatore ed attualmente anche in corso, ove il Governo è stato delegato ad emanare entro il marzo 2000 un Decreto legislativo che integri e corregga il D. lgv. n. 195 del 1995.

Le cronache di stampa ci dicono intanto che sarà comunque proseguito lo sforzo per l’eliminazione del divieto ed in proposito si segnala anche la possibilità di un’azione a livello internazionale ed europeo, per esempio con un ricorso alla Corte dell’Aja, con l’eventuale appoggio dell’Euromil (che riunisce i sindacati militari d’Europa), ove sembra, senza aver potuto fare riscontri in proposito, che solo in Francia ed Inghilterra permanga lo stesso nostro divieto.

Lo spunto sopra accennato in sentenza sull’azione legislativa in corso ci dà comunque l’occasione per segnalare appunto come sia ora in discussione davanti al Parlamento proprio la riforma del citato d. lgv. n. 195/95. I lavori sono ancora in corso e pertanto si possono ricavare solo alcune indicazioni sulle bozze di emendamenti al testo precedente, da cui si può ricavare al momento solo una linea

di tendenza.

Restando pressoché invariato l'arco delle materie che saranno oggetto di concertazione, salvo l'estensione al TFR e alle forme pensionistiche complementari (cioè la c.d. previdenza integrativa), si parla di contestualità per le varie fasi successive dei procedimenti relativi e specialmente sembra prevedersi che i lavori per la formazione dei provvedimenti coinvolti si svolgano in riunioni cui partecipino i delegati dei rispettivi maggiori Comandi e si concludano con la sottoscrizione del provvedimento "concordato". Se tale formulazione resterà invariata essa potrà rappresentare sicuramente un ulteriore passo innanzi, assumendosi così che la nota concertazione debba tendere a sfociare in un sostanziale accordo tra tutte le parti presenti.

Non possiamo sapere al momento quale sarà l'approdo legislativo finale di tale disposizione, e neanche se e quando sarà attivata una globale revisione della stessa legge n. 382/78, per la quale la citata sentenza della Corte Costituzionale c'informa che vi sono diversi progetti di legge all'esame del Parlamento.

Si deve dare atto, però, che l'evoluzione in corso sembra procedere verso un effettivo contemperamento del perdurante divieto di associazionismo, indirizzandosi così verso forme che tendono sempre più a garantire una partecipazione diretta di una rappresentanza degli interessati alla definizione del trattamento che disciplina, per vari aspetti economici e normativi, la loro attività. E ci auguriamo che tale evoluzione possa armonicamente produrre risultati positivi, nell'interesse di ogni migliore assetto di tutte le forze coinvolte, preservandone nel contempo pienamente le loro essenziali, delicate funzioni.



IL RECLUTAMENTO FEMMINILE E LE PROBLEMATICHE ADDESTRATIVE

UNA INDAGINE CONOSCITIVA PRESSO LA
POLIZIA DEL LAND BADEN - WÜRTTEMBERG

Ugo Cantoni (*)

Sommario: 1. Premessa. - 2. Inquadramento della organizzazione di polizia nella Repubblica Federale Tedesca e nel Land Baden - Württemberg e presentazione della tipologia dei soggetti intervistati. - 3. Presupposti psicologici e indicazioni di tipo metodologico e pratico. - 4. Aspetti positivi e negativi verificati come conseguenza dell'introduzione del reclutamento femminile. - 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

La scelta normativa operata con l'approvazione della legge 20 ottobre 1999, n. 380, di allargare la possibilità di arruolamento nelle Forze Armate italiane alle donne comporta, anche per l'Arma dei Carabinieri, la necessità di confrontarsi con questa realtà. Si tratta di una obiettiva novità di notevole importanza e con implicazioni di grande complessità.

(*) - Capitano dei Carabinieri, Capo Sezione Addestramento, Studi e Insegnanti presso la Scuola Ufficiali Carabinieri.

Una corretta gestione di questo nuovo aspetto della nostra struttura richiede una preparazione attenta, minuziosa e lungimirante. A questo proposito vi è un primo dato di fatto che va messo a fuoco in tutta la sua valenza: il reclutamento femminile non è più un problema rispetto al quale ci si possa porre come fautori o come detrattori, si tratta di una scelta normativa e, quindi, ultimamente politica, che è completamente vincolante; non dipende dalla struttura dell'Arma e non ha più alcun senso schierarsi pro o contro, se non in sede di discussioni *de iure condendo*, molto lontane per il momento dalle esigenze della realtà quotidiana. La chiarezza su questo punto è estremamente importante per tentare di rimuovere fin dall'inizio possibili elementi di disturbo per il futuro.

Non ci può essere alcuno spazio per atteggiamenti pluralistici, non si può più ritenere - anche solo inconsciamente - che, siccome non si è favorevoli al reclutamento femminile, ci si possa comportare in modo consequenziale a ciò in relazione a tutti o ad alcuni degli aspetti connessi con tale realtà.

L'unico obiettivo che va ora perseguito, in tutti gli ambiti, deve essere quindi quello di fare in modo che questa nuova presenza sia integrata nel modo migliore e siano create le condizioni per trarre il massimo vantaggio possibile dall'apporto del personale femminile.

Questo studio, che è sostanzialmente l'esposizione organizzata di materiale raccolto nel corso di diverse interviste sul tema in questione e sui suoi diversi profili, fatte nel mese di novembre 1999 a personale di molte delle strutture addestrative della polizia della regione tedesca del Baden-Württemberg, vuole limitarsi a prendere in considerazione gli aspetti relativi all'approccio psicologico con la realtà in esame e a tentare di individuare alcune linee principali relative alle problematiche più strettamente addestrative.

La scelta di una realtà di riferimento così apparentemente lontana è motivata dal tentativo di fare astrazione di tutti gli elementi di contorno ed in particolare dei pregiudizi che inevitabilmente interverrebbero istituendo confronti con realtà più vicine; l'aspetto più significativo è però il fatto che la polizia del Baden - Württemberg presenta delle modalità di servizio che comportano la gestione di numerose unità autonome con un organico al di sotto delle dieci unità, i *Dienstgruppen* (che svolgono con turnazione ininterrotta il servizio di pronto intervento, comprendendo sia il personale di quelle che potrebbero paragonarsi

alle centrali operative delle compagnie distaccate sia gli equipaggi delle autoradio) che possono plausibilmente rappresentare *in vitro* la possibile futura situazione delle nostre stazioni.

La assoluta esattezza dei dati riferiti, tutti rilevati nel corso di colloqui del tutto informali, non costituisce perciò un obiettivo di questo studio, che si è polarizzato esclusivamente sul tentativo di compilare un inventario di buona qualità a proposito delle problematiche del reclutamento femminile; una *check list* che possa accompagnare utilmente la corrispondente opera di organizzazione e di esecuzione.

2. Inquadramento della organizzazione di polizia nella Repubblica Federale Tedesca e nel Land Baden - Württemberg e presentazione della tipologia dei soggetti intervistati

Nella Repubblica Federale Tedesca la gestione della polizia è una competenza regionale (ognuno dei 16 *Länder* ha una propria polizia), con l'eccezione del *Bundesgrenzschutz* e del *Bundeskriminalamt*, ossia della polizia di frontiera (che dopo l'eliminazione delle frontiere interne alla Comunità Europea ha assunto anche alcuni compiti investigativi) e dell'organo investigativo federale. Per questa ragione, pur essendovi un unico codice penale ed un unico codice di procedura penale, ogni regione ha una normativa propria in relazione alle modalità di svolgimento dell'attività di polizia.

L'inquadramento del personale prevede un livello minimo paragonabile a quello di sottufficiale (*Mittlerer Dienst*), cui si accede senza il diploma di scuola media superiore, frequentando una delle cinque scuole che sono integrate in reparti che hanno anche funzioni di ordine pubblico (nei quali si svolge il primo periodo di servizio per gli allievi al termine del periodo di formazione); il livello intermedio è quello dei commissari (*Gehobener Dienst*), paragonabili agli ufficiali inferiori, cui si accede frequentando la scuola di polizia di Villingen - Schwenningen; il più elevato (*Höherer Dienst*) è corrispondente agli ufficiali superiori e generali e vi si accede con la frequenza della *Polizei - Führungsakademie* di Muenster, struttura di formazione a livello federale.

Attualmente il personale femminile della polizia del Baden - Württemberg

costituisce circa il 30% di tutto il personale in servizio presso i reparti (anche se negli ultimi concorsi la percentuale di donne vincitrici è in costante aumento) ed è uniformemente distribuito nei vari gradi ed incarichi fino al livello di *Erster Polizeihauptkommissar*, che potrebbe equipararsi al grado di capitano/maggiore. Nei gradi superiori vi sono, invece, solo pochissime donne e, a detta delle varie persone intervistate, ciò avviene per una scelta personale di tutela della propria identità familiare e non per una qualche discriminazione esterna; in effetti fino al grado di capitano/maggiore vi è la certezza di permanenza nella stessa sede, mentre, accedendo ai gradi successivi, diventano inevitabili trasferimenti anche al di fuori del Land Baden - Württemberg (che non sono mediamente molto graditi).

Le persone con le quali si è cercato di approfondire il tema in questione sono state scelte nell'ambito: delle *Frauenbeauftragten*, ossia delle responsabili delle problematiche relative alle donne, elette a maggioranza dalle donne di ciascun reparto; dei docenti di gestione del comando, di attività sportiva e di *Einsatztraining*, una disciplina che fonde insieme difesa personale, tiro e tecniche di gestione delle situazioni operative; della *Fachhochschule für Polizei* di Villingen-Schwenningen; della *Landespolizeischule* di Friburgo; del 5° *Bereitschaftspolizeiabteilung* (reparto con competenze paragonabili ad una scuola allievi che fornisce personale anche per l'ordine pubblico) di Böblingen. Sono stati sentiti sulle varie questioni anche allievi e allieve delle tre scuole.

Da questi colloqui è emerso un quadro molto articolato che si è cercato di sintetizzare qui di seguito.

3. Presupposti psicologici e indicazioni di tipo metodologico e pratico

Nella ricerca degli aspetti di maggiore rilevanza della questione, è emerso subito che il primo vero problema è l'atteggiamento con il quale ci si pone di fronte ad essa e che tutti gli altri ostacoli diventano più o meno ardui da affrontare in relazione ad esso. Partendo da questa premessa si è cercato di accennare per sommi capi i punti più significativi.

3.1. Il primo presupposto psicologico per un corretto approccio alla questione è quello di vedere l'arruolamento femminile come una risorsa e come una

opportunità preziosa. Se manca questo atteggiamento è inevitabile la nascita di continui problemi di relazione e di gestione dei rapporti. In questo ambito è opportuna una preparazione adeguata del personale con incarichi di addestramento, che deve essere portato a far luce - prima di tutto nei confronti di se stesso - su quali siano i suoi eventuali problemi e su quale sia il suo reale atteggiamento nei confronti della questione. In questo ambito sono stati individuati tre atteggiamenti possibili che sono il negativo, il neutrale ed il positivo. Dei tre si è ritenuto che il più favorevole sia il secondo, perché un atteggiamento troppo favorevole nei confronti del personale femminile, che può nascere da una buona abitudine di gentilezza nel tratto, è spesso alla radice di "gelosie" da parte del personale maschile, che viene in tal modo indotto ad avere un atteggiamento aggressivo nei confronti delle colleghe, considerate favorite e trattate in modo ingiustamente differente. Un atteggiamento troppo favorevole può infine indurre il personale femminile ad approfittare di questa opportunità per ricavarsi una "nicchia" di privilegio che, oltre a non essere accettabile in sé, costituisce un ulteriore elemento di disturbo nei confronti del personale maschile e del suo comportamento. È quindi necessario che i docenti e gli istruttori si sforzino di avere un atteggiamento equilibrato e di valutare in modo omogeneo i corsisti a prescindere dal loro sesso. Questo aspetto vale anche per quanto concerne le attività fisiche, per le quali sarebbe opportuno limitare al massimo l'adozione di criteri di valutazione distinti, anche a costo di accettare che in questo ambito specifico vi possa essere una qualche agevolazione per il personale maschile. Su questo aspetto si è tentato comunque più oltre di fare una analisi maggiormente approfondita.

3.2. Un altro punto di grande importanza è quello connesso con la percezione che ciascuno ha di una situazione in cui vi siano anche donne in servizio. Una delle ragioni di maggior difficoltà e quindi una delle maggiori fonti di tensione è legata al fatto che, dopo il periodo della formazione, normalmente le donne (come peraltro gli uomini) tendono a formarsi una famiglia e cominciano ad avere dei figli, restando assenti lunghi periodi dai reparti e lasciando quindi pesare sul resto del personale i compiti che sarebbero loro ordinariamente devoluti. La normativa di tutela della maternità in Germania prevede l'esclusione delle donne da qualsiasi servizio esterno per tutto il periodo della gravidanza e l'interruzione del servizio per quattro settimane prima del parto e per sei dopo. Successivamente la madre può

scegliere di restare assente dal servizio, con una consistente riduzione del trattamento economico, per un periodo massimo di tre anni. Questo problema è risultato essere uno dei più sentiti e dei meno realmente superati. In questo ambito i due correttivi che hanno dato i migliori risultati sono stati l'introduzione di lievi aumenti organici dei reparti più piccoli e l'utilizzazione dello strumento del servizio provvisorio, destinando ai posti lasciati temporaneamente vacanti personale dei reparti destinati alle attività di ordine pubblico (*Bereitschaftspolizeiabteilungen*). Trascurare questo aspetto può costituire un notevole rischio ed inquinare in modo molto grave l'ambiente dei reparti, con pesanti conseguenze sia per le singole persone che per il servizio. A corollario di queste considerazioni non è irrilevante ricordare che, in una situazione di gravissima crisi demografica (che minaccia direttamente la nostra sopravvivenza come civiltà e come cultura, nonché il nostro futuro come aspiranti ad un trattamento di quiescenza), ogni attenzione a rendere il meno disagiata possibile la maternità dovrebbe essere considerata come scelta prioritaria e come segno di saggezza profonda.

3.3. Venendo più in dettaglio al periodo della formazione, un primo problema che si pone in modo molto significativo è quello della mancanza di modelli da proporre. Le donne che entreranno per prime nella nostra struttura non avranno alcun modello di donna-carabiniere con cui confrontarsi e a cui eventualmente ispirarsi. Questo costituisce un punto di estrema delicatezza per il personale preposto all'addestramento, in quanto sarà necessario tentare una definizione di obiettivi chiari a questo proposito, per evitare un grave rischio che minaccia in modo particolare la fase di avvio dell'introduzione di personale femminile, ossia quello di creare le condizioni perché, sia per la struttura che per le nuove entrate, il modello proposto e perseguito sia quello di una sostanziale "mascolinizzazione". Non è difficile osservare, e si tratta di un'osservazione solo apparentemente lapalissiana, che una donna è normalmente un pessimo uomo e che il contrario è ancora più evidente, ma spesso si finisce per comportarsi come se ciò non fosse vero, nel timore che il riconoscimento di una oggettiva differenza fra i sessi possa costituire in qualche modo una discriminazione negativa. Se l'*iter* addestrativo venisse concepito con l'idea di trasformare le donne in carabinieri esattamente come lo sono gli uomini, non sarebbe facile superare le continue situazioni di incongruenza e di disagio che si presenterebbero. Un punto di partenza meno facile

da gestire, ma sicuramente più costruttivo, dovrebbe essere quello di cercare di accogliere e di orientare al meglio nell'ambito delle funzioni istituzionali le risorse qualitativamente nuove che si rendono disponibili. Questo non significa che non sia indispensabile garantire un solido livello di conoscenza e di efficienza comune ai due sessi, ma semplicemente che vi è tutta una potenzialità totalmente nuova che deve essere progressivamente meglio conosciuta ed utilizzata nella sua specificità. Tutto questo non sarà ovviamente un lavoro di breve respiro, ma è importante che ci si renda conto che deve essere fatto e che si cominci a farlo al più presto. In questa ottica sarà sicuramente importante cercare un confronto con altre esperienze analoghe e cercare di attingere anche alla percezione che avranno di sé e del proprio ruolo le donne che verranno progressivamente reclutate.

3.4. Un primo provvedimento in questo settore è stato quello di istituire una figura di referente per le donne, perché costituisse realmente un punto di riferimento affidabile ed un interlocutore capace di intervenire in modo incisivo nel rimuovere le difficoltà che si dovessero presentare, evitando il più possibile una spiralizzazione di dialettiche interne i cui esiti non potrebbero essere che devastanti. La scelta adottata in Germania è quella di un soggetto, il o la *Frauenbeauftragte*, non necessariamente donna, eletto a maggioranza dalle donne e che ha come interlocutore diretto, nel settore specifico, il comandante del reparto. In linea di massima le caratteristiche che sono state verificate come determinanti per il soggetto ideale, sono il possesso di una consistente esperienza professionale, di una situazione familiare serena e di una sincera disponibilità a svolgere il compito in questione, facendosi carico delle difficoltà e del notevole impegno che esso può comportare. Sorge ovviamente la domanda polemica (che viene posta sistematicamente quando si è parlato del tema con personale maschile) del perché non ci sia un corrispondente *Männerbeauftragte*; ma la risposta non è difficile, dal momento che in tutte le attività che hanno carattere di radicale novità è necessario impegnarsi in un monitoraggio ed in una attenzione che non è richiesta per situazioni e procedure che fanno parte di un ambito sperimentato *ab immemorabili*, né vi può essere alcun lecito dubbio sul fatto che il caso in esame abbia costituito a suo tempo in Germania e costituisca oggi per l'Arma dei Carabinieri un *quid novi*.

3.5. In relazione allo svolgimento delle attività addestrative di tipo teorico non sono emersi aspetti particolarmente significativi, se non forse il fatto che si

richiede, soprattutto nella fase iniziale, uno sforzo per adattare gli aspetti di “confezione” dei contenuti da veicolare alla presenza di donne, le quali non hanno normalmente lo stesso tipo di luoghi comuni e di immagini di riferimento dei colleghi di sesso maschile. Per quanto concerne invece le attività di tipo sportivo e pratico, la situazione presenta aspetti di maggior rilievo. Va premesso anzitutto che è emerso, come dato di fatto di notevole certezza, che per una buona integrazione nella realtà del servizio e - preliminarmente - nelle strutture addestrative, si richiede (e ciò è comunque vero anche per gli uomini) una consistente predisposizione per l'attività sportiva, che costituisce una base indispensabile per elaborare un rapporto di fiducia e di corretta interazione con se stessi e con la realtà circostante. In questo senso, con l'esclusione delle prove di accesso ai reparti speciali che, richiedendo prestazioni estreme, sono state lievemente differenziate, si è ritenuto che per le normali attività addestrative non vi debba essere nessuna differenziazione, anche in considerazione del fatto che vi è comunque uno standard di “sopravvivenza” e di efficacia che deve essere garantito a prescindere dal sesso. In questo settore è emerso che le donne con una buona predisposizione per lo sport sono generalmente meglio integrate e vengono accettate senza difficoltà dall'ambiente maschile, cui vengono meno quegli argomenti alibi relativi ad una minore efficienza, cui si è fatto cenno più sopra. Resta comunque un punto estremamente sensibile: quello riguardante l'impiego, nelle valutazioni delle attività ginnico - sportive, di tabelle differenziate a seconda del sesso. In questo ambito si è potuto rilevare un atteggiamento fortemente critico da parte maschile, che appare solo parzialmente giustificabile, dal momento che tale differenziazione non esiste né per quanto concerne il tiro, né per quanto riguarda globalmente la disciplina già menzionata dell'*Einsatztraining* (attività nelle quali le prestazioni sono valutate con criteri identici). Solo una riflessione approfondita su questo aspetto della problematica in esame potrà consentire di prevenire difficoltà e incomprensioni. Un punto di partenza accettabile in questo ambito potrebbe essere quello di dare il meno possibile importanza, sotto il profilo valutativo, alle attività sportive *strictu sensu* considerate, come l'atletica o il nuoto, nelle quali si potrebbero così mantenere criteri valutativi distinti, e di dare per contro maggior rilievo alle attività più strettamente connesse con il servizio di istituto, come per esempio la difesa personale, il tiro o l'equitazione, ove non vi è alcuna necessità di valutare in modo

diverso le prestazioni e non vi è alcun rischio che una valutazione comune possa costituire un pregiudizio per il personale femminile.

3.6. Nella prospettiva di una ottimale integrazione è importante che sia dedicata una adeguata attenzione anche ad una serie di altri aspetti che potrebbero parere a prima vista marginali, per esempio quelli attinenti alle uniformi, alla cura della persona e agli equipaggiamenti. Non è difficile intuire che la comodità della divisa è una componente non piccola della sua funzionalità ed in questo senso è bene che le specificità connesse con il sesso siano tenute nella giusta considerazione, per esempio in relazione alla conformazione delle camicie e delle giubbe; a questo proposito le appartenenti alla polizia del Baden - Württemberg hanno in dotazione camicie di foggia diversa e le giubbe dell'uniforme sono prive delle tasche superiori. Per quanto riguarda i giubbetti antiproiettile sono in corso di acquisizione modelli che si adattino anche alle donne, anche se si tratta di una tipologia poco paragonabile al materiale attualmente in dotazione all'Arma che è di maggiore consistenza e peso. Non si può poi dimenticare che si verificherà inevitabilmente l'evenienza che donne in gravidanza trascorrano in servizio una parte del periodo di gestazione. Altro aspetto da prendere in considerazione è quello dell'acconciatura e dell'uso di gioielli, in particolare di orecchini, collane ed anelli, il cui uso, a prescindere dal sesso, può non conciliarsi con le esigenze di sicurezza nello svolgimento del servizio. In relazione a tutti questi aspetti è emerso che una regolamentazione chiara e ben integrata nel vigente ordinamento è di fondamentale importanza, anche in relazione ad ipotesi di contenzioso in materia che si sono già verificate in Germania, per esempio, a proposito dell'obbligo di portare i capelli corti non esteso alle donne.

3.7. Sotto il profilo infrastrutturale, infine, è estremamente significativo rendersi conto dell'importanza di creare delle condizioni adeguate, soprattutto per quanto attiene alla disponibilità di moderni e decorosi impianti sanitari. Questo aspetto, che sicuramente costituisce un problema soprattutto di tempo e di risorse economiche deve essere messo a fuoco con la maggiore tempestività possibile, in modo da arrivare con una situazione di livello positivo al momento in cui ci si troverà di fronte ad una consistente e diffusa presenza femminile. Le considerazioni che si sono fatte in questo ambito non devono significare, come peraltro si è verificato in numerosi casi in Paesi dove l'arruolamento femminile è già una realtà,

che le donne debbano avere, in quanto tali, una sistemazione logistica radicalmente diversa e migliore degli uomini, perché in tale ipotesi si darebbe spazio al radicarsi di quegli atteggiamenti di ostilità e di rivalsa a cui si è già fatto cenno più sopra e che hanno un peso ed una valenza estremamente negativi sui rapporti fra donne e uomini nell'ambito del servizio.

4. Aspetti positivi e negativi verificati come conseguenza dell'introduzione del reclutamento femminile

Le risposte di tutte le persone sentite sull'argomento si sono rivelate convergenti su alcuni punti di notevole interesse che si è cercato di sintetizzare qui di seguito.

La presenza femminile ha contribuito ad un miglioramento del clima generale dei reparti, attenuando, o addirittura eliminando nei casi migliori, quegli aspetti di rigidità e di minore comprensione che costituiscono spesso un elemento di forte ostacolo allo sviluppo di relazioni interne veramente umane. Senza di esse, non bisogna dimenticarlo, i reparti sono anche incapaci di esprimere un accettabile livello di efficienza, a causa delle enormi energie assorbite dagli attriti interni.

Nella fase di formazione, la presenza di personale femminile si è rivelata un efficacissimo catalizzatore di energie, producendo uno spirito di emulazione che, se adeguatamente orientato, costituisce una forte spinta al miglioramento ed eleva in modo significativo gli standard di rendimento. Tale aspetto, unanimemente rilevato in relazione agli studi teorici, si è presentato in modo ancora più macroscopico in relazione alle attività pratiche e ginnico-sportive, dove la presenza di donne motivate ha portato tutti ad un livello di partecipazione notevolmente maggiore rispetto al passato.

Sotto il profilo dell'impiego operativo è emerso inoltre che in certi tipi di intervento la presenza di personale femminile costituisce un elemento determinante di abbassamento del livello di tensione e di aggressività, soprattutto in riferimento a situazioni di contrasto domestico che sono statisticamente una percentuale non trascurabile nell'ambito degli interventi di polizia.

È risultato inoltre evidente che la presenza femminile ha costituito un

completamento nelle possibilità di contatto e di dialogo con le persone.

In molti casi la possibilità di esporre un problema ad un interlocutore donna è stato un elemento di grande importanza per risolvere situazioni di particolare difficoltà. In molte evenienze, ove siano coinvolte donne o bambini, già la sola presenza di personale femminile può costituire la soluzione immediata, e senza ulteriori traumi, di innumerevoli problemi.

Per quanto concerne gli aspetti negativi, sono stati segnalati - in primo luogo - dei consistenti squilibri nel comportamento dei superiori che hanno avuto, soprattutto nella fase iniziale, atteggiamenti inadeguati sia nel senso di un'eccessiva benevolenza che in quello di un' inopportuna durezza. Delle due possibilità la prima, paradossalmente, non è meno negativa della seconda e in ogni caso si è presentata nei fatti con frequenza molto maggiore.

Vi è stata, poi, una tendenza - soprattutto nelle fasi iniziali - a discriminare favorevolmente il personale femminile in relazione alla destinazione e all'impiego, il che ha costituito una minaccia notevole per il processo di integrazione delle donne nella realtà del servizio.

È in effetti difficile immaginare il consolidarsi di un atteggiamento positivo nei confronti di persone che si presentano agli occhi dei colleghi come "usurpatrici" di situazioni vantaggiose, che vengono sottratte alla generale possibilità di accesso in ragione di un dato di fatto biologico e non di requisiti rispetto ai quali vi possa essere una concorrenza paritetica. Questo dovrebbe far riflettere per esempio su alcune proposte apparentemente molto calzanti alla nuova situazione, connesse con l'impiego del personale femminile in settori di tipo amministrativo o logistico, spesso devolute, per quanto riguarda l'Arma dei Carabinieri, al personale di età più avanzata o con sopraggiunti problemi di tipo fisico.

Non può sfuggire che, se negli uffici ci saranno prevalentemente donne, sulle autoradio dei nuclei e delle aliquote radiomobili dovranno restare anche quei militari anziani che, nella normale percezione attuale, non si ritengono più adeguati ad un simile impiego, ancorché formalmente idonei alle "fatiche di guerra".

Questa considerazione merita ancora maggiore attenzione in un momento in cui in tutte le amministrazioni dello Stato si tende ad elevare i limiti massimi di età per il congedo obbligatorio e si rende sempre meno appetibile l'ipotesi di un

pensionamento anteriore al raggiungimento dei suddetti limiti.

Volutamente si è lasciata per ultima una tematica che normalmente è invece una delle più facilmente percepite, ossia quella relativa ai problemi che potrebbero sorgere nell'ambito dei reparti, e a maggior ragione di quelli di formazione, in conseguenza della promiscuità dei frequentatori, evidentemente molto più significativa di quanto non lo sia nella comune frequentazione degli istituti scolastici di tutti i livelli.

Si tratta di un aspetto che è stato rilevato come presente a maggior ragione, perché nel Baden - Württemberg l'arruolamento è possibile a partire dal 16° anno di età. Immaginare però di risolvere in pochi mesi questioni morali e pedagogiche, che in sedici anni non siano state adeguatamente impostate, sarebbe una chimera.

La inevitabile nascita di relazioni fra i corsisti, e non solo internamente ad essi, ha portato problemi reali ma che non vengono valutati come particolarmente gravi, soprattutto se confrontati con quelli legati all'individuazione di una corretta politica di impiego del personale, anche in considerazione del sesso, e di gestione degli organici, in considerazione delle assenze per maternità.

Resta comunque un dato di fatto che, anche in questo ambito, sarà necessario preparare una coerente linea di azione per tutte le possibili evenienze e cercare di individuare un adeguato atteggiamento istituzionale che si trasformi in una regolamentazione equilibrata e capace di produrre un'adeguata percezione di quali siano gli standard comportamentali da mantenere. A questo proposito va segnalato che nel modello che è stato preso in esame non sono previste limitazioni o penalizzazioni in caso di gravidanze verificatesi nel periodo di frequenza dei corsi formativi.

In caso di mancata possibilità di superare gli esami ed entro un periodo massimo di tre anni, la corsista può riprendere in qualunque momento la frequenza del corso, a partire da dove l'aveva interrotta. Sempre a questo proposito è emersa una frequenza di fallimenti matrimoniali particolarmente elevata (probabilmente attestata intorno al 30% dei matrimoni "misti" fra appartenenti alla polizia e non appartenenti) ed una tendenza, non ancora misurata quantitativamente, all'endogamia, per cui si verifica sempre più spesso che si creino coppie e talora famiglie fra colleghi.

5. Considerazioni conclusive

Gli spunti di riflessione che sono stati proposti non hanno alcuna pretesa di esaustività e di definitività, resta però fondamentale non perdere di vista il problema, le sue connotazioni e la sua urgenza.

Non si tratta più di una ipotesi futura, sulla quale discettare con distacco o con accesa passione, comunque protetti dall'astrattezza della questione: si tratta di un problema attuale con il quale bisogna confrontarsi immediatamente. In questa ottica il punto centrale dovrebbe essere quello di definire e di radicare una corretta "filosofia" dell'arruolamento femminile, partendo dal presupposto assolutamente importante che il nostro ordinamento ha deciso di introdurre delle donne nelle Forze Armate e non di fare finta che alcune donne siano uomini solo perché vincitrici di un determinato concorso.

Si tratta di fare un significativo sforzo di ricerca e di comprensione per individuare le peculiarità di questa innovazione, cercando di coglierne tutte le opportunità ed evitando di augurarsi semplicemente che, in particolari circostanze, che dovranno durare tutta la vita di alcune di esse, anche le donne possano adattarsi a comportarsi e ad essere considerate come uomini. È molto importante mettere a fuoco il fatto che l'arruolamento femminile non sancisce *de iure* l'abolizione delle differenze naturali fra maschi e femmine, ma stabilisce che anche i cittadini di sesso femminile possano dare un loro contributo autonomo, significativo e peculiare nell'ambito delle Forze Armate. Solo partendo da questo presupposto sarà possibile individuare una corretta strategia per quanto riguarda le modalità di selezione e reclutamento, di addestramento e di impiego. Su questa base sarà possibile costruire, sia pure solo nel giro di qualche lustro, un equilibrio naturale che garantisca contemporaneamente l'efficienza e la funzionalità delle Forze Armate, la tutela delle esigenze esistenziali e familiari del personale femminile, la parità di opportunità per quanto riguarda le possibilità di accedere, a parità di requisiti e di disponibilità, alle varie funzioni.

Nell'ambito di questa progettualità la funzione degli istituti di istruzione è evidentemente nodale, dal momento che sarà al loro interno che avverrà il primo contatto in assoluto con le donne che saranno arruolate e che, sempre in essi, comincerà per ogni singola donna la vita professionale all'interno dell'Arma.

Tenuto conto di questo dato di fatto è sicuramente importante che le scuole si preoccupino di avviare al proprio interno un intenso lavoro di riflessione e di preparazione finalizzato a configurare progressivamente un approccio ottimale alla nuova situazione, capace di minimizzare gli attriti e le incongruenze e di preparare in modo adeguato anche il personale femminile a svolgere i compiti di istituto.

L'unico atteggiamento, sicuramente dannoso, sarebbe quello di fingere che la presenza delle donne non costituisca un elemento di rilevante modifica della situazione preesistente. Non va poi sottaciuto che la problematica in esame rappresenta in qualche modo un vero "esame di maturità" per tutte le Forze Armate, ma ancor più per l'Arma dei Carabinieri.

Una inadeguata gestione potrebbe comportare contraccolpi così gravi da essere difficilmente gestiti ed assorbiti, con la messa in discussione del senso di tutto l'apparato istituzionale esistente.

La consapevolezza profonda e diffusa di avere di fronte una sfida estremamente impegnativa e stimolante è l'unica vera garanzia di trasformare questa svolta epocale in un'occasione di miglioramento e di evoluzione, dando alla comunità, una volta in più nella nostra storia ormai bicentenaria, un contributo di valore elevatissimo, segno tangibile e sicuro di vitalità e di creatività sempre nuove e feconde.



LO SPORTELLO UNICO

UNO STRUMENTO DI SEMPLIFICAZIONE

DELLE PROCEDURE

Mariapia Vernisi (*)

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Che cos'è lo Sportello Unico e quali funzioni svolge. - 3. I compiti affidati al Comune. - 4. I compiti affidati alla Regione. - 5. Le risorse finanziarie. - 6. Procedimento amministrativo.- 7. Eurosportello. - 8. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

Con il recente ingresso dell'Italia nella moneta unica, assume un rilievo determinante la corretta impostazione e gestione delle dinamiche legate al mondo della produzione e dell'occupazione, in vista di un sempre più serrato confronto a livello comunitario. Ciò implica un profondo ripensamento delle politiche economiche fin qui perseguite ai fini del superamento di una fase contraddistinta da procedure fortemente burocratizzate, nei termini di una maggiore enfaticizzazione dei concetti di efficienza, efficacia ed economicità.

In tale quadro, nuovi vincoli ma anche stimolanti opportunità si profilano nella riorganizzazione degli enti locali, soprattutto per ciò che attiene alla

(*) - Dottoranda in Contabilità pubblica, Università degli Studi di Teramo.

responsabilizzazione nella gestione di bilancio⁽¹⁾ e ad una più razionale funzione di indirizzo dello sviluppo economico del territorio.

Coerenti con tali obiettivi sono le direttrici che devono guidare l'azione degli enti locali, la prima delle quali reca proprio il perseguimento dell'efficienza, l'aumento della produttività, la riduzione dei costi nella gestione dei servizi pubblici e delle attività di propria competenza⁽²⁾. Non va, inoltre, trascurata la portata della riorganizzazione in chiave federalista dei rapporti fra lo Stato e gli enti locali - avviata sul fronte tributario con la legge 662/96 e sul fronte amministrativo con la legge 59/97⁽³⁾ - destinata a sua volta a rivoluzionare in modo duraturo i rapporti degli stessi con i cittadini ed il mondo della produzione.

Condizioni come la funzionalità della rete infrastrutturale, la possibilità di fare riferimento a un tessuto culturale in grado di supportare la crescita imprenditoriale ma, soprattutto, la qualità e i tempi dell'azione amministrativa, tali da garantire celerità ed efficienza al rapporto pubblico-privato, sono divenuti necessari per raggiungere il mercato interno e internazionale.

La questione dell'innovazione amministrativa si è posta, dunque, prima ancora che nei processi di riforma in essere, negli assetti dell'economia, facendo maturare definitivamente la consapevolezza che efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione sono fattori strategici per garantire la concorrenzialità delle attività produttive sui mercati internazionali.

Nella geografia nazionale, si è andato di fatto delineando un nuovo disegno delle aree urbane secondo il livello della competitività espresso in termini di offerta di più favorevoli condizioni per l'insediamento produttivo, determinando, di fatto, la costruzione di una gerarchia tra sistemi locali in rapporto alle capacità attrattive di nuove risorse economiche e di nuove imprese.

(1) - Ciò anche alla luce degli obiettivi di risanamento della finanza locale enunciati nel collegato alla legge finanziaria 1999, che fissano la riduzione del disavanzo degli enti interessati nella misura dello 0,1 per cento per quest'anno e il mantenimento del livello così raggiunto per il biennio successivo.

(2) - Art. 28, comma 2, legge 23 dicembre 1998, n. 448.

(3) - L'obiettivo della legge Bassanini è quello di: favorire agibilità e flessibilità di governo, superando una cultura centralista: responsabilizzare i governi locali, quanto a sviluppo e attrattività del proprio territorio per investimenti e occupazione: valorizzare le risorse umane e produttive dei singoli territori, proiettandole nella competizione internazionale.

Con le leggi Bassanini e i relativi decreti di attuazione si è cercato di creare i presupposti normativi per giungere sostanzialmente a rendere migliore il funzionamento della pubblica amministrazione, attraverso lo snellimento e la semplificazione delle procedure amministrative, il decentramento e la trasparenza; queste modifiche hanno altresì mirato - sempre nel perseguimento dell'obiettivo di costruire un'amministrazione più efficiente e moderna - a rendere più facile la diffusione delle informazioni utili al pubblico da parte delle amministrazioni.

È proprio in questa prospettiva che il decreto legislativo n. 112/1998⁽⁴⁾ trova la propria giustificazione (oltre che nella legge di delega), allorché prevede, agli articoli 23 e seguenti⁽⁵⁾, l'istituzione dello "Sportello Unico per le attività produttive".

(4) - Con tale decreto è stata conclusa la fase di conferimento di compiti e funzioni alle Regioni e agli Enti locali.

(5) - L'articolo 23 chiarisce che le funzioni di localizzazione degli impianti produttivi riguardano la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione, la rilocalizzazione degli stessi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie. Le competenze in materia sono attribuite ai Comuni. Le funzioni di assistenza sono esercitate prioritariamente attraverso gli sportelli unici per le attività produttive.

L'articolo 24 impone ai Comuni di organizzarsi in modo da assicurare che un'unica struttura sia responsabile dell'intero procedimento per la localizzazione dell'impresa. Questa struttura, presso la quale è istituito uno Sportello Unico, garantisce informazioni e svolge gli adempimenti necessari per le procedure autorizzatorie. Per la realizzazione di questi sportelli unici i Comuni possono stipulare convenzioni con le camere di commercio. Gli enti locali possono inoltre avvalersi, nelle forme concordate, di altre amministrazioni ed enti pubblici, cui possono anche essere affidati singoli atti istruttori del procedimento. Infine, laddove siano stipulati patti territoriali o contratti d'area, l'accordo tra gli enti locali coinvolti può prevedere che la gestione dello Sportello Unico sia attribuita al soggetto pubblico responsabile del patto o del contratto. L'articolo 25 dispone che il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive, sia unico. La relativa istruttoria deve avere per oggetto soprattutto i profili urbanistici, sanitari, della tutela ambientale e della sicurezza. I principi ispiratori della normativa sul provvedimento amministrativo di autorizzazione all'insediamento di autorità produttive, che costituiscono principi generali sull'ordinamento dello Stato, sono espressamente elencati nell'articolo 25, comma 2. I principi riportati riprendono le innovazioni sul procedimento amministrativo tipiche della legislazione più recente, quali: lo snellimento delle procedure; il ricorso all'autocertificazione, ai meccanismi del silenzio-assenso e alla convocazione di conferenze di servizi per accelerare i momenti decisionali; l'inserimento di regole di trasparenza, tra le quali la partecipazione alla fase istruttoria dei provvedimenti di tutti i portatori di interessi coinvolti; l'effettuazione del collaudo da parte di soggetti abilitati, in

2. Che cos'è lo Sportello Unico e quali funzioni svolge

La struttura organizzativa, responsabile dell'intero procedimento amministrativo in materia di insediamenti produttivi⁽⁶⁾, viene istituita nel Comune ed è denominata Struttura per le Attività Economiche e Produttive (anche Struttura per lo Sviluppo Economico)⁽⁷⁾.

All'interno di questa Struttura è istituito lo Sportello Unico per le attività produttive, al quale gli interessati si rivolgono per tutti gli adempimenti previsti dai procedimenti di cui al D.P.R. n. 447/1998.

Esso oltre a configurarsi come interfaccia amministrativa unificata per le imprese, che permetterà di svolgere mediante un'unica domanda di autorizzazione (evitando così il carico burocratico fino ad oggi sostenuto dall'imprenditore) tutti

posizione di terzietà rispetto all'impresa richiedente l'autorizzazione.

L'articolo 26 affida alle regioni ed alle province autonome il compito di individuare, con proprie leggi, aree particolarmente idonee agli insediamenti produttivi, definite "aree industriali" o "aree ecologicamente attrezzate". Tali aree devono essere dotate delle infrastrutture e dei sistemi necessari a garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente. Spetta alle regioni il compito di individuare criteri e parametri affinché i comuni possano poi effettuare in concreto, con i propri strumenti urbanistici, l'individuazione delle aree da destinare all'insediamento di aree produttive.

L'articolo 27 fa, infine, salve le vigenti norme in materia di valutazione di compatibilità e di impatto ambientale ed esclude l'applicabilità delle norme sull'autocertificazione nel caso di impianti nei quali sono utilizzati materiali nucleari, per gli impianti di produzione di materiale di armamento, per i depositi costieri, per gli impianti di produzione, raffinazione e stoccaggio di oli minerali, per gli impianti di deposito temporaneo, smaltimento, recupero e riciclaggio dei rifiuti.)

- (6) - Per impianto produttivo si intende la costruzione destinata ad attività industriale, commerciale o artigianale diretta alla produzione di beni e alla prestazione di servizi. Sono compresi nell'ambito di applicazione del decreto la costruzione di nuovi impianti produttivi, la ristrutturazione intesa come un'attività diretta ad ampliare e modificare l'impianto produttivo ovvero ad eseguire opere interne nei fabbricati e la riconversione, il mutamento di comparto merceologico attraverso la modificazione dei cicli produttivi dell'impianto esistente.
- (7) - A tal proposito, occorre specificare che per i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, la Struttura responsabile del procedimento unico in materia di insediamenti produttivi e lo Sportello Unico sono costituiti presso una Struttura già esistente (per esempio l'Area Tecnica, od altra Area); mentre, per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, la Struttura in questione e lo Sportello Unico sono creati *ex novo* costituendo espressa modificazione ed integrazione del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

gli adempimenti connessi con la realizzazione di nuovi impianti produttivi⁽⁸⁾, dovrà anche garantire l'informazione tempestiva e trasparente riferita ai procedimenti gestiti.

Lo Sportello Unico deve predisporre un archivio informatico contenente le informazioni sugli adempimenti necessari per le procedure previste, l'elenco delle domande di autorizzazione presentate, lo stato del loro *iter* procedurale, nonché tutte le informazioni concernenti l'insediamento e lo svolgimento delle attività produttive nel territorio regionale, comprese quelle che riguardano attività promozionali, con accentuato riferimento alle agevolazioni disponibili in materia contributiva e fiscale a favore dell'occupazione dei lavoratori dipendenti e del lavoro autonomo, il tutto nel rispetto delle norme sulla riservatezza.

Deve essere garantito l'accesso gratuito e in tempo reale all'archivio informatizzato comunale (e regionale se viene attivato) a chiunque vi abbia interesse, anche in via telematica.

A richiesta insindacabile degli interessati, lo Sportello deve anche rilasciare, entro 90 giorni, motivati pre-pareri sulla conformità (allo stato degli atti in possesso della struttura) dei progetti preliminari agli strumenti di pianificazione paesistica territoriale ed urbanistica vigenti, senza che ciò pregiudichi la definizione del successivo procedimento autorizzatorio (nell'inevitabile senso che un pre-parere favorevole potrebbe sfociare in un motivato provvedimento di diniego)⁽⁹⁾.

Lo Sportello Unico, pertanto, va considerato non tanto nel suo profilo "minimo" di strumento di semplificazione e snellimento procedurale, ma anche

-
- (8) - In via approssimativa possono essere identificati i seguenti adempimenti necessari per procedere alla realizzazione di un impianto produttivo: concessione edilizia, valutazione di impatto ambientale, parere di conformità prevenzione incendi, autorizzazione emissioni in atmosfera, pareri preventivi su progetti d'impianti soggetti a normative speciali (elettrici, ascensori, etc), pre-valutazione di impatto acustico, valutazione progetto scarichi idrici, concessione approvvigionamento acque superficiali/sotterranee, parere preventivo installazione caldaie, autorizzazioni per stabilimenti classificati "deposito costiero", concessione o autorizzazione deposito oli minerali, nulla osta sorgenti ionizzanti, parere preventivo all'esercizio di nuova produzione (sicurezza lavoro e impianti, igiene ambientale, medicina del lavoro), etc.
- (9) - Questa attività si configura come una vera e propria assistenza specializzata. Con l'attività di consulenza, il Comune entra nel mercato dei servizi privati, pertanto nell'attivare tale funzione è necessario evitare "conflitti di interesse" e, anzi, pensare a come integrare in un "servizio" più ampio chi già svolge consulenza, come le associazioni degli imprenditori e le Camere di commercio (FORMEZ 3, pag. 68).

come strumento di assistenza alle imprese introdotto per cercare di migliorare la qualità dei rapporti tra queste ultime e le amministrazioni, al fine di incentivare la creazione di nuovi insediamenti produttivi. Esso, oltre a svolgere dei servizi di supporto informativo, deve svolgere un ruolo di comunicazione trasparente dell'*iter* procedimentale riferito a ciascuna domanda di autorizzazione a nuovi insediamenti produttivi.

Si tratta, quindi, di una struttura che deve raccogliere e poi diffondere una notevole e varia quantità di dati e informazioni.

Con lo Sportello Unico si vuol dare risposta a uno dei problemi più significativi del complicato universo dei rapporti tra imprese e amministrazioni pubbliche rappresentato dalle difficoltà burocratiche che caratterizzano i procedimenti amministrativi connessi con la nascita di nuovi insediamenti produttivi; poiché una caratteristica di attrattività territoriale che gli imprenditori valutano nelle scelte di allocazione di nuovi impianti è certamente rappresentata dalla rapidità con la quale una decisione di investimento può tradursi in un impianto che funziona a regime e dalla certezza del rispetto dei tempi originariamente previsti. In altre parole, il tempo è una variabile-chiave del successo di una iniziativa di investimento produttivo: un ottimo progetto di investimento può dare risultati negativi se realizzato in tempi troppo allungati, perché nel frattempo sono cambiate le caratteristiche dei mercati, dei prodotti e delle tecnologie.

In definitiva, lo Sportello Unico deve essere strumento efficace per svolgere le seguenti funzioni:

- *semplificare le procedure e dare certezza di tempi e di risultato dell'azione amministrativa.* Cioè soddisfare l'esigenza delle imprese di avere un unico interlocutore responsabile nell'adempimento delle procedure amministrative richieste, che assicuri il raccordo interistituzionale tra le amministrazioni coinvolte nei procedimenti, coordinandone l'azione in un'ottica di sviluppo della cooperazione strutturata;

- *promuovere attivamente lo sviluppo locale* attraverso l'attivazione di un servizio di consulenza e di assistenza tecnica alle imprese attinente il miglior utilizzo delle agevolazioni disponibili; l'attivazione di iniziative e di strumenti per la promozione del territorio attraverso il *marketing* territoriale e l'*investment attraction*.

a. Indicazioni operative per l'avviamento dello Sportello Unico

L'avviamento dello Sportello Unico presuppone una serie di problematiche che dovranno essere affrontate:

- forma di gestione (da individuarsi tra le tipologie di cui all'art. 24 del d.l.vo n. 112/98) tenendo conto delle caratteristiche socio-demografiche del territorio e della valutazione dei costi e dei benefici⁽¹⁰⁾;
- costruzione software e implementazione banca dati⁽¹¹⁾;
- collegamento con gli uffici comunali coinvolti nel procedimento unico in materia di insediamenti produttivi (con l'Urp, con l'ufficio commercio e con il protocollo generale);
- identificazione delle amministrazioni interessate e modalità di coinvolgimento operativo per la definizione dei reciproci impegni nello svolgimento delle istruttorie⁽¹²⁾;
- logistica e collocazione fisica dell'ufficio;
- dotazione di personale e sua formazione;
- regolamentazione interna e nomina del responsabile;
- identificazione delle tipologie di impresa più frequenti sul territorio;
- messa a punto per l'organizzazione standard per il procedimento di collaudo;
- ricercare una semplificazione continua⁽¹³⁾.

(10) - La revisione organizzativa deve portare all'eliminazione dei passaggi inutili e delle attività che comportino costi superiori ai benefici conseguibili, ai sensi della legge 191/1998 - Bassanini 3.

(11) - Oltre al prodotto specifico per la costituzione della relativa banca dati, la Struttura e lo Sportello Unico utilizzeranno prodotti standards di mercato che garantiscano l'interscambio di dati e testi con le altre amministrazioni. Cureranno inoltre direttamente, in raccordo con gli altri Enti, l'informazione e la comunicazione attraverso uno specifico sito Internet che funga anche da sistema di ingresso e di guida per gli imprenditori verso punti informativi presenti in rete.

(12) - A tal fine sarà necessario concordare, tra le pubbliche amministrazioni interessate, la garanzia di adempiere nei termini, costruendo, ad esempio, una Carta del servizio contenente gli impegni di ciascuna pubblica amministrazione coinvolta.

(13) - A tal proposito può essere utile far riferimento alla Raccomandazione della Commissione europea n. 971344/CE sul miglioramento e la semplificazione delle attività d'impresa, per la creazione di nuove imprese.

3. I compiti affidati al Comune

Il d.lgs. 112/1998 attribuisce la titolarità delle funzioni dello Sportello Unico direttamente ai Comuni. Tale attribuzione è motivata da un punto di vista tecnico-giuridico, in quanto la materia non è contemplata fra quelle dell'articolo 117 della Costituzione, ma anche da un aspetto che si può definire semplificativo-procedurale, visto che il Comune è l'ente chiamato a emanare gli atti autorizzativi per l'insediamento o l'ampliamento di impianti produttivi⁽¹⁴⁾.

Il decreto n. 447/1998 prescrive, infatti, che l'individuazione delle aree da destinare agli insediamenti produttivi⁽¹⁵⁾ sia effettuata dai Comuni, salvaguardando le eventuali prescrizioni dei piani territoriali sovracomunali.

La Giunta individua la struttura organizzativa competente (servizio o ufficio), aggiornando l'organigramma contenuto nel regolamento di organizzazione:

-
- (14) - In verità, va ricordato che lo Sportello Unico in molte realtà comunali ha già da tempo trovato un'applicazione concreta. Di Sportelli Unici per i rapporti con le imprese, infatti, ne sono stati aperti su tutto il territorio anche senza una giustificazione legislativa o regolamentare che ne disciplinasse fino al dettaglio le modalità di gestione e le forme di erogazione del servizio.
- (15) - La disciplina vigente prevede, ai fini della localizzazione di impianti produttivi, due ben distinte possibilità di pianificazione, la prima con la natura di strumento generale, la seconda relativa specificamente agli insediamenti produttivi: 1) il programma di fabbricazione, che i comuni sprovvisti di piano regolatore hanno l'obbligo di includere nel proprio regolamento, disciplinato dall'art. 34 della legge n. 1150 del 1942. Il programma deve contenere l'indicazione dei limiti di ciascuna zona, secondo le delimitazioni in atto o da adottarsi e la precisazione dei tipi edilizi propri di ciascuna zona; potranno anche essere indicate le eventuali direttrici di espansione. Esso è adottato con deliberazione del Consiglio comunale ed approvato dall'organo regionale competente in base alla legislazione regionale vigente. Il programma di fabbricazione è stato concepito come strumento facile da adottare a vantaggio dei comuni più piccoli, non dotati di altro mezzo in grado di disciplinare in modo più completo lo sviluppo urbanistico del territorio comunale. La giurisprudenza ha sostanzialmente purificato tale strumento, per quanto concerne il suo contenuto, ad un piano regolatore. 2) Il piano di insediamento produttivo, introdotto dall'art. 27 della legge n. 865 del 1971, presuppone che il comune che lo adotta sia dotato di piano regolatore generale o di programma di fabbricati vigenti (cioè già approvati). Le aree da ricomprendersi nel piano per gli insediamenti produttivi sono tra quelle che lo strumento vigente destina ad insediamenti produttivi, sia in zone di espansione che di completamento. La legge dispone l'obbligo di ottenere la preventiva autorizzazione regionale alla sua formazione. L'adozione e l'approvazione del piano, in relazione a quanto disposto dalla legge n. 47 del 1985 per gli strumenti attuativi urbanistici generali, sono di competenza del Consiglio comunale, mentre le procedure di pubblicazione sono quelle, brevi, dei Piani per l'Edilizia Economica e Popolare (legge n. 167/1962). (FORMEZ 3, pagg. 22-23).

si tratta di un servizio “finale” o “esterno”, che eroga cioè prestazioni direttamente ai cittadini.

Il punto più significativo è rappresentato dall’obbligo di attribuire ad un’unica unità organizzativa dell’Ente l’intera responsabilità procedimentale riferita a tutte le attività amministrative riguardanti gli insediamenti produttivi, in modo da consentire alle imprese stesse di trattare in un solo ufficio tutte le complesse procedure correlate ai nuovi insediamenti produttivi. Per tale ragione lo Sportello Unico informativo è incardinato nell’unità organizzativa che assume la responsabilità dei procedimenti.

Se i Comuni vorranno davvero svolgere un ruolo attivo in condizioni di concorrenza sempre più spinta tra aree territoriali, un ruolo di assoluto rilievo che la struttura dovrà candidarsi a svolgere è quello riferito alla promozione delle opportunità di investimento presenti nel territorio comunale, al fine di attrarre nuovi e qualificati insediamenti.

A tale proposito appare decisiva la capacità, da parte dei Comuni, di costruire adeguate politiche di sviluppo delle potenzialità attrattive dei propri territori mediante una regolazione urbanistica che interpreti tempestivamente le tendenze dei mercati⁽¹⁶⁾.

a. Lo Sportello Unico nei piccoli Comuni

Si tratta di nuovi compiti che gravano sui Comuni a prescindere dalle loro dimensioni organizzative, demografiche o gestionali; pertanto, per fornire un servizio ottimale bisogna coniugare il principio di sussidiarietà (art. 4, comma 3, lett. a, l. 59/1997) con il principio di adeguatezza (art. 4, comma 3, lett. g).

Se il Comune non intende gestire lo Sportello Unico in forma singola, può ricorrere a forme di gestione esplicitamente indicate dal Regolamento:

(16) - Su questo tema va segnalata la possibilità, prevista dallo schema di regolamento, di individuare le aree da destinare agli insediamenti produttivi anche in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti, mediante l’approvazione di una deliberazione del Consiglio comunale. Tale adempimento, di fatto, sostituisce la più complessa procedura di variazione del piano regolatore e, dunque, consente tempi molto più contenuti e fornisce strumenti più agili per un governo efficiente e tempestivo dello sviluppo economico locale.

- *associata*, fra Comuni, ma anche con Province e Comunità montane;
- *in convenzione* con le Camere di commercio;
- *da concordare*, con altre amministrazioni pubbliche e/o altri enti pubblici per lo svolgimento di singoli atti istruttori;
- *affidamento* al soggetto pubblico responsabile del Patto territoriale o del Contratto d'area.

Qualsiasi tipo di convenzione deve essere approvata da ciascun Consiglio comunale, trattandosi di una scelta fondamentale (articolo 32 della legge 142/90, lettere d e f).

La delibera di approvazione della convenzione non dev'essere sottoposta all'esame del Comitato regionale di controllo (CO.RE.CO), in quanto essa non rientra tra le materie obbligatorie previste⁽¹⁷⁾; di conseguenza, tale deliberazione diventa esecutiva dopo il decimo giorno dalla pubblicazione all'albo pretorio (art. 47, comma 2, legge 142/90).

La convenzione deve prevedere i seguenti elementi (art. 24, comma 2, legge 142/90):

- *gli obiettivi che si intendono raggiungere*. Consistono nello svolgimento coordinato - di un unico servizio a favore di più enti - della struttura che gestisce le funzioni amministrative relative agli insediamenti produttivi; la convenzione dovrà, inoltre, provvedere ad indicare l'ubicazione della sede della struttura;
- *la durata*. Deve essere indicata in modo specifico;
- *le forme di consultazione degli enti contraenti*. Sono previste per consentire agli enti di verificare sia l'andamento del servizio, sia le eventuali possibilità di un suo potenziamento e miglioramento⁽¹⁸⁾;
- *i loro rapporti finanziari*. Questi comprendono le percentuali di spesa del personale e dei mezzi necessari per il funzionamento del servizio a carico di ciascun ente e le eventuali modalità generali riferite alla gestione coordinata⁽¹⁹⁾;

(17) - Art. 17, comma 33, legge 127/97.

(18) - Queste forme di consultazione possono riguardare anche la creazione di apposite commissioni o gruppi operativi di verifica, da parte di ogni Comune, nelle quali siano coinvolti i rappresentanti locali delle organizzazioni di categoria.

(19) - Ad esempio, forme di coordinamento tra la struttura e l'ente convenzionato in ordine agli aspetti dell'istruttoria, relativi alla programmazione urbanistica di ciascun ente convenzionato con quello presso il quale opera e agisce la struttura.

- *la previsione di reciproci obblighi e garanzie*, cioè indicazione delle clausole generali di gestione del rapporto di convenzione, anche con riferimento all'eventuale conclusione in via anticipata, al periodo di tempo previsto per il preavviso, e così via.

La scelta della convenzione è consigliabile, soprattutto per gli Enti caratterizzati da un'economia scarsamente imprenditoriale. Occorre tuttavia considerare che tale soluzione ha lo svantaggio di non poter essere affidate all'Ente convenzionato le competenze a rilevanza esterna (concessioni edilizie, autorizzazioni commerciali). Bisogna quindi regolamentare in modo preciso i rapporti tra Ente locale e Sportello in convenzione, non dimenticando di individuare comunque nel Comune un punto di riferimento che possa fornire allo Sportello gli atti e le notizie necessarie alla sua attività.

In alternativa, una volta ponderate tutte le ipotesi possibili, non è da escludersi la scelta di istituire lo Sportello all'interno dell'Ente malgrado le sue ridotte dimensioni territoriali, ferma restando la necessità di coordinarne l'operato con quello degli sportelli limitrofi e di ricorrere alla consulenza di soggetti esterni presso Enti di maggiore dimensione.

4. I compiti affidati alla Regione

Alle Regioni, il secondo comma dell'articolo 23 del decreto n. 112/98 affida il compito di raccogliere e comunicare alle imprese tutte le informazioni e le notizie inerenti gli incentivi economici, le disposizioni di carattere fiscale, le direttive comunitarie; inoltre le Regioni, nella propria autonomia organizzativa e finanziaria, hanno il compito di provvedere al coordinamento e al miglioramento dei servizi e dell'assistenza alle imprese, con particolare riferimento alla localizzazione e autorizzazione degli impianti produttivi e alla creazione di aree industriali.

La norma aggiunge che queste attività sono poste in essere dalle Regioni, prioritariamente, attraverso lo Sportello Unico dei Comuni.

Quest'ultima precisazione ha il solo scopo di evitare che Comuni e Regioni costituiscano degli uffici paralleli che perseguono lo stesso scopo, affinché gli uffici comunali possano erogare oltre agli atti autorizzativi tutte le informazioni che le

Regioni detengono e che devono mettere a disposizione degli Sportelli Unici dei Comuni.

Le Regioni dovranno anche intervenire per indicare le tipologie degli impianti a struttura semplice, il cui procedimento dovrà essere concluso entro 60 giorni. Tale possibilità va colta per operare un consistente snellimento per il 90% delle attività economiche.

In alcune leggi regionali, la Regione ha riservato a sé un ruolo di coordinamento e di stimolo per la realizzazione degli sportelli unici prevedendo delle forme di intervento e di incentivazione economico-finanziaria.

5. Le risorse finanziarie

Il tema delle risorse finanziarie ha una rilevanza “strategica” per la realizzazione degli Sportelli Unici nei Comuni.

Il processo di conferimento delle funzioni, indicato dalla legge di delega e dai successivi decreti delegati, prevede che le risorse da trasferire ai livelli di governo destinatari delle funzioni amministrative avvenga attraverso la predisposizione di accordi di programma fra Governo da un lato, e Regioni ed Enti locali dall’altro.

In questo caso, tuttavia, non si potrà fare ricorso a questa procedura, in quanto la funzione attribuita ai Comuni con lo Sportello Unico nasce con il decreto n. 112/98 e non ha alle spalle, quindi, un’amministrazione che fino ad oggi esercitava tale compito. Questa particolarità non rispetta, quindi, fino in fondo il dettato della legge di delega, la quale ha espressamente previsto che per ogni funzione attribuita ai livelli di governo territoriale deve essere prevista una congrua copertura di risorse umane, strumentali e finanziarie, tali da consentire l’esercizio della funzione amministrativa.

Questa breve osservazione fa facilmente comprendere che i Comuni dovranno far fronte a questa nuova incombenza trovando al proprio interno risorse personali, strumentali e finanziarie.

Bisogna affermare, tuttavia, che non tutti i Comuni saranno in grado di assumere a proprio carico gli oneri connessi con la creazione delle nuove strutture di servizio, senza che lo Stato intervenga con dei propri fondi che, almeno nella fase

iniziale, incentivino gli Enti locali ad organizzare gli Sportelli Unici; anche se, né la legge n. 59/97, né il decreto legislativo n. 112/98 contengono delle disposizioni che indichino le modalità attraverso le quali reperire e trasferire le risorse ai Comuni.

Anche senza queste indicazioni, tuttavia, il Governo ha la possibilità di reperire le risorse finanziarie necessarie attraverso i fondi per lo sviluppo che diverse amministrazioni centrali hanno in dotazione e che utilizzano per finanziare progetti particolari.

Inoltre, per finanziare i maggiori costi, derivanti dalle funzioni decentrate a seguito della legge Bassanini, è stata istituita la compartecipazione comunale all'Irpef.

6. Procedimento amministrativo

Il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive è unico ed è disciplinato con uno o più regolamenti, ai sensi dell'art. 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997 n. 59. I suoi principi, infatti, sono fissati dal D.l.vo 112/1998, integrato con il DPR 447/1998.

a. Istituzione dello Sportello Unico presso la Struttura organizzativa e individuazione del responsabile del procedimento

Il responsabile del procedimento che terrà i rapporti con le imprese deve essere unico e individuato; al suo fianco il regolamento individua la figura del responsabile della Struttura che, come dice lo stesso *nomen iuris*, dovrebbe essere il dirigente a cui compete la responsabilità dell'organizzazione delle risorse umane e strumentali impegnate presso il servizio.

La sua nomina deve avvenire mediante atto del sindaco (come per tutti i responsabili degli uffici servizi, preceduto dalla delibera di Giunta che, per essere corretta, deve essere composta di due parti: una parte tecnico-organizzativa che prevede cosa si mette a supporto del responsabile della struttura, quindi, come si

intende organizzare lo Sportello; la seconda parte che indica i criteri ai quali il sindaco si deve attenere per la nomina del responsabile. Una volta nominato il responsabile del procedimento, la responsabilità passa dagli amministratori al funzionario.

Il responsabile del servizio (o ufficio) può delegare la responsabilità di procedimento a un addetto, a norma dell'articolo 5 della legge n. 241/1990, fermo restando che:

- tale responsabilità deve comunque ricadere in capo ad un solo soggetto, per cui non è possibile distribuirla in singoli sub-procedimenti;
- ogni competenza a rilevanza esterna resta comunque in capo al responsabile del servizio.

b. Trasparenza delle procedure

Potrà essere concretizzata anche con una adeguata informatizzazione, tale ad esempio da consentire l'accesso a distanza da parte dei richiedenti alla procedura di istruzione della propria domanda, e apertura del procedimento alle osservazioni dei soggetti portatori di interessi diffusi (associazioni ambientaliste, delle organizzazioni dei consumatori, etc.).

c. Rilascio dell'autorizzazione mediante procedimento di autocertificazione

Importantissimo è il principio della facoltà di ricorso, da parte dell'impresa richiedente, all'autocertificazione, strumento improntato al principio di sussidiarietà orizzontale, al fine di attestare la conformità del progetto alle norme vigenti.

Questo procedimento ha inizio con la presentazione presso il competente Sportello Unico, da parte dell'impresa, di un'unica domanda corredata di autocertificazioni attestanti la conformità dei progetti alle singole prescrizioni in materia urbanistica, della sicurezza degli impianti e della tutela sanitaria e ambientale, redatte da professionisti abilitati e sottoscritte, anche per assunzione di responsabilità concorrente, dallo stesso imprenditore o dal legale rappresentante

dell'impresa.

Spetta allo Sportello Unico inserire la domanda nell'archivio informatico, inviare copia dell'istanza e della documentazione alla Regione, agli eventuali Comuni interessati ed alle amministrazioni di volta in volta competenti per le verifiche, e assicurare adeguate forme di pubblicità della avvenuta presentazione della domanda⁽²⁰⁾.

Entro il termine di 30 giorni dal ricevimento della domanda lo Sportello Unico può richiedere, per una sola volta, l'integrazione degli atti o dei documenti necessari ai fini istruttori. Decorso il predetto termine non possono essere richiesti altri atti o documenti concernenti fatti risultanti dalla documentazione inviata. Ciò comporta la sospensione dei termini per la conclusione del procedimento previsto in 90 giorni.

Per maggiori chiarimenti in ordine alle soluzioni tecniche e progettuali il responsabile del procedimento può convocare il soggetto richiedente per un'audizione in contraddittorio di cui viene redatto verbale.

L'autocertificazione non può riguardare: la valutazione di compatibilità e di impatto ambientale; gli impianti nei quali siano utilizzati materiali nucleari; gli impianti di produzione d'armamento; i depositi costieri; gli impianti di produzione, raffinazione, stoccaggio di oli minerali; gli impianti di deposito temporaneo, smaltimento, recupero e riciclaggio dei rifiuti; il controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose⁽²¹⁾; la prevenzione e riduzione dell'inquinamento⁽²²⁾; le ipotesi per le quali la normativa comunitaria prevede la necessità di un'apposita autorizzazione.

(20) - Entro 20 giorni dalla pubblicazione della domanda i portatori di interessi privati e pubblici, individuali o collettivi, e i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati ai quali possa derivare pregiudizio dalla realizzazione dell'impianto possono trasmettere memorie e osservazioni o chiedere di essere uditi in contraddittorio, oppure possono chiedere di indire una riunione con i rappresentanti dell'impresa. I partecipanti possono essere assistiti da tecnici e/o da esperti. La riunione sospende i termini per massimo 20 giorni. Lo Sportello Unico si pronuncia motivatamente su quanto rappresentato dai soggetti sopra detti e, presumibilmente, tale pronuncia costituirà parte dell'istruttoria di merito. A supporto dello Sportello Unico, dovranno essere presenti tutte le competenze tecniche delle varie amministrazioni pubbliche competenti.

(21) - Art. 18, legge 128/1998 e direttiva 96/82/CE.

(22) - Art. 21, legge 128/1998 e direttiva 96/91/CE.

L'applicazione dell'autocertificazione non può che produrre effetti benefici sui tempi di rilascio delle autorizzazioni, molto spesso inutilmente allungati dalla lentezza con cui vengono rilasciate le certificazioni di conformità.

Tuttavia, a fronte di tale vantaggio per l'impresa, preoccupa l'evenienza che le verifiche effettuate successivamente comportino la revoca dell'autorizzazione e la riduzione in pristino dell'opera a carico dell'impresa richiedente.

Infatti, in caso di false dichiarazioni dell'imprenditore o dei suoi tecnici, o scostamenti dal vero non riconducibili ad omissioni integrabili o ad errori correggibili, lo Sportello Unico dichiara sospeso il procedimento e trasmette gli atti all'Autorità giudiziaria (Procuratore della Repubblica). Se quando si avvede della falsità insanabile i lavori sono già iniziati, lo Sportello Unico provvede alla riduzione in pristino a spese dell'interessato, senza neppure invitarlo a provvedere.

I rischi per l'imprenditore, in effetti, sono dati dal fatto che non è previsto limite temporale per tale esercizio, così come non è previsto un limite temporale per l'esercizio delle verifiche che ogni "soggetto competente" ha il dovere per legge di effettuare, anche dopo la conclusione del procedimento per silenzio-assenso e anche dopo l'eventuale realizzazione dei lavori d'insediamento.

Il procedimento mediante autocertificazione si deve concludere entro il termine di:

- 90 giorni dalla presentazione della domanda, o della sua integrazione. Entro tale periodo di tempo, lo Sportello Unico rilascia l'autorizzazione all'insediamento nonché la concessione edilizia⁽²³⁾, ove necessaria. Si prevede, inoltre, l'applicazione del meccanismo del silenzio-assenso, in virtù del quale il soggetto richiedente, che abbia provveduto ad autocertificare la conformità del proprio progetto, ha la possibilità di realizzare comunque l'insediamento una volta che sia decorso inutilmente il termine di 90 giorni per il rilascio delle autorizzazioni previste. Tale possibilità è però condizionata alla preventiva valutazione di impatto ambientale, se necessaria, e al possesso della concessione edilizia⁽²⁴⁾.

(23) - Quanto alla concessione edilizia eventualmente necessaria, restano salvi i termini previsti dall'articolo 4 della legge 493/1993, come novellato dall'articolo 2, comma 60, della legge 662/1996, termini che rischiano di vanificare il procedimento basato sull'autocertificazione.

(24) - Questa condizione, non presente nella proposta originaria e aggiunta solo in sede di definitiva emanazione del provvedimento, limita in modo significativo la portata innovativa dell'introduzione del meccanismo di silenzio-assenso.

Inoltre, come già detto, il formarsi del silenzio-assenso non fa venire meno le funzioni di controllo da parte del Comune e degli enti competenti;

- 60 giorni per gli impianti a struttura semplice, individuati secondo i criteri previamente stabiliti dalla Regione. L'intervento s'intende autorizzato se lo Sportello Unico, entro 60 giorni, non comunica il proprio motivato dissenso, né convoca l'impresa per cercare un accordo (art. 11 della legge 241/1990). La realizzazione dell'opera è comunque subordinata al rilascio della concessione edilizia, ove necessaria.

d. Rilascio dell'autorizzazione mediante procedimento semplificato

Il procedimento semplificato è obbligatorio per gli impianti che richiedono una valutazione del loro impatto ambientale. Pertanto, tale procedimento si ha nei casi di impianti nei quali siano utilizzati materiali nucleari, impianti di produzione di materiali d'armamento, depositi costieri, impianti di produzione, raffinazione e stoccaggio di oli minerali, impianti di deposito temporaneo, smaltimento, recupero e riciclaggio dei rifiuti, scelta autonoma dell'imprenditore. Il procedimento ha inizio con la presentazione della domanda, da parte dell'imprenditore, allo Sportello Unico, il quale invita ogni amministrazione competente a fornire entro 90 giorni gli atti e i pareri richiesti dalla normativa. La prima valutazione da effettuare attiene la compatibilità urbanistica.

Se il progetto è da sottoporre a valutazione d'impatto ambientale il termine è di 150 giorni, salvo proroga non superiore ad altri 90 giorni. Se la domanda risulta incompleta l'amministrazione competente può chiederne, entro 30 giorni, l'integrazione. In tale caso il termine riprende a decorrere dalla presentazione della documentazione completa.

La particolarità del procedimento semplificato sta nel fatto che le usuali lungaggini burocratiche connesse con il rilascio, ad esempio, della concessione edilizia o all'individuazione dell'area o alla variazione del piano regolatore, quando il progetto da realizzare lo richieda, sono accelerate dalla convocazione di apposite Conferenze di servizi, le quali devono essere concluse con risultato positivo entro certi tempi.

Il procedimento semplificato deve concludersi entro sei mesi, che diventano undici se:

- l'impianto deve essere assoggettato alla valutazione d'impatto ambientale;
- si debba adire la Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 4, comma 4, L. n. 241/90) in caso di diniego di un'amministrazione - preposta alla tutela dell'ambiente, o paesaggistico-territoriale, o del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute dei cittadini - partecipi alla Conferenza dei servizi;
- non sia stata accordata l'autorizzazione finale al trascorrere del termine stabilito per la conclusione del procedimento.

e. La Conferenza di servizi

Tale strumento, nato con la legge n. 241/1990 e successivamente modificato, svolge un ruolo importante nella procedura semplificata. La Conferenza di servizi è indetta:

- qualora sia opportuno un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento;
- qualora, in termini più specifici, debbano essere acquisiti concerti, intese, nulla osta, assensi da parte di pubbliche amministrazioni.

Qualora il termine di 90 giorni sia decorso invano, il Sindaco può convocare una Conferenza di servizi finalizzata all'acquisizione degli atti e dei pareri necessari e alla compilazione di un verbale. In questo caso le determinazioni della Conferenza di servizi hanno la stessa valenza del provvedimento che nasce dalla conclusione del normale *iter* procedimentale.

Se un'amministrazione si pronuncia negativamente la decisione viene trasmessa dallo Sportello Unico al richiedente entro 3 giorni ed il procedimento è concluso. Ma il richiedente entro 20 giorni dalla comunicazione può chiedere allo Sportello stesso di convocare una Conferenza di servizi.

Entro i successivi 5 giorni il Sindaco, su richiesta del responsabile del procedimento, convoca la Conferenza di servizi.

Quest'ultima fissa il termine entro cui far pervenire la decisione, in ogni caso entro il termine di 6 mesi; 11 mesi per le opere da sottoporre a valutazione

d'impatto ambientale e per altri casi stabiliti dalla legge (art. 14, comma 4, L.241/90). L'amministrazione precedente può chiedere al Consiglio dei Ministri che si pronunci nei successivi 30 giorni.

Il procedimento si conclude comunque entro il termine di 6 mesi e 11 mesi per le opere da sottoporre a valutazione d'impatto ambientale.

È prevista, inoltre, la possibilità di presentare un progetto in contrasto con lo strumento urbanistico: in questo caso il Sindaco può rigettare l'istanza oppure convocare la Conferenza di servizi, la cui decisione costituisce proposta di variante⁽²⁵⁾, sulla quale, tenuto conto delle osservazioni formulate dagli aventi titolo, si pronuncia definitivamente il Consiglio comunale entro 60 giorni.

Si tratta di un caso particolare di variante, in cui sembra potersi prescindere dall'*iter* procedurale solitamente previsto dalla legge regionale⁽²⁶⁾, in conformità alla *ratio* della massima incentivazione dello sviluppo economico.

f. Collaudo degli impianti

Una rilevante innovazione del DPR 447/98 è data dalla procedura di collaudo, finalizzata ad anticipare ed accelerare l'effettivo avvio dell'attività economica.

L'impresa può chiedere allo Sportello Unico di fissare la data del collaudo tra i 20 e i 60 giorni successivi a quello della richiesta.

Esso viene effettuato da soggetti professionali estranei all'impresa (come ad esempio i laboratori del Comitato olimpico all'Acquacetosa), che vi provvedono con il concorso dei tecnici dell'unità organizzativa "che assicurino requisiti di indipendenza, di competenza e di adeguatezza tecnica"⁽²⁷⁾, senza peraltro che

(25) - La proposta di variante urbanistica, tuttavia, dovrà essere compatibile con gli strumenti di pianificazione sovraumunali, come ad esempio piani paesistici, provinciali, delle comunità montane, etc.

(26) - Nei casi di proposta di variante al piano regolatore generale il Consiglio comunale ha titolo di pronunciarsi, ma la legge regionale prevede la necessità di un successivo assenso da parte della Regione.

(27) - Il collaudo riguarda tutti gli aspetti dell'attività economica: dalle strutture edilizie a quelle impiantistiche, dalla sicurezza ambientale a quella del luogo di lavoro. Pertanto appare evidente come il collaudo debba avvenire da parte di un *team* di esperti nelle diverse discipline.

questa procedura esoneri le amministrazioni dalle loro funzioni di vigilanza e di controllo.

Se lo Sportello Unico non stabilisce nel termine prescritto la data del collaudo, l'impresa può procedere autonomamente e comunicarne l'esito alla struttura; se questo esito è positivo l'impresa può iniziare l'attività produttiva, senza che ciò comporti (soprattutto in questo caso) l'esonero delle amministrazioni pubbliche competenti dall'effettuare controlli e verifiche.

Il certificato di collaudo positivo consente la messa in funzione degli impianti fino al rilascio definitivo del certificato di agibilità, del nulla osta all'esercizio di nuova produzione e di ogni altro atto amministrativo richiesto. Non è da escludersi che la procedura di collaudo possa avvenire in più momenti.

Comunque essa è l'ultimo atto che consente all'impianto produttivo di entrare in funzione.

7. Eurosportello

Come già precedentemente visto, lo Sportello Unico ha il compito di facilitare l'accesso e diffondere le informazioni con specifico riferimento al regime concessorio e autorizzatorio, al sistema delle agevolazioni e dei servizi all'impresa resi disponibili, alla presenza di aree attrezzate, alla consistenza e alle caratteristiche delle imprese presenti.

Sarebbe possibile ipotizzare, peraltro, anche l'opportunità di un collegamento funzionale dello Sportello Unico di cui sopra con lo Sportello Unico a diffusione territoriale previsto dal comma 3 dell'articolo 24 del nuovo decreto legislativo n. 143, recante disposizioni in materia di commercio estero.

Con tale Sportello, la prevista Commissione da costituirsi presso il Cipe per il coordinamento e l'indirizzo della politica commerciale con l'estero, si pone appunto l'obiettivo di trasferire alle imprese le informazioni relative al settore ai fini della fruizione dei servizi e delle agevolazioni al commercio con l'estero.

Appare, dunque, evidente come le amministrazioni locali siano chiamate a svolgere i propri compiti di governo del territorio secondo linee di intervento strategico globale, che richiedono di guardare allo sviluppo della città con un

orizzonte non più solo di confronto nazionale ma di scala ormai extranazionale.

L'impiego dei Comuni italiani si orienta oggi essenzialmente nella identificazione, sul piano operativo, degli strumenti organizzativi idonei a rispondere in modo adeguato alle esigenze di sviluppo del territorio in rapporto alle reali opportunità e alle risorse esistenti, misurando la propria efficienza amministrativa sulle capacità di risposta ai bisogni delle realtà locali.

In questo percorso di ricerca di nuovi modelli dell'organizzazione e dello sviluppo locale, aiuta il confronto con le esperienze europee in cui esiste ormai una prassi amministrativa che dà strumenti e regole a una modalità di rapporto tra pubblico e privato a livello locale, funzionale a promuovere sviluppo e occupazione.

I dieci Patti territoriali inseriti nel Progetto pilota comunitario dei Patti per l'occupazione, in particolare, stanno misurandosi con una esperienza importante di diretta comparazione con modelli organizzativi per il sostegno alla creazione di nuove imprese e nuova occupazione degli altri Paesi europei in cui sono stati attivati gli ulteriori settanta Patti di azione.

Un aspetto essenziale, dunque, sarà quello dell'incardinamento dell'esperienza dei modelli europei nella prassi dell'azione amministrativa ordinaria degli Enti locali favorendo la maturazione di standard dell'azione amministrativa paragonabile a quella degli altri Paesi europei.

Questo passaggio fondamentale, avendo la conseguenza di poter assimilare anche la qualità della relazione pubblico-privato delle Pmi italiane a quella dei Paesi europei concorrenti, diventa il fattore determinante per ridurre il *gap* attuale di competitività delle imprese italiane all'estero.

Per quanto riguarda l'internazionalizzazione delle imprese italiane i passaggi dal sistema centralistico a quello locale sono stabiliti in buona parte dalla riforma dell'Ice e dal decreto Fantozzi. I legislatori hanno tenuto a precisare che molte di queste funzioni dovranno, almeno dal punto di vista del coordinamento, restare a livello centrale.

Nelle Regioni più attive nasceranno gli "Sportelli regionali" dove saranno disponibili tutte le informazioni per le imprese che guardano all'estero. L'Ice fornirà informazioni di carattere promozionale come liste di possibili acquirenti, normative tecniche, occasioni d'affari e tutto ciò che può servire a livello d'informazione sui mercati alle imprese. La Sace, la nostra assicurazione pubblica, fornirà

notizie sul tipo di assicurabilità di paesi esteri, le condizioni e i costi. Infine, la Simest, la “merchant bank” per le *joint venture* all'estero, fornirà le informazioni su questa materia e dal prossimo anno notizie sulla gestione delle agevolazioni pubbliche all'*export*, che per quella data passeranno da Mediocredito a Simest.

L'interessato, attraverso lo Sportello, potrà conoscere la banca locale disponibile a concedere crediti e tutta la parte burocratica relativa all'ottenimento delle agevolazioni sarà gestita direttamente fra banca locale e Simest e non più a livello centrale.

Da questi Sportelli usciranno informazioni relative anche alle agevolazioni offerte dalla Ue o da organismi sovranazionali come ad esempio la Bei e la Bers.

Esiste la rete degli Eurosportelli delle Camere di commercio, che risponde alle esigenze del sistema imprenditoriale italiano per l'internazionalizzazione. Una rete di 65 punti distribuiti in 18 Regioni, localizzati presso 35 Camere di commercio, 23 Aziende speciali, 3 Unioni regionali e 2 Centri estero, oltre all'Euro Info Centre Unioncamere/Mondimpresa con funzioni di coordinamento e assistenza all'intera rete. Una rete che comunica in tempo reale con gli oltre 215 Eurosportelli esistenti sul territorio europeo, i 18 Centri di corrispondenza presenti nei Paesi dell'Europa Centro Orientale e del Bacino del Mediterraneo e strutture analoghe in corso di costituzione e sviluppo in America Latina e Asia.

8. Osservazioni conclusive

La novità di questa riforma è l'aver assegnato a livello locale funzioni riguardanti lo sviluppo economico.

Lo Sportello Unico, infatti, costituisce una buona occasione per i Comuni di diventare i veri protagonisti dello sviluppo economico territoriale e di governare più tempestivamente i processi di localizzazione produttiva⁽²⁸⁾, ma rappresenta

(28) - Così, ad esempio, grazie all'apertura dello Sportello Unico di semplificazione delle procedure, obbligatorie per le aziende agricole, la regione Liguria è riuscita (prima in Italia) a fregiare del prestigioso riconoscimento comunitario alcuni operatori economici che già adesso stanno commercializzando l'olio extravergine con l'etichetta della Dop (denominazione di origine protetta). Il nuovo marchio, con le connesse protezioni comunitarie sulla tipicità e genuinità dei prodotti agroalimentari, spiana la strada all'*export* europeo.

nello stesso tempo una grande sfida.

Con lo Sportello Unico, infatti, cambia la logica dello sviluppo locale e cioè attrarre su di sé gli investimenti. Prima il Comune era abituato all'investimento che arrivava, oggi deve andare a cercarlo.

Oggi deve prevalere la logica dei tempi dell'amministrazione che incidono sulla competitività, e cioè cultura del risultato e non delle procedure. La sanzione per chi non è efficiente, ora, è che vanno da un'altra parte i soldi, gli investimenti, le imprese.

Pertanto, se si vuole garantire la promozione delle opportunità di investimento presenti nel territorio comunale, al fine di attrarre nuovi e qualificati insediamenti, bisogna procedere, per un verso, a formare e motivare economicamente il personale addetto allo Sportello Unico, ma al contempo, ci si dovrà attivare con rapidità affinché siano regolamentati in modo chiaro e coordinato i vari segmenti procedurali connessi allo Sportello, in particolare quello così delicato del rilascio delle concessioni edilizie, in modo da assicurare alle imprese un servizio efficiente che si traduce in certezza dei tempi del procedimento autorizzatorio e qualità dell'assistenza e delle informazioni.

In sostanza, lo Sportello Unico è una grande riforma che può contribuire in misura significativa al rilancio dell'economia italiana e alla costruzione di un nuovo sistema produttivo.

Il futuro ci dirà se tale riforma sarà attuata con successo.



IL PENSIERO GEOPOLITICO

UNA PARTICOLARE VISIONE DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI E DELLA POLITICA ESTERA

Emilio Palmieri (*)

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il pensiero geopolitico. - 3. Conclusioni.

1. Premessa

La fine della contrapposizione bipolare, figurativamente rappresentata dalla caduta del muro di Berlino avvenuta nella notte del 9 novembre 1989, ha determinato nel contesto mondiale, ed in particolare in quello europeo una serie di sconvolgimenti causati dalla nascita e dalla manifestazione di conflitti locali, comunque presenti ma tenuti ad uno stato pressoché latente durante il periodo della c. d. “guerra fredda”, emersi nei territori della ex Unione Sovietica ed in quelli dei suoi paesi-satelliti.

Citando un autorevole studioso della materia⁽¹⁾, col crollo della cortina di ferro “sono scomparse le eleganti semplicità del mondo bipolare”: infatti si è assistito a quella che definiremmo “la grande contraddizione” rappresentata dalla

(*) - Tenente dei Carabinieri, comandante di Plotone Allievi Marescialli della Scuola Marescialli e Brigadieri - 1° Reggimento di Velletri.

(1) - Cfr.: C. JEAN, *Geopolitica*, Bari, 1995.

constatazione per cui (nonostante ovunque si inneggi alla comparsa di una effettiva globalizzazione ed alla creazione di strutture transnazionali - economiche e non -) con la ricerca di regole ed ordine, si assiste al fenomeno in base al quale, in luogo delle due grandi ideologie globalizzanti scaturite da Yalta, è emersa un'idea delle relazioni internazionali fondata sulla frammentazione e balcanizzazione. Tale realtà chiama, pertanto, in causa quello che parte della dottrina ha definito "paradigma conflittuale"⁽²⁾ a fondamento delle dinamiche relazionali, intendendolo come un insieme di interazioni conflittuali fra società organizzate in entità sovrane (gli Stati), di differente potere e diseguale disponibilità di risorse, basato sull'antagonismo tra valori e ideologie incompatibili e generante situazioni di reciproca insicurezza, crisi relazionale e quindi conflitto.

In sostanza quello che comunemente è definito "mondo multipolare" appare essere molto più complesso e di difficile gestione del "mondo bipolare" creato al termine del secondo conflitto mondiale: riprendendo la felice metafora usata dal Romano in un suo interessante testo⁽³⁾ "il *grande continente* bipolare della guerra fredda si è frammentato in una sorta di *arcipelago* dove ogni Stato è un'isola".

L'articolo cercherà di fornire al lettore un'iniziale approccio ad un argomento di un certo interesse, connotato da una notevole complessità tematica e, quindi, di non agevole trattazione al quale riconosciamo meritare, per contro, un'analisi indubbiamente più articolata rispetto al presente studio.

Purtuttavia, tenteremo di prendere in considerazione gli elementi contenutistici caratterizzanti la geopolitica: si potrà, così, constatare come tale indagine appaia utile ad una migliore comprensione dei drammi e delle tragedie che quotidianamente si consumano innanzi alla Comunità Internazionale, talvolta inspiegabilmente assente (o almeno così vogliamo o fingiamo di credere) e che continuano ancora a martoriare interi popoli.

2. Il pensiero geopolitico

Il termine "geopolitica" ha subito da parte del mondo scientifico una sorta di

(2) - Cfr.: F. ATTINA, *Il sistema politico globale*, Bari, 1999.

(3) - Cfr.: AA. VV., *La crisi del bipolarismo*, a cura di S. ROMANO, Milano, 1996.

“ostracismo” a cui solo pochi decenni or sono è stata posta giusta riabilitazione, attribuendo alla stessa dignità di sapere scientifico, di ragionamento, di metodo.

Nata dal pensiero del geografo svedese Rudolph Kjellen, la parola “geopolitica” compare per la prima volta nel 1904 in un saggio di sua produzione fortemente influenzato dal pensiero politico tedesco dell’epoca, ambiente in cui è attivamente impegnato il geografo Friedrich Ratzel, autore, tra l’altro, della *Antropogeografia* (1882-1891) a lungo considerata antesignano guglielmino del razzismo di matrice hitleriana. Ma è con il generale Karl Haushofer⁽⁴⁾, fondatore e direttore della scuola di Monaco di Baviera e della rivista *Zeitschrift für Geopolitik*, che la geopolitica conosce un periodo di grande popolarità e diffusione.

Sono proprio tali origini, a lungo considerate nefaste, che - al termine del secondo conflitto mondiale - hanno determinato la scomparsa nell’ambito scientifico di questa modalità di approccio alle dinamiche delle relazioni internazionali: infatti, la geopolitica ha subito una vera e propria proscrizione proprio perché associata ai programmi di espansione territoriale e alle deliranti teorie razziste sostenute dal nazismo.

La *redentio*, come già accennato, risale a pochi anni or sono; Yves Lacoste, esperto di geopolitica e direttore della rivista francese di geopolitica *Hérodote*, ritiene⁽⁵⁾ che la riscoperta del termine da parte del pensiero politico e dei *media* occidentali sia avvenuta nel 1978 in occasione della invasione della Cambogia da parte del Vietnam: questo conflitto demolì il “dogma” rappresentato dalla impossibilità di “lotte fratricide” in seno a paesi comunisti, a causa di rivalità ed ambizioni territoriali, fondate sulle rivendicazioni dei “diritti storici”, e di interessi nelle aree contese (nel caso di specie il dominio sul delta del fiume Mekong).

Dalla data della sua riabilitazione - convenzionalmente individuata nel 1978 - in poi, la geopolitica entra di diritto a far parte degli strumenti conoscitivi approntati ed utilizzati dall’uomo per addivenire ad un approccio delle numerose problematiche inerenti alle relazioni internazionali, apportando il suo enorme

(4) - A lungo ingiustamente e superficialmente considerato come una delle menti responsabili della tragedia umanitaria prodotta dal nazismo. Fin dal giugno del 1941, data dell’attacco tedesco all’Unione Sovietica, Haushofer si dissociò dal pensiero politico di Hitler: ciò testimonia quanto più complicati e complessi siano stati, nella realtà, i rapporti tra la scuola geopolitica tedesca ed il nazismo.

(5) - Cfr.: Y. LACOSTE, *Che cosa è la geopolitica*, LIMES, n.2/94.

contributo metodologico teso ad una migliore comprensione delle logiche e delle dinamiche del mondo attuale.

Definire il campo semantico, e quindi svolgere una corretta ricerca epistemologica della geopolitica, appare impresa di notevole entità, non solo per la complessità del contenuto, ma anche in considerazione dell'uso inflazionato (e talvolta improprio) che gli stessi *media* fanno del termine allorché si apprestano a descrivere situazioni o contesti di pretesa natura geopolitica.

Innanzitutto è interessante notare come il termine "geopolitica" venga definito dai grandi dizionari italiani⁽⁶⁾ sia come sostantivo (nel Devoto-Oli è definita: "lo studio dei fattori geografici che condizionano l'azione politica"), sia come aggettivo (*ivi*: "pertinente ai metodi ed alle acquisizioni della geopolitica"), determinando correttamente le due grandi direttrici - i due termini dicotomici - reciprocamente esclusivi ma congiuntamente esaustivi, utili a delineare i confini gnoseologici della geopolitica: da un lato, nel suo senso dinamico, la geopolitica intesa come azione, progetto, piano, strategia di questo o quell'attore politico e non solo, staticamente, scienza o particolare materia di studio; dall'altro, metodologia multidisciplinare finalizzata ad un'analisi delle situazioni politiche internazionali oggetto d'esame.

Per una corretta individuazione del significato di geopolitica è fondamentale rimarcare il fatto che la stessa offre approcci metodologici a supporto della successiva azione politica in un *determinato momento storico*, che va considerato di volta in volta.

Come già definito in precedenza, la geopolitica, proprio in ragione della sua natura di azione, progetto, strategia per la decisione politica, può essere correttamente intesa come la "geografia del principe", per ciò stesso non neutrale, ma schierata e finalizzata ad individuare gli interessi e a definire le scelte politiche idonee al loro raggiungimento.

Da quanto detto emerge il carattere eminentemente "soggettivo" di un determinato pensiero geopolitico utilizzato per elaborare ipotesi, teorie e scenari politici: è, in sostanza, strumento ancillare alla "ragion di Stato" di machiavellica memoria.

(6) - La riflessione appare opportuna in quanto, nel citato studio del Lacoste, l'autore mette in risalto come nei dizionari francesi, tra i quali si cita il Larousse ed il Robert, il termine "geopolitica" venga preso in considerazione solo in quanto sostantivo e non anche come aggettivo, benché lo stesso venga più usato in quest'ultimo senso.

Essa, pertanto, è “la riflessione che precede l’azione politica”⁽⁷⁾, connotata da una logica autoreferenziale in quanto riferita al “principe” (cioè il politico), unico responsabile della correttezza o meno dell’ipotesi geopolitica, assunta a presupposto della azione politica posta in essere successivamente.

Consustanziale alla geopolitica risulta essere il “fattore geografico” che costituisce suo precipuo oggetto di studio: infatti, la geopolitica⁽⁸⁾ analizza l’influenza esercitata dal “fattore geografico”, inteso sia nella sua dimensione fisica che umana, sull’adozione delle scelte, ipotesi ed azioni politiche rapportate a quelle degli altri soggetti politici operanti sulla medesima area territoriale e nel medesimo periodo storico, e per questo potenzialmente confliggenti tra loro.

In tale contesto assumono particolare valenza le rappresentazioni dei “diritti storici” che un determinato ente politico esprime, in chiave soggettiva, e che possono risultare, proprio come accade per le rivendicazioni territoriali, in contrapposizione con quelle individuate da altri gruppi e che si riferiscono al medesimo spazio od area territoriale. Col termine *rappresentazioni* si tende ad indicare la portata delle idee geopolitiche ovvero le ragioni a fondamento di una azione, di un progetto o di una strategia posta in essere dall’attore politico; inoltre, lo stesso consente di ben considerare il ruolo rivestito dalla cartografia⁽⁹⁾ per esprimere lo schmittiano “senso dello spazio” espresso da un soggetto politico.

Col termine *diritti storici* la dottrina ritiene, invece, di individuare le pretese, in chiave autorappresentativa, degli spazi vitali su cui rivendicare interessi nazionali e diritti ritenuti e percepiti come appartenenti alla propria identità nazionale - storia, civiltà e cultura - e per ciò stesso irrinunciabili (vedasi il recente caso del Kosovo).

Da quanto detto è agevole dedurre che, nel caso in cui la percezione di tali diritti e la conseguente rivendicazione su spazi ritenuti vitali da parte di un soggetto geopolitico si sovrapponga a quella di un altro, ecco affacciarsi la possibilità di un conflitto. Quindi l’analisi di tali situazioni (sovrapposizione nelle rappresentazioni

(7) - Cfr.: C. JEAN, *op. cit.*

(8) - Tale carattere risulta essere l’elemento di scrimine tra “geopolitica” e “geografia politica”, intesa quest’ultima come la scienza che ha per oggetto di studio “la distribuzione spaziale dei fenomeni politici e della loro influenza sui fattori geografici” invertendo, perciò, il senso dell’indagine.

(9) - Interessante porre l’accento sulla valenza propagandistica della rappresentazione cartografica: si rifletta sull’uso, a tali fini, di un tipo particolare di proiezione o scala ovvero la scelta del centro della carta, talché vengano accentuati i dati e i segni favorevoli all’utilizzatore della carta.

dei diritti storici), le quali preludono ad un potenziale futuro stato di crisi o addirittura conflitto, appare utile per formulare giudizi prognostici atti ad evitarne l'evoluzione *in peius*.

Appare interessante porre l'attenzione sul fenomeno che interessa l'aumento dei soggetti della geopolitica: infatti, non sono più solo gli Stati gli esclusivi destinatari di questa qualifica, ma intervengono anche altre entità che ne erodono la titolarità dall'alto (le istituzioni sovranazionali), dal basso (le forze regionali o locali) e dai lati (forze transnazionali).

Da quanto sin qui detto appare evidente come la geopolitica costituisca un approccio, un metodo, un ragionamento, un catalizzatore di discipline diverse in cui la geografia, l'economia, la tecnologia⁽¹⁰⁾, la storia e la cultura di un popolo si incontrano.

Per concludere, è possibile mutuare una definizione adottata dallo Jean in un suo interessante studio che, seppur schematica, cristallizza - attraverso una ricercata formula in cui si coglie la ponderata riflessione semantica nell'individuazione dei suoi elementi costitutivi - il contenuto proprio della geopolitica: essa consiste "in una prasseologia soggettiva, in un'ermeneutica globalista delle relazioni spaziali a scopo eziologico-prognostico": che è quanto fin qui detto.

3. Conclusioni

Il citato mutamento, intervenuto una decina di anni fa e culminato con lo smembramento dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (e quindi del Patto di Varsavia), ha determinato un "terremoto" nel contesto geopolitico e strategico a livello mondiale.

Si è già avuto modo di accennare, infatti, come gli avvenimenti in precedenza illustrati pongano sempre più in risalto un nuovo concetto di sicurezza dello Stato

(10) - Circa l'importante contributo fornito dalla tecnologia (l'informazione, le tecnologie militari, il settore terziario, le reti informatiche quali il web, etc...) nel ragionamento geopolitico, è possibile affermare che con essa è diminuito il peso specifico dei condizionamenti ambientali tradizionali, quali la posizione, il clima e la distanza, che vengono di fatto annullati da un suo impiego.

il quale è andato evolvendosi in senso globale, creando una situazione per cui anziché ridursi il caleidoscopio dei rischi, è addirittura aumentato il numero delle variabili nell'equazione della sicurezza. Tutto ciò ha posto in essere tutta una serie di *rischi* diffusi, multiformi e multidirezionali di origine economica, sociale e nazionalistica in luogo di una *minaccia* ben individuata, circoscritta e unidirezionale quale quella proveniente dall'ex blocco sovietico, talché si è giunti ad uno scenario internazionale composito, nel quale gli "attori" protagonisti assumono comportamenti al limite dell'imprevedibilità, richiedendo, sul piano della loro gestione, l'adozione di azioni risolutive (o presunte tali) di difficile concretizzazione, sia a causa delle rilevanti numerose componenti presenti, sia in considerazione della ricerca dei fragili "equilibri relazionali", fondamentale nel campo dei rapporti internazionali.

Come si è avuto modo di evidenziare, il fulcro nodale per una corretta individuazione epistemologica della geopolitica è da ricercarsi nel suo campo di analisi fondato sulle rivalità territoriali, dispute di confine e lotte in nome di pretesi "diritti storici" ed interessi nazionali su aree e spazi localizzati e rappresentanti la posta in gioco del rapporto di forza per ragioni strategiche, economiche, simboliche, culturali.

Ecco che, alla luce di quanto sopra illustrato, diventano più comprensibili i conflitti o tensioni diffusi nell'attuale contesto mondiale: sia quelli emersi, quali il tentativo di invasione ed annessione del Kuwait da parte dell'Irak, il conflitto che ha contrapposto l'U.R.S.S. all'Afghanistan, il distacco dei paesi baltici dall'Unione Sovietica, la divisione della Cecoslovacchia, la disgregazione della federazione Jugoslava, il conflitto in Kosovo, la recentissima guerra civile in Cecenia o i disordini a Timor Est; sia quelli latenti e a carattere locale, ma altrettanto pericolosi ed imprevedibili quali il problema corso in Francia, il particolarismo culturale basco in Spagna, le spinte indipendentiste in Irlanda del Nord, le rivendicazioni di diritti su spazi territoriali da parte di piccole aggregazioni in Canada ed Australia, i revanscismi albanesi per la costituzione di una Grande Albania: tutti sintomi di quella che precedentemente abbiamo indicato come la "grande contraddizione", presente soprattutto in Europa, ove da un lato appare spasmodica la ricerca da parte dei Governi di una unione politica, oltre che economica, mentre dall'altro sono sempre più numerosi i poteri regionali o locali che manifestano pretese geopolitiche

attraverso rivendicazioni storiche, culturali, etniche, economiche su aree territoriali ben definite.

Attraverso l'apporto metodologico fornito dalla geopolitica per l'analisi delle situazioni presenti in un dato momento storico, la rappresentazione degli interessi e diritti rivendicati su uno spazio (esigenze), l'individuazione dei condizionamenti (possibilità), l'elaborazione di ipotesi d'azione e la loro concreta attuazione⁽¹¹⁾ con le potenziali sovrapposizioni rispetto ad altri attori geopolitici, è possibile comprendere gli scenari presenti nell'attuale contesto mondiale allo spirare di questo secolo "terribile e meraviglioso" e leggere, con lenti nuove, quanto si sta vergando nel grande libro della Storia umana, la quale vede ogni giorno completarsi una sua nuova pagina.



(11) - In questa progressione è possibile cogliere la similitudine con quelle che, nella dottrina militare, vengono definite come "Linee di Azione Propria"-L.A.P. (le esigenze) e le "Possibilità di Azione del Nemico"-P.A.N. (le possibilità).

Principali riferimenti bibliografici

C. JEAN, *Geopolitica*, Bari, 1995.

F. ATTINÀ, *Il sistema politico globale*, Bari, 1999.

AA. VV., *La crisi del bipolarismo*, a cura di S. ROMANO, Milano, 1996.

AA. VV., *Il pensiero strategico*, a cura di C. JEAN, Milano, 1996.

Y. LACOSTE, *Che cosa è la geopolitica*, in *LIMES*, n. 4/93, n. 1-2-3/94.

A. TANI, *Gli scenari strategici di oggi*, in *ISTRID*, n. 33-34-35/99.

F. CARDINI, *Il fantasma della geopolitica*, in *ISTRID*, n. 1/96.

F. BOTTI, *Geografia politica, geopolitica, geostrategia*, in *RIVISTA MILITARE*, n. 3/96.

F. BOTTI, *L'arte militare del duemila*, Roma, 1998.



CONVEGNO DI STUDI SUL TEMA “LA FORMAZIONE DELL’UFFICIALE: PROSPETTIVE PER IL FUTURO”

Nei giorni 5 e 6 maggio 2000, presso la Scuola Ufficiali dell’Arma dei Carabinieri, si è tenuto un convegno di studi sulle prospettive per il futuro nella formazione dell’ufficiale. Dopo il saluto di apertura, hanno preso la parola, nell’ordine, il Comandante Generale dell’Arma dei Carabinieri, Gen. C.A. Sergio Siracusa, il Comandante della Scuola, Gen. B. Mario Mori e il Generale Ispettore delle Scuole dell’Arma dei Carabinieri, Gen. D. Giovanni Narici.



Saluto del Comandante della Scuola

Signor Comandante Generale,
cortesi ospiti, signori ufficiali,

ho il piacere di porgere loro il saluto di benvenuto in questa Scuola, in occasione del convegno di studi sulle prospettive della formazione dell'ufficiale.

Se è scontato il diretto interesse culturale e professionale per le tematiche proposte e gli spunti di riflessione che ne deriveranno, non posso non sottolineare preliminarmente, la soddisfazione per la convinta adesione che la nostra iniziativa ha suscitato.

La partecipazione di tanti rappresentanti di forze armate e di polizia, nazionali ed internazionali, costituisce infatti una ricchezza di sicuro valore nel confronto aperto e proficuo su temi vitali per istituzioni come le nostre le quali, collocando al centro del loro sistema organizzativo e funzionale l'uomo, hanno come prospettiva strategica la corretta interpretazione dei modi migliori e più attuali di essere al servizio del consesso civile e del suo conseguente sviluppo futuro, in un'ottica europea ed internazionale.

Con tali sentimenti ringrazio calorosamente i rappresentanti della Francia, della Spagna, della Turchia e dell'Olanda che testimoniano con la loro presenza la saldezza dei legami che uniscono le nostre nazioni ed i comuni sentimenti che animano la nostra azione di forze di polizia ad ordinamento sia militare che civile.

Ancora un sentito ringraziamento a comandanti e direttori di Accademie e Istituti d'istruzione ed ai responsabili dell'addestramento e della formazione delle forze armate e di polizia nazionali. Le esperienze e le soluzioni anche diversificate poste a confronto non possono che rappresentare un arricchimento sul piano concettuale ed organizzativo e per noi costituiscono indubbiamente motivo di riflessione e di attenta considerazione.

Un grazie infine ai Signori Ufficiali dell'Arma che hanno accettato di intervenire manifestando così concretamente, con il loro contributo di idee e di esperienza, il loro affetto e la loro profonda sensibilità nei confronti di questa Scuola, che ritengo di poter definire, senza presunzione, la casa madre di tutti gli ufficiali dei Carabinieri.

Prima di procedere oltre, e per non togliere spazio agli autorevoli interventi che

seguiranno, vorrei limitarmi ad alcune indicazioni organizzative per rendere questo incontro quanto più utile e gradevole per tutti i partecipanti e per coloro che desiderassero seguire interamente i lavori che si svilupperanno.

Abbiamo costituito una segreteria per tutte le problematiche connesse con gli interventi e le esigenze logistiche. Coloro che gradiscono apportare ulteriori contributi o comunque seguire le sessioni di studio (che si svolgeranno presso l'aula seminari di questa Scuola) sono pregati - per mere esigenze di organizzazione - di rivolgersi al responsabile della segreteria, onde concordare, eventualmente, anche spazi di intervento o diffusione interna di relazioni o spunti di riflessione.

Vi rinnovo il più caloroso benvenuto ed il più sentito ringraziamento, sperando che questo incontro possa rappresentare per voi un gradito ed utile ricordo umano oltre che professionale.

Chiedo al Sig. Comandante Generale di voler prendere la parola.

Intervento del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri

Autorità, signore e signori, mi unisco al saluto di benvenuto che ha rivolto loro il Comandante della Scuola, aggiungendo un sincero ringraziamento per aver voluto intervenire a questo convegno di Studi. Una così qualificata presenza di Autorità di vertice delle Istituzioni dello Stato, eleva il tono culturale della manifestazione e le conferisce maggiore rilevanza.

Desidero altresì indirizzare un saluto particolare alle delegazioni delle Forze di Polizia a status militare della Francia, Portogallo, Spagna, Olanda e Turchia, con le quali abbiamo più stretti rapporti di collaborazione soprattutto sul piano addestrativo.

Con questo mio breve intervento mi propongo di delineare lo scenario nel quale si muove attualmente l'Ufficiale dei Carabinieri, e l'impianto addestrativo che lo prepara alle sue funzioni, per porre a base dei lavori le possibili linee evolutive.

Infatti, durante i due giorni di convegno, ci proponiamo di acquisire le esperienze delle istituzioni italiane ed estere partecipanti, per poter individuare, in modo concreto, gli obiettivi da conseguire nell'immediato e, per il lungo periodo, mettere a fuoco spunti di studio per più approfondite riflessioni.

L'Ufficiale dei Carabinieri, non appena completato il suo ciclo di studi in questo Istituto, si deve confrontare con una realtà la cui rapida evoluzione, sia sotto il profilo tecnologico che sul piano sociale, è sotto gli occhi di tutti. Muta, dunque, la società e, di conseguenza, cambiano e si adeguano le norme, non solo nazionali, ma anche sovranazionali, che i Carabinieri devono ben conoscere per poterle, all'occorrenza, applicare ed operare, con l'opportuna competenza, negli organismi di polizia internazionali, rappresentando convenientemente il Paese e l'istituzione.

Questo sviluppo così rapido necessariamente coinvolge anche gli ambienti della delinquenza che adotta nuove tecnologie per avvalersi delle più veloci possibilità di comunicazione e di spostamento e, quindi, per allargare la sfera degli interessi illeciti in alvei che trascinano i confini, ormai troppo angusti, del Paese. Pertanto, organizzazioni che fino a pochi anni fa sembravano operare solo in limitate porzioni dello Stato, ora si vanno ampliando, e, così, entrano in contatto con altre analoghe forme di devianza, strutturando alleanze o aprendo conflitti che conducono a continui cambiamenti del panorama criminale.

La caduta del sistema geopolitico bipolare, inoltre, ha aggiunto ulteriori tessere a questo mosaico, di per sé stesso complesso, evidenziando situazioni di disagio sociale. Queste, sovente, o sfociano in agguerrite forme di delinquenza - che si riverberano in modo significativo anche in territorio nazionale - o evolvono in conflittualità tra gruppi etnici o religiosi disomogenei, postulando, in quei paesi, presenze internazionali non solo militari ma anche di polizia.

L'Arma, per la duplice natura militare e di Forza di Polizia, si è rivelata particolarmente adatta a missioni di tal genere.

In ambito nazionale numerosi aspetti del panorama normativo sono in fase di totale evoluzione: la progressiva professionalizzazione delle Forze Armate, l'arruolamento di personale femminile, la struttura della formazione secondaria e universitaria hanno già prodotto significative modificazioni nell'assetto strutturale di istituzioni fondamentali per la società italiana.

In uno scenario così articolato le Forze dell'Ordine devono essere, oltre che ben equipaggiate, culturalmente e professionalmente preparate ma, soprattutto, ben organizzate.

L'addestramento dell'Ufficiale dei Carabinieri vuole rispondere a queste esigenze. Egli sarà, infatti, Comandante di uomini, che non vuol dire solo buon dirigente, ma anche saper dimostrare, ogni giorno sul campo, di avere un background culturale e qualità personali che gli consentano di essere un vero leader di uomini.

Le capacità cardine dell'ufficiale - che devono innestarsi saldamente su un profilo morale e caratteriale molto elevato- sono, a mio avviso, essenzialmente quattro: preparazione militare; formazione culturale, giuridica e di polizia, cognizione tecnologica e telematica; nonché capacità di comunicare in qualsiasi contesto operativo e, quindi, conoscenza linguistica.

Finora il nostro sforzo, per quanto concerne gli ufficiali del ruolo normale, è consistito in successivi e progressivi correttivi ad un modello che, tuttavia, ha subito pochi mutamenti nell'impianto strutturale dalla fine dell'ultimo conflitto mondiale. Infatti, i nostri ufficiali si formano, durante il biennio trascorso presso l'Accademia Militare di Modena, soprattutto sotto il profilo militare e completano la loro preparazione giuridico-professionale presso la Scuola Ufficiali, conseguendo - al termine del ciclo addestrativo, recentemente elevato ad un triennio - la laurea in giurisprudenza.

Nell'ambito dell'evoluzione del processo formativo, è stata conferita maggiore valenza all'informatica ed alla tecnologia specie negli aspetti che si riflettono sulle attività professionali. Uno spazio particolarmente ampio è stato, poi, dato allo studio delle lingue, proprio in ragione delle proiezioni in organi e missioni multinazionali, incrementandone i periodi di lezione e prevedendo oltre al corso di inglese, l'istituzione di sessioni di altre lingue di interesse istituzionale, quali francese, tedesco e spagnolo. L'apprendimento si completa con un ulteriore periodo di attività intensiva, comprensiva di una fase all'estero - svolta durante il terzo ed ultimo anno di permanenza presso la Scuola Ufficiali - e si conclude con la certificazione di conoscenza rilasciata dalla Scuola Lingue Estere dell'Esercito, secondo gli attuali standard NATO.

Altro punto qualificante del terzo anno addestrativo, denominato appunto

“Corso di perfezionamento”, è un periodo di istruzione pratica - che si assomma ad analoghi tirocini svolti, durante i precedenti anni di corso, ai Comandi intermedi e Provinciali di tutta Italia - presso Unità della Capitale ove i giovani ufficiali prendono contatto con problematiche addestrative, nonché relative al servizio territoriale e dei reparti mobili. Tali peculiari attività sono svolte a consentire loro un più agevole e rapido inserimento nelle dinamiche dei reparti delle diverse linee organizzative dell'Arma, che costituiranno le prime sedi di impiego al termine del periodo di formazione.

Pari attenzione, ovviamente, viene posta all'aggiornamento costante della didattica svolta agli ufficiali frequentatori dei ruoli speciale e tecnico, dei quali viene adeguatamente valutata e valorizzata, rispettivamente, la pregressa esperienza professionale e l'accentuata specializzazione in particolari settori ad alto contenuto tecnologico e scientifico.

Questi modelli, tuttavia, esigono una verifica alla luce delle considerazioni cui ho fatto cenno e possono essere, eventualmente, modificati, pur se rimangono, in ogni caso, un'ottima base sulla quale poter edificare le strutture ritenute più aderenti alla realtà contingente.

In tale quadro, sta assumendo, per noi, una valenza significativa anche l'evoluzione del mondo universitario.

I rapporti delle Scuole Carabinieri con gli ambienti accademici, infatti, sono divenuti, negli ultimi anni, sempre più stretti, passando da un limitato contatto - per lo più regolato con provvedimenti normativi *ad hoc* - ad una fase di costruttiva collaborazione.

Vogliamo, dunque, valutare ogni possibile esigenza di cambiamento ed adeguamento, esaminando il maggior numero di modelli possibili, per acquisire tutte le alternative non ancora sperimentate direttamente, onde pervenire ad un modello flessibile che consenta una corretta gestione dei mutamenti che l'evoluzione sociale ci verrà imponendo.

In tale prospettiva, e concludo, mi auguro che il convegno di studi ponga le fondamenta di un'attività concettuale capace di preparare e fornire risposte vincenti alle sfide future, che possa essere un momento di corale riflessione, di arricchimento culturale e che si svolga in uno spirito di reciproca collaborazione e di comune scambio di esperienze. Auguro, a tutti, buon lavoro.

Relazione introduttiva del Comandante della Scuola

Prima di procedere nella esposizione delle varie relazioni vorrei tratteggiare un sintetico profilo dell'attuale sistema di reclutamento e formazione degli ufficiali dell'Arma dei Carabinieri, soprattutto per definire le coordinate di riferimento concrete entro le quali si possa articolare la discussione che sta per iniziare.

Nel 1993 viene emanata la normativa di riordino dei ruoli degli ufficiali dei Carabinieri, che rappresenta il quadro legislativo di base da cui deriva l'attuale sistema di alimentazione e formazione dell'intera categoria. Precedentemente esisteva un ruolo unico degli ufficiali in servizio permanente dell'Arma, ad eccezione del ruolo tecnico-operativo che peraltro ha avuto vita breve ed ormai non viene più alimentato.

Il provvedimento in questione istituisce tre distinti ruoli cui si accede attraverso tre diversi sistemi di reclutamento e per i quali l'Istituzione ha approntato tre differenti profili formativi ed addestrativi. In estrema sintesi si tratta:

- del ruolo normale, formato prevalentemente dagli allievi ufficiali del corso Carabinieri dell'Accademia Militare di Modena che al termine di un biennio di studi conseguono la nomina a sottotenente e frequentano il triennio di applicazione e perfezionamento presso questa Scuola Ufficiali;

- del ruolo speciale, cui si accede per concorso interno al quale possono partecipare gli ufficiali di complemento ed i marescialli dell'Arma, i quali - qualora vincitori - saranno nominati sottotenenti in spe e frequenteranno un corso applicativo della durata di un anno presso questo Istituto;

- infine, del ruolo tecnico, a sua volta suddiviso nelle specializzazioni di informatica, investigazioni scientifiche e psicologia applicata, cui si accede per concorso, al quale possono partecipare prevalentemente giovani laureati nelle specifiche discipline scientifiche, i quali - in caso di esito positivo - saranno nominati tenenti in spe e frequenteranno un corso formativo della durata di un anno.

In sostanza il quadro che vi ho brevemente descritto appare piuttosto variegato e postula l'esigenza di soluzioni diversificate e la necessità di adottare progetti educativi ed addestrativi estremamente flessibili e capaci di recepire le continue istanze di aggiornamento, di specializzazione e di specifica preparazione professionale che, pressantemente, giungono dalla società civile, dalle altre istituzioni pubbliche e

recentemente - e con sempre maggior vigore - dalla comunità internazionale. In sintesi emergono problemi di omogeneità di base della formazione militare e professionale che, almeno sino ad oggi, solo un istituto d'istruzione inquadrato organicamente all'interno della singola istituzione pare efficacemente soddisfare.

D'altra parte si configura come necessaria una differenziazione per specializzazioni e per diversa vocazione d'impiego.

Il tutto - poi - si complica perché non si può più prescindere dal confronto continuo e dialettico con il mondo accademico ed universitario, che solo può offrire quella cultura e quella preparazione giuridica e scientifica, presupposto referenziale indispensabile per l'ufficiale.

Spero soltanto di aver posto alla vostra attenzione, in modo esauriente e quasi provocatorio, la complessità del quadro esigenziale che necessita di risposte globali e chiare, nei contenuti, nelle procedure, nelle finalità istituzionali.

Ringraziandovi ancora per il vostro contributo e per la vostra stessa presenza, passo a presentare la prima relazione di questa giornata.

Intervento di chiusura del Gen. Ispettore delle Scuole dell'Arma dei Carabinieri

Vi ringrazio per il contributo offerto in questi due giorni di serrato dibattito.

Un grazie particolare ai colleghi Francesi, Spagnoli, Turchi, Olandesi ed alle personalità del mondo accademico che sono intervenute attivamente nel corso dei lavori.

L'imperativo di fare sempre di più con meno, la necessità di partire dalle richieste dell'utente, il ruolo e la funzione del mondo universitario, la sempre più crescente richiesta di cultura e professionalità di ampio respiro - in un contesto che si restringe nell'ottica di una sempre più selettiva specializzazione - sono stati i temi dominanti del convegno. Il problema delle risorse - sempre insufficienti - impone indubbiamente delle scelte coraggiose circa priorità e tagli.

Credo si possa essere d'accordo nell'affermare che tutto può essere ridimensionato tranne che la formazione e la cultura che occupano un posto di assoluta preminenza.

Oggetto di attento esame formeranno le proposte concernenti il processo

formativo dei Quadri. Al riguardo abbiamo ascoltato pareri autorevoli e molti suggerimenti appaiono degni della massima considerazione.

Siamo nel campo della formazione dei futuri dirigenti dell'Arma.

Credo che sia un momento assolutamente delicato per i nostri organismi, essendo la funzione del capo primaria, fondamentale, importantissima. Non possiamo, in questo settore, commettere degli errori.

Mi auguro che questi incontri siano, nel tempo, sempre più frequenti, perché non finiremo mai di imparare. È importante che ognuno porti il contributo delle sue idee, delle sue esperienze, della sua competenza, anche perché la sfida che abbiamo dinnanzi per un mondo migliore, più sicuro, più tranquillo è una sfida che ci riguarda tutti.

Noi abbiamo un delicato compito: fornire sicurezza e ciò significa dare la materia prima, l'ossigeno, perché soltanto in un contesto di sicurezza si può lavorare seriamente, con tranquillità e con serenità.

La sicurezza non può essere fornita solo dall'Arma: abbiamo bisogno del contributo di tutti. Nessuno oramai può essere più solo oggi.

Grazie.



DECRETO LEGISLATIVO 31 GENNAIO 2000, N. 24
(Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 38 del 16 febbraio 2000)

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RECLUTAMENTO SU BASE VOLONTARIA, STATO GIURIDICO E AVANZAMENTO DEL PERSONALE MILITARE FEMMINILE NELLE FORZE ARMATE E NEL CORPO DELLA GUARDIA DI FINANZA, A NORMA DELL'ARTICOLO 1, COMMA 2, DELLA LEGGE 20 OTTOBRE 1999, N. 380

Il decreto fissa i principi generali in tema di reclutamento volontario femminile nelle Forze armate e nella Guardia di finanza (art. 1 e 2), stato giuridico e avanzamento del personale militare femminile (artt. 4 e 5). In particolare il decreto tende ad armonizzare la disciplina esistente in materia di reclutamento, stato giuridico ed avanzamento con la normativa di cui alla legge 30 dicembre 1971, n. 1204, recante tutela delle lavoratrici madri.

È anche prevista, da parte delle amministrazioni interessate, la modifica degli ordinamenti dei corsi presso le accademie e gli istituti di formazione in relazione all'ammissione agli stessi del personale femminile (art. 3).

DECRETO LEGISLATIVO 10 MARZO 2000, N. 74
(Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 76 del 31 marzo 2000)

NUOVA DISCIPLINA DEI REATI IN MATERIA DI IMPOSTE SUI REDDITI E SUL VALORE AGGIUNTO, A NORMA DELL'ARTICOLO 9 DELLA LEGGE 25 GIUGNO 1999, N. 205

Il decreto si suddivide in cinque titoli: definizioni, delitti, disposizioni comuni, rapporti con il sistema sanzionatorio amministrativo e fra procedimenti,

disposizioni di coordinamento e finali.

In particolare, ai fini del presente decreto, vengono stabilite le seguenti definizioni legali: fatture o altri documenti per operazioni inesistenti; elementi attivi o passivi; dichiarazioni; fine di evadere le imposte, fine di consentire a terzi l'evasione e fine di sottrarsi al pagamento - anche per quanto riguarda i fatti commessi da chi agisce in qualità di amministratore, liquidatore o rappresentante di società, enti o persone fisiche; imposta evasa e soglie di punibilità in riferimento alla stessa.

In tema di delitti, il decreto raggruppa le relative fattispecie in due capi: delitti in materia di dichiarazioni e delitti in materia di documenti e pagamento di imposte.

I principali delitti previsti dal provvedimento legislativo sono i seguenti: dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 2); dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici (art. 3); dichiarazione infedele (art. 4); omessa dichiarazione (art. 5); emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 8); occultamento o distruzione di documenti contabili (art. 10); sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte (art. 11).

Vengono inoltre previste, per gli aspetti penali, discipline peculiari in tema di: tentativo (art. 6); concorso di persone nei casi di emissione o utilizzazione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 9); pene accessorie (art. 12); circostanze attenuanti (artt. 13 e 14); errore (art. 15); speciali cause di non punibilità (art. 16); interruzione della prescrizione (art. 17); competenza per territorio (art. 18).

LEGGE 31 MARZO 2000, N. 78

(Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 79 del 4 aprile 2000)

DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI RIORDINO DELL'ARMA DEI CARABINIERI, DEL CORPO FORESTALE DELLO STATO, DEL CORPO DELLA GUARDIA DI FINANZA E DELLA POLIZIA DI STATO. NORME IN MATERIA DI COORDINAMENTO DELLE FORZE DI POLIZIA.

Si riporta il testo integrale dell'articolo 1 della legge:

“(Delega al Governo per il riordino dell’Arma dei carabinieri)

1. Al fine di assicurare economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse delle attività istituzionali, il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, per adeguare, ferme restando le previsioni del regolamento approvato con regio decreto 14 giugno 1934, n. 1169, e successive modificazioni, non in contrasto con quanto previsto dal presente articolo, l’ordinamento ed i compiti militari dell’Arma dei carabinieri, ivi comprese le attribuzioni funzionali del Comandante generale, in conformità con i contenuti della legge 18 febbraio 1997, n. 25.

2. Nell’esercizio della delega di cui al comma 1, fermi restando la dipendenza funzionale dal Ministro dell’interno per quanto attiene ai compiti di tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica, nonché l’esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria alle dipendenze e sotto la direzione dell’autorità giudiziaria, ai sensi del codice di procedura penale, sono osservati i seguenti principi e criteri direttivi:

a) collocazione autonoma dell’Arma dei carabinieri, con rango di Forza armata, nell’ambito del Ministero della difesa, con dipendenza del Comandante generale dal Capo di stato maggiore della difesa, secondo linee coerenti con le disposizioni della legge 18 febbraio 1997, n. 25, per l’assolvimento dei seguenti compiti militari:

- 1) concorso alla difesa della Patria e alla salvaguardia delle libere istituzioni e del bene della collettività nazionale nei casi di pubblica calamità, in conformità con l’articolo 1 della legge 11 luglio 1978, n. 382;
- 2) partecipazione alle operazioni militari in Italia e all’estero sulla base della pianificazione d’impiego delle Forze armate stabilita dal Capo di stato maggiore della difesa;
- 3) partecipazione ad operazioni di polizia militare all’estero e, sulla base di accordi e mandati internazionali, concorso alla ricostituzione dei corpi di polizia locali nelle aree di presenza delle Forze armate in missioni di supporto alla pace;
- 4) esercizio esclusivo delle funzioni di polizia militare e sicurezza per l’Esercito, per la Marina militare e per l’Aeronautica militare, nonché, ai sensi dei codici penali militari, esercizio delle funzioni di

- polizia giudiziaria militare alle dipendenze degli organi della giustizia militare;
- 5) sicurezza delle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane ivi compresa quella degli uffici degli addetti militari all'estero;
 - 6) assistenza ai comandi e alle unità militari impegnati in attività istituzionali nel territorio nazionale, concorso al servizio di mobilitazione;
- b) realizzazione di una efficace ripartizione della funzione di comando e controllo, mediante definizione dei livelli generali di dipendenza delle articolazioni ordinamentali e con la previsione del ricorso a provvedimenti amministrativi per i conseguenti adeguamenti che si rendessero necessari;
- c) revisione delle norme sul reclutamento, lo stato giuridico e l'avanzamento degli ufficiali, al fine di:
- 1) armonizzare la normativa vigente per gli ufficiali dell'Arma dei carabinieri ai contenuti del decreto legislativo 30 dicembre 1997, n. 490, prevedendo anche commissioni di valutazione per l'avanzamento degli ufficiali composte da personale dell'Arma dei carabinieri e, comunque, analoghe per tipologia e partecipazione di specifiche cariche interforze a quelle previste dal decreto legislativo 30 dicembre 1997, n. 490;
 - 2) riordinare, in relazione alle esigenze operative e funzionali da soddisfare, i ruoli normale, speciale e tecnico esistenti, anche mediante la rideterminazione delle relative consistenze organiche, l'eventuale soppressione ovvero l'istituzione di nuovi ruoli e specialità anche per consentire l'autonomo soddisfacimento delle esigenze tecnico-logistiche dell'Arma. Tale revisione potrà riguardare anche, per ciascuno dei ruoli, le dotazioni organiche dei gradi, le permanenze, i requisiti, i titoli e le modalità di reclutamento e di avanzamento, nonché le aliquote di valutazione e il numero delle promozioni annue per ciascun grado, l'istituzione del grado apicale di Generale di corpo d'armata con consistenza organica adeguata alle funzioni da assolvere ed all'armonico sviluppo delle carriere, l'elevazione a 65 anni del limite di età, per i

Generali di corpo d'armata e di divisione, equiparando correlativamente anche quello del Comandante generale in carica, nonché, solo se necessario per la funzionalità del servizio, innalzando i limiti di età per i restanti gradi; conseguentemente, assicurare la sovraordinazione gerarchica del Comandante generale ed il mantenimento dell'attuale posizione funzionale;

- 3) rivedere, nel quadro del potenziamento dei ruoli degli ufficiali da attuare mediante riduzione delle consistenze organiche del restante personale, le dotazioni dirigenziali in modo tale che esse risultino coerenti con quanto previsto per le Forze armate;
- 4) rivedere la normativa concernente il Corso d'istituto ed eventualmente adeguare le modalità di ammissione all'Istituto superiore di Stato maggiore interforze istituito con il decreto legislativo 28 novembre 1997, n. 464, in relazione al nuovo ordinamento;
- 5) prevedere disposizioni transitorie per il graduale passaggio dalla vigente normativa a quella da definire con i decreti legislativi nonché l'abrogazione delle norme regolamentari e di ogni altra disposizione che risulti in contrasto con la nuova disciplina.

3. L'elevazione a 65 anni del limite di età, di cui al comma 2, lettera c), numero 2), ha effetto a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. Il Governo, sentite le rappresentanze del personale, trasmette alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica gli schemi dei decreti legislativi di cui ai commi 1 e 2, corredati dai pareri previsti dalla legge, per il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, esteso anche alle conseguenze di carattere finanziario, che si esprimono entro sessanta giorni dalla data di assegnazione.

5. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo, pari a lire 3.100 milioni annue, si provvede ai sensi dell'articolo 8."

La legge contiene anche modifiche alla legge 18 febbraio 1997, n. 25, recante norme sulla ristrutturazione dei vertici dell'amministrazione della difesa e delle Forze armate, e un'apposita delega al Governo ad emanare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive dei dd.lggss. nn. 196, 197, 198 e 199 del 12 maggio 1995. Inoltre la legge stabilisce che il Ministro

dell'interno, quale autorità nazionale di pubblica sicurezza, esercita le funzioni di coordinamento e direzione di cui all'art. 1 della legge 1° aprile 1981, n. 121, mediante il dipartimento della pubblica sicurezza, secondo quanto previsto dall'art. 6, primo comma, della medesima legge.

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

15 APRILE 2000

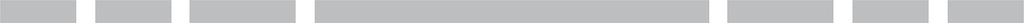
(Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 94 del 21 aprile 2000)

ORDINAMENTO DELLE STRUTTURE GENERALI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Il decreto disciplina l'organizzazione delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In particolare le predette strutture vengono suddivise come segue:

- strutture generali della Presidenza preposte in maniera organica ed integrata alle aree funzionali omogenee (ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri; Dipartimento per i rapporti con il Parlamento; Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie; Dipartimento per gli affari regionali; Dipartimento per l'informazione e l'editoria; Dipartimento della funzione pubblica; Dipartimento per le pari opportunità; Dipartimento per le riforme istituzionali; ufficio per l'innovazione tecnologica; Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi; Dipartimento per il coordinamento amministrativo; ufficio per il coordinamento in materia di controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato; Dipartimento per gli affari economici; ufficio di segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome di Trento e Bolzano; ufficio di segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali);

- strutture generali della Presidenza adibite a compiti di organizzazione, gestione delle risorse, controllo e monitoraggio (ufficio del Segretario generale; Dipartimento per gli affari generali e del personale; Dipartimento del cerimoniale di Stato; ufficio bilancio e ragioneria; ufficio dei servizi amministrativi e tecnici;



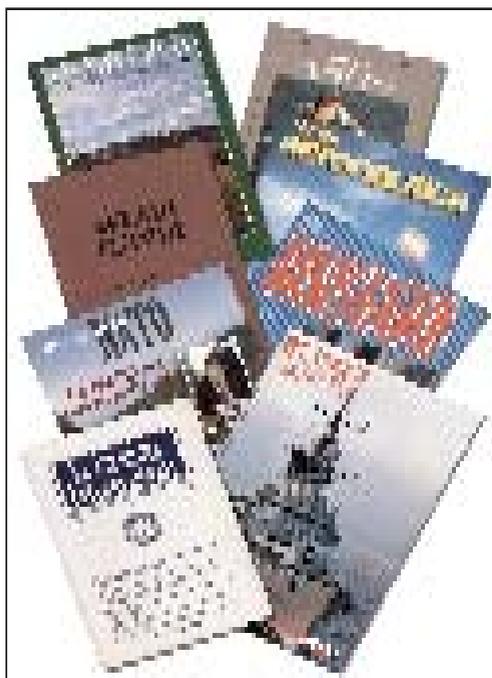
ufficio per l'informatica, la telematica e la statistica; ufficio del sovrintendente; ufficio per il controllo interno);

- strutture equiparate a quelle generali (uffici di diretta collaborazione del Presidente: ufficio di segreteria del Presidente; ufficio stampa e del portavoce del Presidente; ufficio del consigliere diplomatico; ufficio del consigliere militare);

- uffici di diretta collaborazione dei Ministri senza portafoglio e dei Sottosegretari di Stato (per i primi: ufficio di gabinetto, settore legislativo, segretaria particolare, ufficio stampa; per i secondi: segretaria particolare, segreteria tecnica).



QUESTIONI MILITARI



RIVISTA MILITARE

Gaetano SPECIALE

Il Comando e Controllo

N. 1, gennaio-febbraio 2000

Il primo passaggio che viene sottolineato è come sia impossibile parlare di Comando e Controllo senza riferirsi al concetto di organizzazione.

L'Autore, forte dalla sua esperienza, fornisce più definizioni di cosa debba

intendersi per organizzazione ed, alla fine, indica come più attagliata al mondo militare quella proposta da Henry Mintzberg secondo cui essa è quel "complesso di modalità con le quali viene effettuata la suddivisione del lavoro in compiti distinti e quindi viene realizzato il coordinamento tra tali compiti".

Un'organizzazione non può esistere senza una missione che influenza sia l'ambiente (interno ed esterno), sia la sua struttura.

Mutuando dal mondo dell'informatica, l'autore ritiene che l'organizzazione possa essere considerata come composta da una parte *hard* (l'insieme di personale, mezzi e materiali) e da una parte *soft* (le procedure ed i meccanismi di funzionamento). Il Comando e Controllo attengono alla cosiddetta area *soft*.

Il Comando, oltre che come organo in senso fisico, può essere inteso sia come funzione (attività plurime con cui si assegnano ad unità subordinate, militari od organizzative, compiti o missioni e si impiegano le risorse assegnate per conseguire obiettivi prefissati), sia come autorità (potere legittimato conferito dall'organizzazione e coincidente con il ruolo che la persona o l'elemento organizzativo riveste in quell'ambito).

Il controllo può essere analizzato sotto due profili: scientifico ed organizzativo. Nel primo caso il suo significato si avvicina molto al concetto inglese del



control nel senso di governare/dominare. Viceversa, secondo un'ottica organizzativa, l'idea di controllo può essere indirizzata verso 3 differenti aree: quella degli scambi esterni (cioè delle relazioni tra organizzazione ed ambiente esterno), quella delle *performance* (ovvero dei rapporti tra le diverse unità organizzative) e quella delle attività dei processi (riguardante le singole unità organizzative).

Le più recenti evoluzioni dottrinali sottolineano come si stia delineando una tendenza ad abbandonare la logica del controllo gerarchico (il vertice controlla i quadri che, a loro volta, supervisionano le unità produttive) in favore del cosiddetto "controllo non gerarchizzato", secondo cui la verifica del rendimento delle singole unità organizzative può essere effettuata direttamente da ogni livello. Negli ultimi 10 anni, infatti, in particolare il mondo privato ha scoperto la "rete" (il network) come nuova figura organizzativa da aggiungere a quelle tradizionali del mercato e della gerarchia.

Il mondo militare vede coesistere al suo interno tutti i modelli organizzativi conosciuti dalla letteratura: da quello (tradizionale) gerarchico-funzionale a quello divisionale, da quello per aree geografiche a quello per progetto, da quello per *task force* a quello a rete. In tale contesto il "controllo" è inteso come quell'azione che tende a rilevare lo scostamento tra ciò che è stato pianificato e quanto è accaduto,

per fare in modo che si realizzi quanto è stato prefissato.

Nelle FF.AA. contemporanee l'importanza di un settore, pur così scarsamente fisico, quale il Comando e Controllo, è stata perfettamente compresa. Conseguentemente è stato introdotto un nuovo campo di attività di fondamentale importanza sia nelle operazioni militari tradizionali che in quelle definite di tipo "diverso dalla guerra" chiamato, appunto, *Command and Control Warfare*, che ha lo scopo di favorire il pieno esercizio del Comando e Controllo amico, contrastando quello avversario. In tale contesto, più che alla distruzione fisica, si mira ad ottenere la paralisi decisionale del nemico proponendogli contemporaneamente un numero di problemi operativi da risolvere superiore alla sua capacità di elaborarli.

RIVISTA MARITTIMA

N. 11, novembre 1999

Nella sezione "Politica Internazionale" sono presenti due interessanti articoli che, pur nella loro diversità, spingono il lettore a riflettere su un comune argomento: quale ruolo vorrà giocare l'Europa nel futuro prossimo venturo e quali saranno le reazioni dell'unica sovrappotenza rimasta di fronte a tali scelte sia nei rapporti bilaterali, sia nella più vasta assi-

se costituita dalle Nazioni Unite.

Anche grazie a dettagliati excursus storici, posti a corredo di entrambi i lavori, appare evidente che gli Stati Uniti, proprio a causa della loro posizione di diffuso predominio in ogni campo, non sono in condizione di essere particolarmente propositivi in politica internazionale: essi si limitano ad amministrare la loro superiorità.

Ogni evoluzione non può che derivare da precise scelte di campo europee, i cui Paesi membri, fieri delle loro tradizioni e dei rispettivi particolarismi, devono decidere di sacrificare una parte delle loro identità in favore della creazione di una nuova realtà internazionale più forte in grado di colloquiare con il gigante americano.

Giuseppe Walter Maccotta

I rapporti Euro - Americani

L'Autore, nel fornire un quadro sui problemi che contraddistinguono le relazioni tra gli Stati Uniti e l'Europa, dopo aver dimostrato che, fino ai giorni nostri, i paesi europei, appoggiandosi oltre Atlantico, si sono sostanzialmente adeguati al "modus operandi" prima politico e poi militare statunitense, pone, alla fine, l'interrogativo che rappresenta il punto cruciale della questione: quali sono i veri interessi e le vere opinioni degli America-

ni? *"Preferiscono un'Europa sul piede di parità anche sul piano dell'assunzione di responsabilità oppure un'Europa che continui ad essere dipendente da loro ma assuma una parte minore di oneri?"*.

La questione non ha soltanto contenuti politico-strategici, ma si allarga all'economia, alla finanza, al commercio, alla cultura ed ai costumi.

Come sempre quando si entra nel campo delle analisi predittive le considerazioni in ordine agli sviluppi futuri divengono molto misurate.

In sintesi, tralasciando la posizione degli Stati europei minori, dotati di economie meno forti e più soggette ai fattori economici, questo è il quadro proposto.

In primo luogo vi sono gli Americani, convinti di aver realizzato la miglior società possibile, basata sul lavoro e sulla meritocrazia, così efficiente da assurgere ad esempio e modello da proporre dovunque.

Ad essi si contrappongono gli Europei, di cui è tutt'altro che evidente un'unanime aspirazione ad acquisire maggiore autonomia. Per quanto riguarda gli inglesi è ben nota la loro tradizionale predisposizione ad un rapporto privilegiato con gli USA. Un passo in avanti, in senso fortemente europeistico, ad oggi del tutto teorico, potrebbe avvenire con la Francia, laddove i due paesi volessero condividere una sorta di "leadership" nucleare europea.



La Germania sta liberandosi dai problemi del suo passato. In virtù della sua potenza economica, nessuna iniziativa è possibile senza di essa. Tuttavia, deve agire con cautela per non risvegliare preoccupazioni tra i partners europei che potrebbero tornare e rivolgersi oltre oceano per la loro tranquillità.

La Spagna, in virtù della sua impetuosa crescita economica, potrebbe essere indotta ad un ruolo sempre più europeo.

Ed, infine, l'Italia. Il nostro Paese, sotto un profilo culturale e politico, appare quello più disponibile ad accettare rinunzie di sovranità in funzione della creazione di una più forte identità comune europea. Sul piano concreto, tuttavia, non è altrettanto evidente la possibilità di sostenere economicamente gli inevitabili e gravosi oneri che da tale scelta deriverebbero.

Vittorio BARBATI

La riforma dell'ONU

L'autore si domanda se si debba valutare solo la riforma del Consiglio di Sicurezza, per renderlo più incisivo, o se questa debba avvenire nell'ambito di una più ampia revisione dell'ONU piuttosto che nell'ottica di un riesame di tutto il complicato settore degli organismi, mondiali e regionali, che operano nel campo internazionale. Coerentemente, non ven-

gono indicate soluzioni, ma sono valutate diverse formule di approccio.

L'ONU è stata costantemente afflitta da due problemi: una scarsa effettività dei poteri attribuiti ai suoi organi principali (a partire dal "*diritto di veto*" nell'ambito del Consiglio di Sicurezza) e la mancanza di forze militari proprie che, all'occorrenza, vengono fornite volontariamente dai paesi membri.

Negli anni della "guerra fredda" tali carenze sono rimaste sopite in virtù del ruolo supplente svolto dai due blocchi che, nelle rispettive sfere di influenza, svolgevano il ruolo di gendarmi del mondo.

Dopo la caduta del Muro di Berlino e la dissoluzione dell'URSS il quadro si è squilibrato: sono rimaste in piedi una sola superpotenza (gli USA) ed una sola grande alleanza (la NATO).

Sul piano economico hanno acquisito un peso crescente alcuni organismi internazionali quali il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e l'Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC) che operano in modo indipendente dall'ONU. Inoltre, si stanno sviluppando organizzazioni "informali" quali, ad esempio, il G8 (composto dai paesi più industrializzati) ed il "Gruppo di contatto" (composto da F,G,GB,I,CSI ed USA).

La Carta dell'ONU prevede che questa possa avvalersi di organizzazioni regionali, purché i fini e i principi di

queste coincidano con quelli delle Nazioni Unite. Come appare evidente, la formula è generica e si presta ad ambiguità.

L'esame del rapporto che lega l'ONU alle Organizzazioni Regionali è tutt'altro che fuori tema in quanto, in politica internazionale, è fondamentale avere perfettamente chiari quelli che sono gli effettivi rapporti di forza.

Solo per quanto riguarda l'Europa (e qui ci si richiama alla premesse delle due recensioni) le varie organizzazioni regionali che da essa originano, spesso, si sovrappongono e si confondono. Infatti coesistono: l'Unione Europea (che ha una politica monetaria comune, ma scarse e contrastanti idee in materia di politica estera e di difesa), l'Unione Europea Occidentale (che dovrebbe essere il braccio armato dell'U.E.), la NATO, l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione Europea (OSCE), la *Partnership for Peace* (filiazione della NATO) ed il già citato Gruppo di Contatto.

Ancora: solo la NATO (formalmente alleanza tra eguali) è in grado di operare fuori dalla propria area di competenza e, nonostante i contributi di tutti, ciò può avvenire solo grazie al rilevante appoggio statunitense.

In tale quadro è opportuno porre mano a riforme? L'esigenza, anche in virtù della diffusione della conflittualità seguita alla fine della "guerra fredda", è pressante.

Ci si deve interrogare, quindi, sul-

l'opportunità. Esistono, o sono in grado di operare efficientemente, altre strutture sovranazionali che possano affiancare o entrare a far parte del Consiglio di Sicurezza?

Il quadro generale, come dimostrato, appare frammentato. Un'evoluzione in tal senso non può che basarsi sulla nascita di nuovi soggetti, quali l'Unione Europea ed organizzazioni similari in altri continenti, da inserire come membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, sulla base di nuove regole che estendano le competenze delle Nazioni Unite in previsione di un nuovo ordine mondiale.

RIVISTA AERONAUTICA

Antonio INTELISANO

Intervista sulla revisione della normativa giuridica nelle missioni internazionali di supporto della pace

N. 6, novembre-dicembre 1999

Nell'ambito di un interessante articolo del Col. Antonino Lo Torto, che affronta compiutamente il tema in esame, e che approfondisce uno studio già oggetto di recensione nel n.4/1999 della Rassegna, è presente un'intervista rilasciata dal Procuratore Militare Antonio Intelisano.

L'alto Magistrato, nel corso degli anni, per ragioni del suo ufficio, ha af-



frontato numerosi problemi strettamente connessi alla materia acquisendo una rilevante esperienza al riguardo che rende la lettura delle sue dichiarazioni oltremodo stimolante.

Egli considera le *Peace Support Operations* un recente prodotto del diritto internazionale e rileva che negli ordinamenti interni non sono state ancora recepite sino in fondo tutte le novità che ne derivano.

Le missioni internazionali di pace, sotto un profilo normativo, impongono la soluzione di due problemi contrastanti: da una parte rappresentano un *tertium genus* che necessita di una normativa *ad hoc*, dall'altra costituiscono una realtà complessa e sfaccettata tale da non rendere opportuno (ne conveniente) fissare a priori uno status giuridico predefinito.

Tuttavia, la mancanza di riferimenti richiede che, di volta in volta, venga individuata e scelta la normativa ritenuta più idonea alle necessità. In termini generali, la legislazione penale militare di pace e di guerra non è stata considerata all'altezza delle esigenze delle operazioni militari di supporto alla pace.

In tale contesto, sul piano operativo, dal Libano ad oggi, di fronte alla

necessità di individuare, comunque, una legislazione di riferimento, la scelta del Codice Penale Militare di Pace è stata considerata la meno inappropriata.

Tale valutazione, proposta dall'esecutivo e costantemente accettata dal Parlamento, ha risposto a varie esigenze prevalentemente legate a motivi di ordine psicologico e d'immagine riconducibili a due considerazioni principali:

- l'applicazione del Codice Penale Militare di Guerra in operazioni di pace appare una contraddizione in termini;

- salvo modesti interventi, il CPMG non ha subito ritocchi dal 1941 ad oggi.

Il criterio del c.d. "male minore", tuttavia, ha lasciato aperti numerosi problemi. Tra tutti si ricorda quello della tutela delle popolazioni civili a fronte di possibili reati commessi da militari contro cittadini del paese in cui si opera che, soprattutto in Somalia, sollevarono diffuso scalpore e preoccupazione.

La situazione ed i sempre più numerosi impegni internazionali assunti dalle FF.AA. italiane richiedono, al più presto, una riforma globale della legislazione penale militare.

Magg. CC t.ISSMI Davide Angrisani



QUESTIONI PROFESSIONALI



RIVISTA DELLA GUARDIA DI FINANZA

Omar PACE
Gavino PUTZU

Analisi dei costi e contabilità del sistema informativo aziendale

Anno XLIX, n.1 gennaio-febbraio 2000

Gli autori indagano il sistema informativo nell'ambito della gestione di

un'azienda ed individuano la sua importanza:

- per cogliere i caratteri organizzativi e funzionali dell'impresa;
- per alimentare correntemente il processo produttivo ed orientarlo secondo verificati parametri di efficienza ed economicità.

Quindi il sistema, costituito da informazioni provenienti dalle diverse aree gestionali, è diventato lo strumento necessario a calibrare l'impegno dell'impresa e a strutturarne il profilo qualitativo e quantitativo, sia rispetto al mercato sia rispetto all'ambiente in cui opera.

Il sistema contabile è il complesso di dati rilevati contabilmente e volto alla conoscenza di particolari scopi.

Esso si suddivide in *contabilità generale*, tesa alla determinazione del reddito e del capitale di esercizio, e *contabilità industriale*, mirata a fornire informazioni utili alla gestione dell'azienda.

Sono esaminate le diverse fasi che compongono il sistema di controllo: la preventiva analisi di mercato (antecedente); l'analisi degli scostamenti tra prestazioni ed obiettivo (concomitante) e la costruzione di indici di rendimento e di efficienza (sussequente).

Il processo si avvia e si esplica attraverso:

- la fissazione di obiettivi standard;
- la misurazione dei risultati "in progress";

- l'analisi delle cause e gli spostamenti;

- gli interventi di correzione.

Si fuoriesce, quindi, dall'ambito disciplinare e tradizionale di mera e cogente verifica "esterna", per assumere un modello interattivo e proattivo di controllo che interviene sin dalle fasi costitutive di un progetto in forma partecipata, al fine di contribuire all'ottimizzazione del rendimento.

In tal modo l'informazione ha la funzione essenziale di individuare e superare la criticità dei processi produttivi e di effettuare correttivi adeguati e coerenti al contesto complessivo e variegato della produzione.

L'analisi dei costi e la contabilità analitica rendono la gestione dell'azienda consapevole e responsabile, così da renderle una soggettività dinamica nel mercato, in relazione alle specificità organizzative ed allo scopo cui esse sono dirette.

Tale *imprinting*, tipico del settore privato, è ormai acquisito anche dalla Pubblica Amministrazione, cui diversi interventi normativi, non ultimo il D.L. vo 29/1993, impongono la razionalizzazione dei modelli organizzativi e la responsabilizzazione della dirigenza - quali centri di responsabilità - nelle fasi di programmazione gestionale e conseguente controllo di efficienza.

L'informazione, in sintesi, è l'indispensabile strumento perché i vertici di

un'organizzazione possano decidere secondo razionali procedimenti logici, in ogni fase del processo, e possano altresì costantemente bilanciare le differenziate risorse, in modo utile e funzionale al conseguimento dell'obiettivo.

La ferrea logica del mercato impone anche al settore pubblico l'abbandono di posizioni dirigenziali autocentriche ed autoreferenziali e l'assunzione di modelli partecipati e responsabili che siano indirizzati e verificati secondo criteri di economicità ed efficienza.

Gli autori colgono lo spirito dell'innovazione legislativa in materia e trasmettono la sensibilità al cambiamento del modello dirigenziale e del processo produttivo, in tutti i comparti della società.

RIVISTA DI POLIZIA

Silvio RIONDATO

Lotta alla criminalità organizzata. Introduzione agli sviluppi e ai limiti del diritto penale dell'Unione Europea

Anno LIII, fascicolo I, gennaio 2000, pagg. 3-23

Sempre più si discute in fori e convegni internazionali di "spazio giuridico europeo", con la vezzosa voglia di

modernismo, quasi con il desiderio d'emancipazione, almeno in quel livello ove l'intenzione sembra riempire la realtà ma maschera, invece, il simulacro di una volontà ancora lungi dalla prassi.

Riondato affronta un tema ambizioso ed interessante e non rinuncia a puntare il dito su coloro (e sono tanti) che, di là da molti proclami, concretamente non risolvono annose questioni di bilanciamento di potere tra la sovranità nazionale e le istituzioni europee, tra tutte, l'Unione europea e la "distinta benché connessa" Comunità Europea.

Il campo dell'analisi e del confronto dialettico è quello del diritto penale, quindi riguarda un ambito in cui si giocano valori ed interessi essenziali di uno Stato.

E' indubbio che il diritto della Comunità Europea incida sul diritto nazionale, soprattutto nelle materie di sua specifica competenza, tanto che risulta applicabile direttamente ed immediatamente un coacervo di norme di fonte comunitaria all'interno degli Stati membri, con la correlata disapplicazione del diritto interno incompatibile da parte del giudice nazionale, che è anche giudice comunitario.

L'esperienza della c.d. legge sulla *privacy* è un esempio di fotocopia europea nell'ordinamento italiano.

Inoltre le interpretazioni e le stesse percezioni dei rischi nazionali subiscono il taglio primario dell'intelligenza europea.

Ma uno Stato misura con diffidenza la limitazione alla propria sovranità e cerca di tutelare il proprio diritto penale, recependo imputazioni possibili ma mai osando scegliere di divellere i sacri recinti della giurisdizione.

Nonostante ciò, soprattutto per la copiosa giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea, si va affermando un diritto comunitario in stretto collegamento con quello statale (fenomeno d'interlegalità e internormatività giuridica).

Dalla fine degli anni ottanta, infatti, gli stati membri sono stati chiamati a tutelare l'effettività del diritto comunitario, assicurando la difesa degli interessi europei alla stessa stregua di quelli nazionali.

Pur se non ha avuto successo la diretta lotta al crimine comunitario (inizialmente nel campo delle frodi e del riciclaggio) per la posizione conservatrice di molti Stati, tuttavia nella prassi tutto è demandato al collegamento di polizia, che, in un siffatto contesto, svolge la funzione d'avanguardia.

Non a caso anche i due "pilastri" su cui si fonda l'Unione, PESC (politica estera e sicurezza comune) e GAI (cooperazione nei settori della giustizia ed affari interni) hanno struttura "intergovernativa" e, risultando in concreto più dipendenti dagli stati membri, frustrano le aspettative progressiste del Parlamento e

della Corte di Giustizia nelle materie più “penalistiche”.

L'autore sembra anche evidenziare il fallimento dell'istituto della convenzione per avvicinare le legislazioni nazionali nei settori di competenza, per carenza d'effettivo e tempestivo adeguamento degli ordinamenti degli Stati membri.

Peraltro, Riondato censura uno tra i pochi progetti realizzati con la convenzione, la creazione di una polizia europea (Europol), che costituisce la contraddizione di un organo informativo ed operativo che *“maneggia il multiforme diritto penale degli Stati membri, ma non ne ha uno che ne indirizzi armonicamente l'azione sotto tutti i profili”*.

Viene definito amministrativo lo schema di riferimento dei reati in uso presso Europol, ferma restando la piena competenza di ciascuno Stato nella definizione delle responsabilità penali.

In siffatto contesto aumenta esponenzialmente il carattere fluttuante dell'internormatività a danno della certezza del diritto e dell'evoluzione di uno stabile ed univoco spazio penale.

Sul versante dell'attività di contrasto alla criminalità organizzata si è recentemente provveduto a conferire maggiore incisività alla c.d. “azione comune”, legata alla possibilità di rivolgere norme agli Stati.

Particolare interesse suscita l'azione

98/733/GAI, adottata dal Consiglio sulla scorta dell'articolo K3 del Trattato dell'Unione, relativa alla punibilità della partecipazione ad un'organizzazione criminale negli Stati membri.

Essa rappresenta l'evoluzione del “Piano d'azione contro la criminalità organizzata” del 28 aprile 1997, che ha affrontato temi rilevanti per la cooperazione di polizia, soprattutto in merito al contrasto alla “grande criminalità”.

Proprio rispetto a tale ambito ordinamentale il Parlamento si è confrontato con il Consiglio, quest'ultimo accusato di incedere troppo in progetti privi poi del riscontro “effettuale”, mentre appare di fondamentale importanza operare per definire uno spazio giuridico comune.

Soprattutto al Parlamento preme la definizione unitaria di criminalità organizzata, prodromica ad ogni tipo di scelta operativa e ad ogni forma strutturata di cooperazione.

L'azione comune in esame ha così cercato di risolvere la questione ed ha perfezionato un disegno apprezzabile del crimine organizzato, sintetizzando le esperienze di ogni Stato membro.

All'azione comune si va sostituendo oggi la “decisione-quadro”, una specie di direttiva che vincola gli Stati membri al risultato da conseguire, sebbene non esistono procedure e sanzioni in caso di inadempimento.

Oggi, il Parlamento sollecita l'as-

sorbimento a livello europeo di strutture indipendenti, quali EUROJUST, sicuramente un passo avanti in direzione dello spazio giuridico europeo.

Tuttavia Riondato, nonostante sverze ottimistiche sparse tra le righe, non rinuncia ad una sorta di realistico pessimismo sul raggiungimento dell'area penalistica comune.

Sarebbero troppi i condizionamenti dei singoli governi, tutt'altro che favorevoli a cedere porzioni della sovranità e del controllo nazionali.

La dimensione europea del contrasto è, in ogni modo, una realtà inoppugnabile: è anche vero, però, che il processo di strutturazione in chiave unitaria dei diversi interessi nazionali, che vada oltre l'armonizzazione e la cooperazione, può presentare difficoltà ancora non risolte.

PER ASPERA AD VERITATEM

Paolo SAVONA

Presupposti, estensione, limiti e componenti dell'organizzazione dell'intelligence economica

Anno V, n. 15, settembre-dicembre 1999, pagg. 1023-1033

I fattori economici hanno raggiunto un peso rilevante nella vita dell'uomo e delle società, tanto da connotarle con

sempre maggiore effettività.

Al concetto di "intelligence territoriale" in chiave geo-politica si è affiancata con crescente valore "l'intelligence economica", che offre prestazioni non più considerate opzioni operative rispetto ai modelli tradizionali, ma inserite a pieno titolo nei sistemi informativi centrali e vitali per la tutela della democrazia e della sicurezza, modernamente intese.

Un tempo l'intrusività e la penetrazione informativa straniera riguardava prevalentemente le politiche a contenuto militare, mentre oggi si è affermata una più accentuata sensibilità al rischio di invasione economica degli Stati stranieri, di imprese multinazionali o di gruppi a vocazione criminale che minano la base della sicurezza statale.

Peraltro la soggettività economica delle organizzazioni mafiose transnazionali diventa una minaccia per la legalità e l'affidabilità del mercato nazionale e comunitario, tanto da allarmare ogni articolazione deputata al contrasto di simili aggregazioni.

Si viene a creare uno spazio di interazione e, talvolta, di sovrapposizione d'interessi tra le diverse componenti di polizia e di sicurezza, che devono, quindi, essere opportunamente coordinate per limitare le inevitabili criticità di sistemi policentrici.

In effetti, anche la polizia giudiziaria ha raggiunto la specializzazione e la



proiezione internazionale necessaria ad un più efficace contrasto al crimine economico, tanto che non sempre è facile distinguerne le competenze rispetto agli organi d'informazione e sicurezza.

L'autore non a caso sollecita la definizione netta e riconosciuta di un discrimine per valutare le competenze dei diversi attori istituzionali, sebbene nella prassi ciò si scontri con vincoli e condizionamenti - prevalentemente di ordine tecnico-giuridico - che tendono a complicarsi in vista di uno spazio giuridico europeo.

Quest'ultimo, in assenza di una soluzione nazionale chiara e certa, potrebbe maturare progetti autonomi estranei all'assetto ed alla tradizione giuridica e culturale italiana, problema, questo, che meriterebbe un approfondimento.

Tuttavia il testo elabora una griglia di categorie generali e rappresentative dei campi di rischio per la sicurezza nazionale sotto l'aspetto economico: la modifica dell'ordine economico internazionale, i movimenti migratori anarchici, la manipolazione biologica ed ecologica, la crisi d'identità culturale e religiosa, l'alterazione degli equilibri economici tra regioni geografiche, localismi e settori produttivi, crisi bancarie e finanziarie, crisi o distorsioni produttive e spionaggio industriale.

Savona offre anche un progetto organizzativo idoneo a superare le asperi-

tà strutturali dell'attuale intelligence ed a implementare le funzioni di contrasto alla minaccia economica alla sicurezza.

Esso prevede un volano centrale per l'integrazione delle informazioni (Archivio centralizzato delle informazioni), un nucleo tecnico di analisi e propositivo, che avrebbe l'onere di svolgere attività di analisi operativa e coordinamento informativo, ed un centro di analisi strategica geopolitica e geoeconomica (*think tank*).

L'autore, quindi, individua la priorità di modulare il profilo organizzativo dei servizi informativi in relazione alle emergenti minacce, così da perseguire e conseguire il maggiore livello possibile di efficienza e di remuneratività pratica, utile anche ad orientare la cultura nazionale verso standard più apprezzati, soprattutto in relazione alle logiche economiche ed alla competitività dei moderni mercati.

ZACCHIA - Archivio di Medicina Legale, Sociale e Criminologica

Ferdinando ANTONIOTTI

L'insegnamento dei diritti umani nelle facoltà di medicina

Anno 72°, n. 4, ottobre-dicembre 1999, pagg. 327-334

L'autore segue l'affermazione del

significato di diritto umanitario cui le società sin dai tempi antichi hanno affidato il desiderio di tutelare e conservare i valori essenziali dell'uomo contro le frequenti barbarie commesse in oscure temperie storiche.

Il tentativo, dapprima filosofico e poi politico, ha nella prassi incontrato difficoltà applicative, perché rompe i limiti convenzionali della sovranità nazionale e pretende di intervenire per difendere i valori propri dell'umanità contro le offese originate ovunque e da chiunque.

Una Commissione dell'ONU con rappresentanti di otto nazioni trasformò la proposta del presidente degli USA TRUMAN in "dichiarazione universale dei diritti dell'uomo", approvata dall'Assemblea il 10 dicembre del 1948.

L'articolo propone una sintesi critica del preambolo, del proclama e dei 30 articoli che compongono la dichiarazione, soffermandosi sui punti riguardanti la tutela alla salute e la salvaguardia dei soggetti malati o fortemente condizionati da eventi parzialmente o temporaneamente invalidanti.

Nell'alveo citato è sottolineato il valore della sicurezza sociale, ivi compresa l'assicurazione sociale (art.9), la protezione speciale accordata alle madri per un tempo ragionevole, prima e dopo il parto, l'assistenza ai fanciulli ed agli adolescenti, soprattutto contro lo sfruttamento eco-

nomico e sociale (art. 10), il miglioramento di tutti gli aspetti dell'igiene ambientale e industriale, la profilassi, la cura ed il controllo delle malattie epidemiche, le condizioni di assicurazione del servizio medico in caso di malattia, la riduzione della mortalità infantile (art.12).

Anche il Consiglio d'Europa ha elaborato accordi e protocolli recepiti dallo schema dell'ONU, così da confermare il profilo internazionale della tutela.

Il campo medico, sin dai tempi di Ippocrate, vanta una tradizione di sensibilità a quei valori che oggi hanno un respiro internazionale e che attengono alla natura stessa dell'umanità.

La "figura umanizzata del medico" è uno stigma ed un obiettivo cui tendono le Facoltà di Medicina, che ancora prevedono il giuramento di Ippocrate e che devono, per l'autore, orientarsi ad includere lo studio della Dichiarazione nel primo o nel secondo anno, prima dell'apprendimento della bioetica e della deontologia medica.

Infine Antoniotti ribadisce che, nonostante il proliferare di dichiarazioni nazionali e comunitarie, la Dichiarazione dell'ONU conserva l'originale autorità che ciascun uomo dovrebbe avvertire e percepire e che sicuramente è imprescindibile corredo di un medico.

Magg. CC Alesandro Ferrara

QUESTIONI GIURIDICHE



CASSAZIONE PENALE

Antonella MARANDOLA

Notizia di reato ed indagini preliminari

Vol. XXXIX, Dicembre 1999

La nota a sentenza dà la possibilità all'autrice di esaminare gli elementi della *notitia criminis*, di cui manca nell'attuale codice, come in quello previgente, una definizione.

L'autrice riportando le principali impostazioni dottrinali è dell'avviso che la notizia di reato debba almeno comprendere gli "elementi minimi percettibili di un fatto di reato", in ragione di poter "giustificare l'inizio delle indagini preliminari o l'esercizio dell'azione penale".

La nozione di reato viene intesa in senso non strettamente penale, cioè "completa di tutti gli elementi oggettivi e soggettivi", con lo scopo di poterla così distinguere dall'imputazione e dal sospetto.

Secondo la riportata giurisprudenza "occorre che la notizia profili con concretezza le linee essenziali di uno specifico reato e consenta quindi alla polizia giudiziaria di riempire l'informativa data al pubblico ministero degli stessi contenuti previsti dall'art. 332 c.p.p. per la denuncia (elementi essenziali del fatto e delle fonti di prova)".

Ed ancora, "la notizia di reato per essere tale, deve avere per oggetto un fatto specifico, idoneo ad integrare gli estremi di reato". L'autrice continua suggerendo, nel caso in cui il confine tra notizia e sospetto sia labile, di redigere comunque nel dubbio l'informativa, tenuto conto delle sanzioni disciplinari e/o penali.

Secondo la citata dottrina processualistica si può parlare di "*notitia criminis* in senso tecnico" quando possiamo rinvenire la "possibilità di reato", in termini di concretezza, specificità e ipoteticità. "Le indagini preliminari servono a

deliberare sulla *notitia criminis* al fine di configurarla entro una precisa imputazione e di scegliere un tipo da proporre al giudice competente”.

Su tale strada, tracciata nella Relazione ministeriale al Codice, l'autrice ribadisce che la combinata lettura degli artt. 326, 358 e 55 c.p.p., nonché degli artt. 244, 247, 253 e 266 c.p.p., in tema di “mezzi di ricerca della prova”, indicano che l'esercizio dell'attività investigativa ha come antecedente necessario l'esistenza della notizia dell'illecito penale.

Pertanto la Cassazione, censurando la decisione del gip che sulla richiesta di archiviazione avanzata dal pm, aveva sollecitato lo svolgimento di ulteriori indagini “non già sulla base di una notizia di reato ma al fine di eventualmente acquisirla, con indagini a tappeto ed in forma indiscriminata, dirette ad accertare se eventualmente ipotetici reati siano stati commessi”, riafferma il principio che sono inammissibili le indagini preliminari volte ad “acquisire” la notizia della commissione di un reato.

Agata CIAVOLA

Prova testimoniale e acquisizione per il suo tramite del contenuto delle intercettazioni telefoniche

Vol. XL, Febbraio 2000

Nella nota a sentenza, l'autore si interroga sul destino processuale, in termini di inutilizzabilità, della testimonianza quale strumento probatorio ai fini dell'acquisizione del contenuto di conversazioni telefoniche.

Per la Corte di Cassazione, nell'escussione dell'ufficiale di p.g. non si ravvisa né inutilizzabilità generale, né speciale, ma ci troviamo di fronte ad un modo difforme dall'acquisizione tipica dei risultati dell'intercettazione (lettura dei brogliacci ed ascolto dei nastri), cioè a una mera irregolarità.

Ciò darebbe luogo ad una “nullità generale” *ex art. 178, lett. c, c.p.p.*, rilevabile a pena di preclusione *ex art 180 e 182 c.p.p.*

Peraltro, l'invocata nullità di carattere generale secondo il principio di tassatività *ex art. 177 c.p.p.* obbliga l'interprete a chiarire in che modo opera il pregiudizio e la lesione dei diritti di difesa.

L'autore prosegue distinguendo l'inutilizzabilità specifica prevista per le intercettazioni, *ex art. 271 c.p.p.* (presupposti, forme e modalità esecutive di assunzione) e quella di carattere generale *ex art. 191 c.p.p.*, considerandole sanzioni del “procedimento probatorio”, che coprono sia la fase dell'ammissione, che quella della acquisizione, almeno nella fase delle indagini preliminari, mentre

nel dibattimento soccorre il 526 c.p.p., che impedisce al giudice di utilizzare per la decisione prove acquisite in modo non legittimo.

In tale quadro, come indicato dalle Sezioni Unite, viene chiarito nel contesto della patologia della prova, che la categoria della nullità rileva quando non vengano osservate le modalità stabilite nell'assunzione della prova, mentre la prova inutilizzabile si forma al di fuori dell'archetipo processuale, essendo "vietata" perché obiettivamente contraria alla previsione.

La legge processuale ha comunque previsto l'ammissione dei mezzi di prova "atipici" per stare al passo con la scienza, ma contestualmente ha stabilito i modi e le condizioni per la loro acquisizione ex 189 c.p.p. così prevenendo una possibile "violazione del principio di legalità del sistema probatorio".

L'autore evidenzia che la lettura combinata degli articoli 189, 191 e 526 evidenzia la forza della tutela fornita dal principio di legalità dei mezzi di prova. L'osservanza delle regole dettate dal legislatore nell'assunzione delle prove, ancorché atipiche, a pena di inutilizzabilità, obbedisce ad una finalità obiettivamente fissata di utilità processuale ai fini del giudizio.

Concludendo, secondo l'autore, anche se la Suprema Corte secondo un consolidato orientamento teso alla non

dispersione del materiale probatorio per una giusta decisione, ha ammesso l'acquisizione del contenuto di un intercettazione attraverso la testimonianza dell'ufficiale di p.g., così deciso "si è finito per eludere le forme previste dalla legge a garanzia della validità gnoseologica dello strumento probatorio".

RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO

Marco ALBERTI

La visione e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi

N. 1/2000

L'autore inizia il suo articolo illustrando i vari modi di partecipazione alle attività amministrative: "istituzionale od organica", oggi meno diffusa dopo il momento di gloria avuto negli anni '70; quello di essere "controparte" nell'ambito della attività convenzionale e contrattuale della P.A. ; la "partecipazione valutativa", attraverso le carte dei servizi pubblici, che prevedono l'istituzione di appositi comitati degli utenti dei servizi; la "devoluzione" *ex lege* agli amministrati di funzioni della P.A., la quale comunque si riserva la potestà di controllare e verificare ed infine il "prendere parte" al pro-

cedimento in ogni fase prodromica alla decisione.

In particolare, lo scopo dello scritto è di illustrare la “partecipazione al procedimento” attraverso gli istituti della “visione” e della “voce”.

Con la visione, l’interessato conosce le informazioni, con la voce viene realizzato il contraddittorio, anche se l’autore ci ricorda che storicamente gli amministratori prima hanno fatto valere la loro voce, poi hanno avuto il diritto di vedere.

Viene rammentato che, mentre in Inghilterra, fin dal Seicento l’“*audi altera parte*” era insito nell’idea di *natural justice*, quale garanzia preliminare nei confronti del cittadino, negli ordinamenti degli Stati ispirati dalla tradizione francese, l’autorità amministrativa non è incline ad ascoltare e preferisce concepire il rimedio *post actum*, cioè il ricorso.

Oggi si assiste invece ad un processo di convergenza tra i due modelli di “*common law*” e di “*droit administratif*”.

Nell’articolo, l’autore passa quindi ad esporre le soluzioni adottate dai diversi sistemi: in quelli anglosassoni vengono esposte le differenze tra quello inglese e quello americano, in quelli eurocontinentali sono illustrate le esperienze tedesca, francese, italiana, venezuelana e giapponese.

Il lavoro si conclude con alcune riflessioni sulle garanzie effettivamente

offerte all’amministrato.

Le fonti, nel sistema inglese sono derivate dal giudice che crea la legge, negli altri sistemi, direttamente dal legislatore.

Negli Stati Uniti, la “voce” come partecipazione al procedimento ha rilievo sia nei provvedimenti particolari, che in quelli a carattere generale, mentre negli altri ordinamenti di massima si applica alle decisioni particolari. Circa la possibilità di esprimersi, in generale viene riconosciuto il più libero intervento da parte di tutti gli interessati che potrebbero essere pregiudicati dalla decisione.

Viene affermato che la “voce” di massima garantisce più trasparenza rispetto alla “visione”, che a volte trova limitazioni, come in Giappone ove sopravvive “il segreto discrezionale”, consentendo volta per volta l’accesso, o nel “segreto discrezionale” dell’America Latina, ove vive l’obbligo di motivazione in caso di atto riservato. In Germania è la stessa amministrazione che esclude la visione per la natura riservata propria del documento.

L’autore sostiene che nonostante i grandi passi in avanti fatti nell’ultimo ventennio il contraddittorio tra amministrazione ed amministrato è ancora incompiuto.

È perciò solo la legge che deve indicare i criteri e gli atti sottratti alla partecipazione, comunque esclusivamente per un certo,



ragionevole lasso di tempo.

L'articolo si conclude con l'auspicio di trovare con giusta cautela il "nesso" tra attività amministrativa e garanzie di democraticità, prevenendo il "pericolo della cattura della p.a." da parte dei partecipanti più forti, con l'affidamento del procedimento all'*expertise* tecnico-amministrativa (responsabile del procedimento - *hearing officers, presiding officials*),

ovvero con la creazione delle autorità indipendenti.

La crescente rilevanza ultimamente fornita alla "visione" costituisce per l'autore la giusta via verso la riduzione della diseguaglianza tra uguali amministrati, limitando o eliminando completamente il "peso dei privilegi".

Magg. CC Roberto del Piano



NOTIZIE DALL'ESTERO

(*Notizie tratte da vari organi di informazione e diffusione e, in particolare, FBI - Law Enforcement Bulletin*).

STATI UNITI D'AMERICA

La sindrome di Stoccolma

Una mattina di agosto del 1973 un evaso prese in ostaggio quattro impiegati di banca a Stoccolma. Chiese ed ottenne la liberazione di un complice detenuto in carcere. Gli ostaggi ed i malviventi condivisero 131 ore nel *caveau* della banca prima che la situazione si risolvesse con la resa e la cattura dei banditi. Sorprendentemente, si scoprì che le vittime manifestavano simpatie verso i loro rapitori e temevano le forze di polizia. Gli psicologi chiamarono l'inusuale reazione Sindrome di Stoccolma.

Da allora ad oggi, il fenomeno è stato costantemente enfatizzato, molto pubblicizzato ed ampiamente studiato. Il numero di luglio 1999 del *FBI - Law Enforcement Bulletin* dedica un articolo alla materia preparato dall'Agente Speciale G.D. Fuselier.

Questi, analizzando i dati contenuti in una specifica banca dati del FBI,

denominata HOBAS (*FBI's Hostage/Barricade System*) che contiene i dati relativi ad oltre 1200 casi federali, statali e locali, rileva che il 92% degli ostaggi non evidenzia sintomi della Sindrome. Il dato empirico denota che, a dispetto dell'elevata attenzione dedicatagli, il fenomeno si verifica di rado.

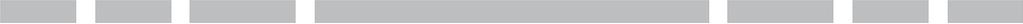
La Sindrome di Stoccolma è frutto di tre fattori che possono agire separatamente o in combinazione.

Il primo è costituito dalla sfiducia degli ostaggi verso le Autorità che si manifesta attraverso rabbia e frustrazione contro le forze di polizia quando le vittime ritengono che non si stia facendo abbastanza per liberarle, oppure percepiscano, fondatamente o meno, che si stia preparando un tentativo di irruzione che potrebbe esporli ad ulteriori pericoli.

Una seconda possibilità di sviluppo discende dalla nascita di simpatia delle vittime verso i loro catturatori, laddove insorga la convinzione che i rapitori non siano persone malvagie e non attueranno (se non costretti dagli eventi) condotte violente nei loro confronti.

Infine, la Sindrome si concretizza quando i rapitori iniziano a mostrare compassione verso uno o più degli ostaggi.

Ulteriori elementi di influenza sono il trascorrere del tempo e l'alto livello di tensione che si manifesta in contesti che pongono in gioco fattori fondamentali quali la vita e la morte. Specifiche intervisti



ste ad ostaggi che sono stati vittime della sindrome, hanno evidenziato che questa si è potuta sviluppare in ragione del lungo tempo trascorso in comune, in condizioni di continuo contatto reciproco (quindi, le vittime non erano incappucciate o segregate in ambiente diverso) nel cui contesto i rapitori hanno agito attuando minacce lievi e non accompagnate da rilevanti pressioni fisiche o morali.

Anche alla luce di tali ultime valutazioni lo studio ritiene che il fenomeno non possa insorgere nei contatti tra gli autori del reato ed i negoziatori. Chi conduce le trattative, infatti, pur nell'intensità di rapporti, non è intrappolato con i sequestratori nella stessa stanza, non ne condivide timori e frustrazioni e, so-

prattutto, non dipende, per la sua incolumità fisica, dagli sviluppi della crisi.

Se la vittima assiste o subisce violenze fisiche o psicologiche, ogni fenomeno di simpatia è destinato ad interrompersi bruscamente.

Poiché i negoziati, da parte delle Autorità, mirano a conseguire una manipolazione del comportamento dei rapitori attraverso lo strumento dialettico, appare opportuno che gli ufficiali delle forze di polizia siano adeguatamente orientati, sotto il profilo psicologico, in modo da saper controllare correttamente tutti i fattori scatenanti.

Magg. CC t.ISSMI Davide Angrisani



LIBRI

M. Nunziata

Diritto penale elettorale

*Minchella editore,
2000, pagg. 63,
Lire 20000 (euro 10.32)*

L'opera del dott. Massimo Nunziata, magistrato militare, rappresenta un'importante sistemazione dottrinale della materia penale elettorale, la quale raramente è stata oggetto di una trattazione unitaria.

L'esposizione non si limita però ad una semplice illustrazione delle disposizioni legislative penali, ma affronta l'intera tematica secondo una prospettiva critica, non scevra di puntuali considerazioni in tema di oggettività giuridica, congruenza della pena criminale come adeguato strumento di tutela, progetti di riforma.

In questo contesto, l'Autore passa in rassegna le più importanti fattispecie penali riguardanti questo particolare settore normativo: dall'attentato contro i diritti politici

del cittadino e dallo scambio elettorale politico-mafioso (reati definiti come figure generali di salvaguardia), alla corruzione, concussione e coercizione elettorali e alle elargizioni elettorali (fattispecie classificate come figure speciali di tutela dell'autenticità e della libera formazione del voto elettorale). Completa la trattazione un'analisi delle disposizioni integrative, in tema di: pene accessorie, promovimento dell'azione penale, prescrizione dei reati. In sostanza, l'opera rappresenta un utile punto di riferimento da cui poter scrutare, con occhio più attento, un particolare settore della parte speciale del diritto penale, per la verità non sempre molto visitato dagli studiosi della materia.

M. Chiavario
D. Manzione
T. Padovani

Codici e leggi per l'udienza penale

*Zanichelli,
2000, pagg. 1405,
Lire 39000 (euro 20.14)*

L'opera costituisce indubbiamente una delle più comple-

te ed esaurienti raccolte di leggi penali. Oltre alla Costituzione, alle fonti internazionali ed ai codici penale e di procedura penale, sono stati organicamente sistemati nella parte relativa alle leggi collegate e complementari più di 200 provvedimenti normativi raggruppati in 40 voci tematiche: alimenti e bevande; ambiente; amnistia e indulto; armi; associazioni militari e segrete; banche e titoli di credito; contrabbando; corti d'assise; criminalità organizzata e persone socialmente pericolose; depenalizzazione e sanzioni sostitutive; diritto d'autore; elezioni e partiti politici; fascismo; finanze e tributi; gioco e scommesse; giustizia costituzionale, reati ministeriali ed autorizzazione a procedere; lavoro; minorenni; notificazioni e comunicazioni; obiezione di coscienza; onorari e indennità; organizzazione giudiziaria; organizzazione penitenziaria; patrocinio e organizzazione forense; pentiti e dissociati; procreazione e interruzione della gravidanza; razzismo, genocidio e discriminazioni; Sanità e trapianti; segreti e notizie riservate; sicurezza pubblica; società, fallimento e mercati finanziari; stampa,

cinematografia e telecomunicazioni; stranieri; stupefacenti; termini processuali; urbanistica; valute; vittime di reati; norme transitorie.

Per rendere più agevole ed immediata la lettura delle numerose modificazioni intervenute nell'ultimo anno sono state adottati alcuni accorgimenti editoriali (colore rosso e fondino rosato per le novità legislative, fondino grigio per la normativa abrogata o sostituita) che si ritengono molto opportuni.

Ulteriore caratteristica di questa raccolta di codici e leggi penali è il poderoso apparato di note a piè di pagina ("della cui ricchezza l'opera si fa un pregio") che costituisce uno strumento di orientamento estremamente utile per chi deve ripercorrere gli intricati itinerari della nostra produzione legislativa in materia penale.

A. Romeo

A. Bordignon

Le sanzioni disciplinari nei riguardi del personale militare ed il relativo procedimento amministrativo di accertamento

CEDAM,

*1999, pagg. 150,
Lire 26.000 (euro 13,43)*

Non può non accogliersi con favore ed estremo interesse un'opera di diritto militare che sicuramente vivacizza il dibattito dottrinale in un settore del diritto dove non abbondano analisi ed interpretazioni specifiche da parte di studiosi e cultori della materia.

Nell'ambito del diritto militare - ed in special modo in quello disciplinare - è quasi un evento la pubblicazione di un nuovo testo, anche se già in precedenza il medesimo editore ha dimostrato una particolare sensibilità verso questa materia giuridica, poco conosciuta, se non proprio negletta.

L'opera è chiaramente orientata ad un'analisi della normativa riguardante i procedimenti disciplinari militari, sia di stato che di corpo, in una prospettiva - che non possiamo non condividere - dell'autonomia scientifica (ed aggiungiamo anche didattica) del diritto disciplinare militare.

Una prima parte - capitoli dal primo al terzo - si occupa del procedimento per l'accertamento dell'illecito disciplinare di stato e, a seguire

- capitoli quarto e quinto -, del procedimento per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari di corpo.

Particolarmente esauriente ed utile appare la trattazione dei termini (iniziale e finale) del procedimento, i quali da sempre, in mancanza talvolta di inequivoche disposizioni normative, hanno impegnato la giurisprudenza in interventi correttivi tesi anche a colmare vistose lacune del dettato legislativo.

Nell'ambito della disciplina militare di corpo gli autori assumono posizioni molto problematiche che meriterebbero un approfondimento maggiore che non queste poche righe di segnalazione. Il maggior pregio dell'opera è costituito, senza alcun dubbio, dalla trattazione dei singoli argomenti attraverso il costante riferimento giurisprudenziale che conferisce concretezza e sicuri parametri interpretativi all'analisi dei vari istituti disciplinari. In questo contesto appare quanto mai utile e preziosa la seconda parte del testo, completamente dedicata alla giurisprudenza di interesse, che contiene diverse sentenze della Corte costituzionale, del Consiglio di Stato ed anche dei T.A.R. In sintesi

l'opera si aggiunge alle poche già esistenti nel settore, mantenendo vivo l'interesse per una materia che meriterebbe maggiore considerazione da parte della dottrina, e costituisce un valido strumento di approfondimento e di riflessione per capire non solo ciò che è attualmente il diritto disciplinare, ma anche quali possano essere i possibili sviluppi di una branca del diritto militare che da sempre si è caratterizzata per proprie peculiarità, espressione delle speciali connotazioni funzionali dell'ordinamento militare.

S. Beltrani

La disciplina penale dei giochi e delle scommesse

*Giuffrè,
1999, pagg. 525,
Lire 65.000 (euro ",ç)*

Completezza ed acuta analisi dottrinale caratterizzano l'opera di Sergio Beltrani, edita dalla Giuffrè per la collana "Teoria e pratica del diritto - sezione III: diritto e procedura penale". L'ampio respiro della trattazione e la costante attenzione all'elaborazione giurispru-

denziale rendono il testo un indispensabile strumento operativo per chi si occupa di prevenzione e repressione di reati in materia di giochi e scommesse.

L'opera è articolata in tre parti, di cui le prime due sono dedicate rispettivamente ai reati a carattere finanziario e non, mentre la terza tende a ricomporre in un quadro unitario la normativa italiana ed il diritto comunitario in questo specifico settore.

Tra i reati a carattere non finanziario l'autore espone analiticamente: i reati relativi al gioco d'azzardo, l'esercizio abusivo di giochi non d'azzardo ed il gioco con apparecchi o congegni automatici, semiautomatici od elettronici.

Nella parte relativa ai reati a carattere finanziario, dopo un primo capitolo che delinea gli aspetti più importanti del diritto penale finanziario, segue un ampio capitolo dedicato a tutte le fattispecie criminose connesse con il gioco non autorizzato e le scommesse clandestine.

Per tutte le figure di reato vengono affrontate complessivamente le problematiche relative all'elemento oggettivo, all'elemento soggettivo,

alle eventuali ipotesi circostanziali, al tentativo, al concorso di persone nel reato, al concorso di reati, nonché ad alcuni profili processuali specifici.

L'autore non trascurava neanche di formulare opportuni rilievi de iure condendo, prospettando ipotesi di riforma di un settore penale alquanto disomogeneo e frammentato.

In effetti la materia non ha un unico punto di riferimento testuale, risultando collocata in parte nel codice penale (le contravvenzioni concernenti la polizia dei costumi), in parte nella legislazione speciale: in particolare nella legge 7 gennaio 1929, n. 4, recante la parte per così dire "generale" del diritto penale finanziario, e nella legge 13 dicembre 1989, n. 401, recante interventi nel settore del gioco e delle scommesse clandestine e tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni agonistiche.

Non può non concludersi che l'autore è riuscito pienamente a ricostruire un sistema di cui viene messa in evidenza il particolare scopo di tutela: quello di reprimere attività potenzialmente idonee a turbare l'ordine pub-

blico, oltre che gli interessi finanziari dello Stato (nei casi in cui le attività di gioco e scommessa siano ad esso riservate).

Ma non è solo la finalità descrittiva e sistematica ad emergere nel contesto dell'opera, poichè la prospettiva critica seguita dall'autore rende conto di alcune (anche discutibili) interpretazioni giurisprudenziali e dottrinali e di lacune (con innegabili eccessi di tutela) legislative che inducono il lettore a riconsiderare con maggiore ponderatezza un settore (a torto) ritenuto marginale del sistema penale. E per avvalorare quest'ultima osservazione basti pensare alle infiltrazioni della criminalità organizzata (anche e soprattutto di tipo mafioso) in questo campo ed agli ingenti proventi illeciti che scaturiscono da queste attività e alimentano il riciclaggio e le disponibilità finanziarie illecite.

Autori vari

Information operations

Edizione fuori commercio della Royal Netherlands Military Academy,

1999, pagg. 310

La prima difficoltà di un lettore italiano è quella di individuare una traduzione sintetica e pregnante dell'espressione che dà il titolo al volume.

La bibliografia nazionale in materia è modesta: tra i pochi studi si segnala la pubblicazione "Combattere con le informazioni", edita nel 1998 dal Centro Militare di Studi Strategici (CEMISS) di Roma, che, tra l'altro, è l'unica opera italiana citata nella bibliografia riportata. La dottrina NATO definisce questo settore come quello "Insieme di azioni adottate per influire sui decisori avversari, in supporto al conseguimento dei propri obiettivi politico-militari, attraverso l'intervento sul panorama informativo, sui processi che lo trattano, sui sistemi di Comando e Controllo e sui sistemi di Comunicazione ed Informazione della controparte, mentre, di converso, si analizza e si protegge la propria base di dati e/o il sistema informativo che la elabora" (Traduzione dell'autore).

Come appare evidente, il concetto di informazione cui si fa riferimento si pone su

un livello superiore a quello strettamente militare ed investe quell'area globale della comunicazione in cui gli attori (siano essi singoli, organizzazioni o sistemi), sono in grado di raccogliere, analizzare e diffondere dati in ambito nazionale ed internazionale.

Il contesto generale esercita grande influenza su tutti i decisori e, pertanto, in situazioni di guerra o di crisi, ogni comandante militare deve considerare questi risvolti e, se possibile, cercare di orientarli. Le informazioni possono essere usate alla stessa stregua di un vero e proprio sistema d'arma. Le pressioni esercitate sul sistema *decision making process* nemico possono consentire di conseguire risultati operativi ad un costo più basso. Contestualmente è necessario proteggere il proprio sistema decisionale da analoghe influenze esercitate dall'avversario.

La comunicazione globale, che accelera ed espande la conoscenza comune degli eventi, ha reso l'attuale ambiente operativo estremamente complesso.

I grandi paesi industrializzati esercitano influenza (e subiscono pressioni) attraverso i mass-media e le reti di

comunicazione industriali e commerciali, nazionali ed internazionali.

L'infrastruttura globale delle comunicazioni, sostanzialmente accessibile a chiunque, è caratterizzata da una fusione di network informativi e di tecnologie militari e civili. Il testo concentra la sua attenzione sulla tecnologia dell'informazione e della comunicazione (ICT-*Information and Communication Technology*), cercando di individuare soprattutto le vulnerabilità al fine di sfruttarle per indebolire gli avversari, e proteggere il proprio contesto.

Le forze armate di molti paesi stanno studiando questa nuova dimensione dei conflitti. Oltre gli Stati Uniti che, con il loro Field Manual 100-6 intitolato appunto INFORMATION OPERATION, già dal 1996 hanno introdotto questi concetti nella loro dottrina, anche altri paesi (quali l'Inghilterra, la Svezia, la Francia, il Canada, la Cina, la Russia, Israele, la Svizzera e la Germania) stanno occupandosi della tematica.

La NATO, agli inizi del 1999, ha dedicato alla materia il Documento - M.C. 422 del Military Connettee -.

La pubblicazione fornisce

ampie indicazioni su tutti questi sviluppi ed intende collocarsi quale punto di partenza per ulteriori progressi. Il volume contiene numerosissimi contributi di molti esperti e, in virtù delle loro peculiarità, è stato deliberatamente scelto di lasciarli nelle loro forme originali.

Per praticità di esposizione, il testo è stato articolato in 5 parti che dividono la materia in sezioni rispettivamente intitolate: la "Dimensione filosofica", "L'approccio concettuale", "Le certezze dell'informazione", "La realtà delle Information Operations" e "Prospettive legali".

Ogni articolo è riccamente corredato da valide note esplicative e da numerosi riferimenti bibliografici.

L'opera è completata da un'appendice che contiene le biografie degli autori, un elenco delle numerose abbreviazioni ed un interessante "Urlografia" che riporta "link" telematici che, via Internet, consentono di connettersi con numerosissimi siti specializzati e di grande attualità a chi voglia approfondire la materia.

Magg. CC t.ISSMI Davide
Angrisani

Alberto Bucci
Giovanni Ariolli

Manuale pratico del giudice unico nel processo penale

*Edizione Cedam
2000, pagg. 238,
Lire 37.000 (euro 19,11)*

Il manuale ambisce fornire un valido strumento "operativo" per la comprensione e la corretta partecipazione alle dinamiche processuali novellate dalla riforma.

Quest'ultima è l'esito di tre interventi, la legge delega 254/97 il decreto legislativo 51/98 e la c.d. legge Carotti n.479/1999, che, nonostante le aspettative, non sono però state armonizzate, provocando vuoti interpretativi e latenti schizofrenie strutturali.

Né tantomeno è stato garantito un processo di integrazione coerente di tutte le disposizioni che a vario titolo stanno modificando il sistema della giustizia italiana, così da spiralizzare le aree di crisi dell'ordinamento.

Per tale motivo, anche nella premessa curata dal presidente del tribunale ordinario di Roma Luigi Scotti, viene sollevata la necessità di "aggiu-

stamenti interpretativi” ed addirittura una ristrutturazione, secondo criteri più razionali, dell’intera architettura giuridica nazionale.

Tuttavia la portata della riforma è ampia ed ha mutato l’assetto ordinativo:

- sotto il profilo strutturale, attraverso la concentrazione degli uffici giurisdizionali secondo parametri di economicità ed efficienza. La soppressione della figura del pretore, ad esempio, ancorché progettata da tempo, ha subito finora forti ritardi per le resistenze sociali ad abbandonare un modello presidia-rio e territoriale della giustizia, cui era riconosciuto il plusvalore di una confortante e catalizzante presenza capillare;

- sotto il profilo dinamico, il rito ha mutato l’alveo disegnato nel precedente regime proprio in alcune fasi significative. Ad esempio, in materia di ricasazione ed astensione del giudice, di misure cautelari e reali (composizione collegiale per riesame ed appello), di opposizione a decreto penale e di impugnazione, di esecuzione, etc.

Giova altresì segnalare l’attenta analisi della legge Carrotti, anche rispetto ad alcu-

ne contraddizioni, che il testo puntualmente focalizza. Infatti, l’esclusivo compito del giudice di formare il fascicolo dibattimentale in udienza e nel contraddittorio determinerà un allungamento dei tempi processuali con il rischio di incidere sui termini di prescrizione del reato e di custodia cautelare. L’effetto dilatorio è assicurato dalla previsione secondo cui “se una delle parti ne fa richiesta, il giudice fissa una nuova udienza, non oltre il termine di quindici giorni, per la formazione del fascicolo”.

Inoltre, l’inclusione di verbali assunti all’estero a seguito di rogatoria, per cui sia necessaria - condizione essenziale - l’adozione delle garanzie di difesa previste dalla legge italiana, non tiene conto che la stessa rogatoria viene effettuata dall’Autorità Giudiziaria del paese straniero e secondo le norme processuali in quello stato vigenti.

Non sembra possibile, quindi, creare una sorta di continuità ideale del procedimento italiano all’estero.

Anche il giudizio abbreviato ha subito profondi mutamenti, sia perché non è più richiesto il consenso del P.M., sia

perché non è necessario debba essere definito “allo stato degli atti”, potendo *il giudice*, anche d’ufficio, assumere gli “elementi necessari ai fini della decisione” e *l'imputato* “s subordinare la richiesta ad un’integrazione probatoria del giudice”.

Sono solo alcuni esempi utili a qualificare gli effetti della riforma, che incideranno sulla stessa cultura giuridica, attraverso un nuovo bilanciamento degli interessi legati da una parte, all’efficacia degli interventi e dall’altra, alle garanzie sostanziali della difesa, che viene nella prassi affidato all’interpretazione ed all’intelligenza complessiva di chi è tenuto ad applicare le norme.

Per tale motivo il testo ha il merito straordinario di fornire chiari e razionali orientamenti sui pregi e difetti, sui miglioramenti reali e sulle insidie del nuovo ordito legislativo.

Magg. CC Alessandro Ferrara

Mario Dogliani
Stefano Sicardi

Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto

costituzionale interno e internazionale

*Edizione Giappichelli,
1999, pagg. 287,
Lire 40.000 (20,66 euro)*

Il volume raccoglie gli atti del Seminario svolto a Torino, nel giugno 1999, dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti sul tema "Diritti umani e uso della forza". Il seminario era stato indetto a seguito di un appello dell'Associazione dei Costituzionalisti Yugoslavi intitolato "Aggressione della Nato contro la Repubblica Federale della Jugoslavia". Nonostante il vizio formale insito in una lettura degli eventi relativi alla crisi internazionale del Kosovo, fatta da uno dei belligeranti, il libro ha il pregio di aprire un fecondo dibattito giuridico incentrato sul diritto umanitario.

I quindici interventi compresi nella raccolta costituiscono un complesso articolato di chiare prese di posizione, talvolta speculari, tal'altra sinallagmatiche, la cui validità trascende la riconducibilità ad un mero apprezzamento della capacità degli autori. L'indulgere sulle tematiche di contrasto, ca-

ratterizzanti il dibattito proposto, produce l'effetto di trasporre la tensione emotiva - che ha dominato, e tuttora domina, le percezioni dell'opinione pubblica - in formulazioni ed in risposte ragionate, supportate da puntuali pretese di fondamento giuridico. Ciò avviene mediante un'accorta presentazione del tema sull'uso della forza internazionale a favore dei diritti umani ed un'approfondita disamina di alcuni dei principali problemi attinenti il diritto costituzionale interno ed internazionale.

Sono da annoverare, in particolare, i temi riguardanti la legittimità della guerra - quale evento ormai quasi innominato ed innominabile - nel diritto interno ed in quello internazionale e degli interventi armati intesi quale mezzo estremo per il perseguimento di finalità umanitarie, nonché il ruolo internazionale esercitabile, in questo contesto, dall'ONU e dalla NATO.

Il confronto dialettico da cui i relatori traggono le mosse per animare il dibattito sull'applicazione, nel mondo contemporaneo, del principio della "ingerenza umanitaria", si sviluppa partendo

da due angoli visuali apparentemente divergenti. Da un lato, la vicenda "Kosovo" potrebbe essere vista come un esempio paradigmatico di impostazione sbagliata e contraria ai fini perseguiti. Dall'altro, si potrebbe accettare la tematica dei diritti umani da proteggere come valore positivo e della sovranità statale - o "dominio riservato" (divieto d'ingerenza negli affari interni di uno Stato) - come valore negativo.

In sostanza, l'azione militare condotta contro la Jugoslavia significherebbe, nell'ambito del diritto internazionale classico, un'indebita ingerenza negli affari interni di uno Stato sovrano; tuttavia, secondo i presupposti della politica del diritto umanitario, questo intervento andrebbe inteso come una missione pacificatrice, rappresentando un passaggio verso la realizzazione di un "diritto cosmopolita di una società essenziale" e giungendo alla legittimazione della guerra umanitaria per l'affermazione del bene sul male, contro ciò che non è umano né "umanitario", ivi compresa la disumanità di un sistema giuridico, di uno Stato.

Nell'affrontare la tematica

dell'attivazione autonoma della NATO, al di fuori del ristretto caso della legittima difesa (ex art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite), e nel verificare tanto la legittimità della partecipazione italiana alla missione NATO quanto le procedure seguite per decidere e gestire la stessa (assunto come irrinunciabile il principio del ripudio della guerra ex art. 11 della Costituzione), si tende a non fermarsi sugli aspetti formali a tutto vantaggio della concentrazione sugli aspetti sostanziali.

In ogni caso, le considerazioni svolte non sembrano essere state dettate dall'ambizione di valutare se, nel caso concreto della crisi nel Kosovo, non si sia voluto o potuto perseguire una soluzione diversa da quella posta in essere ma, piuttosto, dal desiderio di evidenziare come le scelte compiute abbiano avuto notevoli ripercussioni sui presupposti necessari per decidere interventi volti alla tutela internazionale dei diritti dell'uomo e sulle moda-

lità per la loro effettuazione. Giova al lettore, infine, un'ampia e ricca documentazione presente in allegato, che consente di approfondire agevolmente sul piano normativo e giurisprudenziale i temi trattati.

S. Ten. CC Alessandro
Ferranti

Paolo Piccialli

Il Processo Penale Illustrato

*Edizioni Giuridiche Simone,
2000, pagg. 239,
Lire 3.000 (15,49 euro)*

L'illustrazione grafica delle principali sequele processuali penali sono l'innovativa via didattica che l'autore ha scelto per rendere più viva, immediata e coinvolgente la lettura dell'opera.

La pubblicazione è composta da:

- 58 Tavole aggiornate, sia alla legge 23 novembre 1999, n.2 (Giusto Processo), che alla riforma del processo penale

ex lege 16 dicembre 1999, n. 479 (cd. L. Carotti);

- le relative "note esplicative", che rendono il "momento visivo" più pregnante;

- il Glossario, che compendia in sintetiche pillole di conoscenza i principali istituti processuali.

Partendo dalla riforma del giudice unico di primo grado, i diagrammi di flusso disegnano la macchina processuale in tutte le sue più significative fasi, seguendo l'ordine espositivo proprio del codice di procedura penale.

La semplicità espositiva e la dinamica percezione della nozione appresa costituiscono un valido ausilio, comunque complementare e non esaustivo della procedura penale, postulando ineludibilmente per gli approfondimenti un esame sistematico, ragionato e preciso dei canoni processuali, attraverso la lettura della più accreditata ed autorevole produzione manualistica.

Magg. CC Roberto
del Piano



COMUNICAZIONE AGLI ABBONATI

Art. 10 legge 31 dicembre 1996 n. 675.

I dati raccolti attraverso la sottoscrizione dell'abbonamento e trattati in forma automatizzata sono utilizzati esclusivamente per l'invio della Rivista.

La natura del conferimento dei dati è obbligatoria, per adempiere gli obblighi derivanti dalla sottoscrizione dell'abbonamento da parte dell'interessato.

L'invio di dati inesatti o incompleti esclude qualsiasi responsabilità della redazione nell'invio dei vari fascicoli.

L'interessato ha diritto di ottenere:

- la conferma dell'esistenza o meno di dati personali che lo riguardano;
- la cancellazione, la trasformazione in forma anonima o il blocco di dati eventualmente trattati in violazione di legge;
- l'aggiornamento, la rettificazione ovvero, qualora vi abbia interesse, l'integrazione dei dati.

Il titolare del trattamento dei dati si identifica nel Direttore responsabile della "Rassegna dell'Arma dei Carabinieri".

Ai sensi dell'art. 8 della Legge 31 dicembre 1996, n. 675, si comunica che il trattamento dei dati personali degli abbonati, necessari per la spedizione in abbonamento postale, viene effettuato dalla ditta SO.DI.P. di Angelo Patuzzi, con sede in Cinisello Balsamo (MI).



GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Armi	
	1	2/00
<p>①</p> <p>Armi - Obbligo di diligenza nella custodia - Limiti - Fattispecie.</p> <p>(L. 18 aprile 1975, n. 110, art. 20)</p> <p><i>Sez. 1, 21 gennaio 2000, n. 1868. Pres. Gemelli, Rel. Silvestri, P.M. Mura (parz. diff.), ric. Romeo</i></p> <p>L'obbligo di diligenza nella custodia delle armi previsto dall'art. 20 della legge 18 aprile 1975 n. 110, quando non si tratti di soggetti che esercitino professionalmente attività in materia di armi ed esplosivi, deve ritenersi adempiuto alla sola condizione che risultino adottate le cautele che, nelle specifiche situazioni di fatto, possono esigersi da una persona di normale prudenza, secondo il criterio dell'"<i>id</i></p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Bellezze naturali	
	1	2/00
<p>①</p> <p>Bellezze naturali - Legge quadro sulle aree protette - Divieto di introduzione di arma in riserva naturale - Art. 11 legge 394 del 1991 - Esclusione ex art. 21 legge 157 del 1992 - Negazione - Ragione.</p> <p>(L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 21 e 37; L. 6 dicembre 1991, n. 394, art. 11)</p> <p><i>Sez. 3, 22 ottobre 1999, n. 30. Pres. La Cava, Rel. Fiale, P.M. De Nunzio (conf), ric. Bianchi</i></p> <p>Il divieto di introduzione di arma in aree protette, posto dall'art. 11, comma 3, della legge 6 dicembre 1991 n. 394, per la specificità dei beni giuridici tutelati, non può considerarsi abrogato</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Beni immateriali	
	1	2/00
<p>①</p> <p>Beni immateriali: tutela penale - Diritti di autore sulle opere dell'ingegno - Fatti previsti dall'art. 171-ter della legge n. 633 del 1941 - Costituiscono tuttora reato.</p> <p>(Cod.Pen. art. 1; D. Lgs. 16 novembre 1994, n. 685, artt. 17 e 20; L. 22 aprile 1941, n. 633, art. 171 ter co. 1°, lett. c; R.D. 18 maggio 1942, n. 1369, art. 12)</p> <p><i>Sez. Un., 19 gennaio 2000, n. 2. Pres. Viola, Rel. Postiglione, P.M. Toscani (conf.), ric. Ciccone e altro</i></p> <p>I fatti previsti dall'art. 171-ter, comma primo, lett. c) - della legge 22 aprile 1941 n. 633,</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Finanze e tributi	
	1	2/00
<p>①</p> <p>Finanze e tributi - Reati - Utilizzazione di fatture per operazioni inesistenti - È reato permanente.</p> <p>(D.L. del 10 luglio 1982, n. 429, art. 4, co. n. 5; L. 7 agosto 1982, n. 516, art. 1)</p> <p><i>Sez. Un., 24 novembre 1999, n.23. Pres. Viola, Rel. Albamonte, P.M. Toscani (conf.), ric. Scrudato e altri</i></p> <p>Il reato previsto dall'art. 4 n. 5 della legge n. 516 del 1982, consistente nell'utilizzazione di fatture per operazioni inesistenti, ha natura permanente e si protrae sino a quando gli uffici finanziari possono esercitare, entro i termini di decadenza stabiliti dalla legge, i controlli volti</p>		



GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Bellezze naturali	
	1	2/00
② ai sensi dell'art. 37, comma 1, della legge 11 febbraio 1992 n. 157. Né il trasporto di un'arma dovrebbe considerarsi lecito e consentito dall'art. 21, lett. g) della legge 157, che autorizza il trasporto di armi da sparo per uso venatorio, purché scariche ed in custodia, anche all'interno di zone ove la caccia è vietata. Infatti tale possibilità non opera nei luoghi specificati alle lettere da a) ad e) dello stesso art. 21, tra cui le aree protette.		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Armi	
	1	2/00
② <i>quod plerumque accidit</i> ". (Nella specie, in applicazione di tale principio, la S .C. ha cassato senza rinvio la decisione con la quale era stata ritenuta la penale responsabilità di un soggetto il quale aveva tenuto le armi nella propria abitazione, munita soltanto dei normali mezzi di chiusura, in un armadio e in una valigia posta sotto il detto mobile).		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Finanze e tributi	
	1	2/00
② all'accertamento dell'illecito attraverso l'esatta ricostruzione dei risultati economici della gestione dell'azienda, al fine di determinarne la reale capacità contributiva e di procedere a una corretta imposizione tributaria.		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Beni immateriali	
	1	2/00
② introdotto dall'art. 17 del decreto legislativo n. 685 del 1994, costituiscono tuttora reato, a nulla rilevando che la emanazione del regolamento di esecuzione di tale decreto non sia avvenuta, dovendosi intendere il riferimento al regolamento contenuto nel citato art. 17 come fatto al regolamento approvato con R.D. 18 maggio 1942 n. 1369.		



GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Reati contro il patrimonio	
	1	2/00
<p>①</p> <p>Reati contro il patrimonio - Delitti - Truffa - Frode informatica e truffa - Differenze - Momento consumativo dei reati - È quello del conseguimento dell'ingiusto profitto dell'agente con corrispondente danno della vittima in entrambi i reati - Fattispecie.</p> <p>(Cod. Pen. artt. 640 e 640 <i>ter</i>; L. 23 dicembre 1993, n. 547, art. 10)</p> <p><i>Sez. 6, 4 ottobre 1999, n. 3065 cc. Pres. Trojano, Rel. Colla, P.M. Di Zenzo (conf.), ric. P.M. e De Vecchis</i></p> <p>Il reato di frode informatica (art. 640 <i>ter</i> cod. pen.) ha la medesima struttura e quindi i me-</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Reati contro il patrimonio	
	1	2/00
<p>③</p> <p>internazionali per le quali il sistema non era abilitato, così esponendo debitoriamente la società italiana per l'esercizio telefonico nei confronti dei corrispondenti organismi esteri autorizzati all'esercizio telefonico).</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Reati contro la moralità pubblica	
	1	2/00
<p>①</p> <p>Reati contro la moralità pubblica e il buon costume - Prostituzione - Sfruttamento - Estremi - Corresponsione di proventi per giusta causa e nei limiti dell'adeguatezza - Reato - Configurabilità - Esclusione.</p> <p>(L. 20 febbraio 1958, n. 75, art. 3)</p> <p><i>Sez. 3, 24 novembre 1999, n.98. Pres. Acquarone, Rel. Teresi, P.M. De Nunzio (conf.), ric. De Stasio</i></p> <p>Il reato di sfruttamento della prostituzione si realizza col trarre una qualsiasi utilità dall'attività sessuale della prostituta e richiede il dolo specifico ossia la cosciente volontà del colpe-</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Reati contro la persona	
	1	2/00
<p>①</p> <p>Reati contro la persona - Delitti contro la libertà individuale - Violazione di domicilio - In genere - Domicilio informatico - Nozione - Individuazione - Tutela, da parte dell'art. 615 <i>ter</i> cod. pen., dei soli contenuti personalissimi dei dati racchiusi nel sistema informatico - Esclusione - Estensione della tutela anche ai contenuti economico-patrimoniali di detti dati - Sussistenza.</p> <p>(Cod. Pen. art. 615 <i>ter</i>; L. 23 dicembre 1993, n. 547, art. 4)</p> <p><i>Sez. 6, 4 ottobre 1999, n. 3067 cc. Pres. Trojano, Rel. Colla, P.M. (conf.) Di Zenzo, ric. P.M. e Piersanti</i></p>		



GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>		
○		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Reati contro il patrimonio	
	1	2/00
②		
<p>desimi elementi costitutivi della truffa dalla quale si differenzia solamente perché l'attività fraudolenta dell'agente investe non la persona (soggetto passivo), di cui difetta l'induzione in errore, bensì il sistema informatico di pertinenza della medesima, attraverso la manipolazione di detto sistema. Anche la frode informatica si consuma nel momento in cui l'agente consegue l'ingiusto profitto con correlativo danno patrimoniale altrui. (Nella specie l'agente, utilizzando il sistema telefonico fisso installato in una filiale della società italiana per l'esercizio telefonico, con la veloce e ininterrotta digitazione di numeri telefonici, in parte corrispondenti a quelli per i quali il centralino era abilitato e in parte corrispondenti a utenze estere, riusciva ad ottenere collegamenti internazionali, eludendo il blocco predisposto per le chiamate</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Reati contro la persona	
	1	2/00
②		
<p>Con la previsione dell'art. 615 <i>ter</i> cod. pen., introdotto a seguito della legge 23 dicembre 1993, n. 547, il legislatore ha assicurato la protezione del "domicilio informatico" quale spazio ideale (ma anche fisico in cui sono contenuti i dati informatici) di pertinenza della persona, ad esso estendendo la tutela della riservatezza della sfera individuale, quale bene anche costituzionalmente protetto. Tuttavia l'art. 615 <i>ter</i> cod. pen. non si limita a tutelare solamente i contenuti personalissimi dei dati raccolti nei sistemi informatici protetti, ma offre una tutela più ampia che si concreta nello "<i>jus excludendi alios</i>", quale che sia il contenuto dei dati racchiusi in esso, purché attinente alla sfera di pensiero o all'attività, lavorativa o non, dell'utente; con la conseguenza che la tutela della legge si estende anche agli aspetti eco-</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Reati contro la moralità pubblica	
	1	2/00
②		
<p>vole di trarre vantaggio economico dalla prostituzione mediante partecipazione di guadagni ottenuti con tale attività; con la puntualizzazione che il reato non si configura quando la corresponsione dei proventi avvenga per giusta causa e nei limiti dell'adeguatezza, cioè per servizi leciti, sempre che vi sia proporzione tra servizio e compenso.</p>		



GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Reati contro la persona	
	1	2/00
<p>③</p> <p>nomico-patrimoniali dei dati sia che titolare dello "jus excludendi" sia persona fisica, sia giuridica, privata o pubblica, o altro ente.</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Reati contro la persona	
	2	2/00
<p>①</p> <p>Reati contro la persona - Delitti contro la libertà individuale - Violazione di domicilio - Reato di accesso abusivo a sistema informatico - Violazione del domicilio informatico - Sussistenza - Sistema informatico - Nozione - Individuazione - Fattispecie.</p> <p>(Cod. Pen art. 615 <i>ter</i>, 640 <i>ter</i>; L. 23 dicembre 1993, n. 547, artt. 4 e 10)</p> <p><i>Sez. 6, 4 ottobre 1999, n. 3067 cc. Pres. Trojano, Rel. Colla, P.M. Di Zenzo (conf.), ric. P.M. e Piersanti</i></p> <p>Deve ritenersi "sistema informatico", secondo la ricorrente espressione utilizzata nella legge</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Reati contro la persona	
	2	2/00
<p>③</p> <p>di apparecchiature a mezzo di tali tecnologie costituisce giudizio di fatto insindacabile in cassazione ove sorretto da motivazione adeguata e immune da errori logici. (Nella specie è stata ritenuta corretta la motivazione dei giudici di merito che avevano riconosciuto la natura di "sistema informatico" alla rete telefonica fissa - sia per le modalità di trasmissione dei flussi di conversazioni sia per l'utilizzazione delle linee per il flusso dei cosiddetti "dati esterni alle conversazioni" - in un caso in cui erano stati contestati i reati di accesso abusivo a sistema informatico [art. 615 <i>ter</i> c.p.] e di frode informatica [art. 640 <i>ter</i> cod. pen.]).</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Reato	
	1	2/00
<p>①</p> <p>Reato - cause di giustificazione - Difesa legittima - Pericolo attuale e necessità di difesa - Sfida tra i due contendenti - Applicabilità dell'esimente - Esclusione - Ragioni.</p> <p>(Cod. Pen art. 52)</p> <p><i>Sez. 1, 24 settembre 1999, n. 365. Pres. La Gioia, Rel. Fazzioli, P.M. Palombarini (parz. diff.), ric. Polichetti ed altri</i></p> <p>La configurabilità dell'esimente della legittima difesa deve escludersi nell'ipotesi in cui lo scontro tra due soggetti possa essere inserito in un quadro complessivo di sfida giacché, in tal caso, ciascuno dei partecipanti risulta animato</p>		



GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Reati contro la persona		GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>		
	2	2/00			
<p>②</p> <p>23 dicembre 1993, n. 547, che ha introdotto nel codice penale i cosiddetti “<i>computer’s crimes</i>”, un complesso di apparecchiature destinate a compiere una qualsiasi funzione utile all’uomo, attraverso l’utilizzazione (anche parziale) di tecnologie informatiche, che sono caratterizzate - per mezzo di un’attività di “codificazione” e “decodificazione” - dalla “registrazione” o “memorizzazione”, per mezzo di impulsi elettronici, su supporti adeguati, di “dati”, cioè di rappresentazioni elementari di un fatto, effettuata attraverso simboli (bit), in combinazione diverse, e dalla elaborazione automatica di tali dati, in modo da generare “informazioni”, costituite da un insieme più o meno vasto di dati organizzati secondo una logica che consenta loro di esprimere un particolare significato per l’utente. La valutazione circa il funzionamento</p>			<p>○</p>		
GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Reato		GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>		
	1	2/00			
<p>②</p> <p>da volontà aggressiva nei confronti dell’altro e quindi, indipendentemente dal fatto che le intenzioni siano dichiarate o siano implicite al comportamento tenuto dai contendenti, nessuno di loro può invocare la necessità di difesa in una situazione di pericolo che ha contribuito a determinare e che non può avere il carattere della inevitabilità.</p>			<p>○</p>		



GIURISPRUDENZA

Giustizia Militare

Abuso di autorità

1

1/00

①

Abuso di autorità - Reati di violenza o minaccia o ingiuria ad inferiore - Cause estranee al servizio - Loro effetto disapplicativo delle dette previsioni delittuose - Eccezione a tale effetto - Militari riuniti per servizio - Accompagnamento da parte di carabinieri in casa di reclusione - È attività di carabinieri "riuniti" - Loro rientro dalla missione fuori sede - Persistono in tale attività - È costitutiva dell'eccezione.

(C.p.m.p., artt. 195, 196, 199, 47 nn. 2 e 4)

Corte Militare di Appello, 5 novembre 1998. Pres. Monica, Est. Mazzi, P.M. conf.; imp. C.R., mar. CC.

Il servizio svolto da carabinieri per accompagnare un soggetto in casa di reclusione ed il successivo loro rientro dalla missione fuori sede é, a tutti gli effetti, attività di servizio, e tale pure per il configurarsi della ipotesi di "militari riuniti per servizio", escludente le cause a questo estranee, ostantive all'applicazione delle norme sui reati militari di abuso di autorità (1).

Si legge quanto appresso nel testo della sentenza: «Con sentenza in data 3 dicembre 1997 il G.U.P. presso il Tribunale di Roma, in sede di giudizio abbreviato, condannava C.R., tenuto conto delle prevalenti attenuanti generiche, alla pena di sei mesi di reclusione militare - con i benefici di legge - per il reato continuato e aggravato di violenza, ingiuria e minaccia a inferiore (art. 81 cpv. C.p., 195, 196, 199 e 47 n. 2 e 4 C.p.m.p.) perché, m.llo ord. C.C. in servizio presso il Nucleo Tribunali e Traduzioni Carabinieri di C., con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, il 15.01.1997, nell'aeroporto militare di Fiumicino di Roma, usava violenza, e in sua presenza minacciava un ingiusto danno e offendeva il prestigio, l'onore e la dignità del suo inferiore V. Brig. C.C. F.F., profferendo al suo indirizzo le frasi "bastardo, pezzo di m., se sei un uomo devi venire

fuori con me" e colpendolo con uno schiaffo al lato sinistro del volto, che gli cagionava una contusione e stato confusionale guarita in gg. 5; condotta posta in essere mentre i due militari erano comandati di servizio per una traduzione di un collaboratore di giustizia e causata da un diverbio sulle modalità del ritorno. Con l'aggravante dell'essere il C. rivestito del comando del servizio e di aver posto in essere la condotta in presenza di tre militari.

Il G.U.P. riteneva anzitutto provato il fatto materiale contestato al C. sulla base delle concordi affermazioni di alcuni militari presenti oltre che della documentazione medica da cui risulta una contusione guaribile in cinque giorni occorsa al F. nelle circostanze di interesse. Riteneva inoltre il G.U.P. che l'episodio si fosse verificato, ai sensi dell'art. 199 c.p.m.p., sia per cause intranee al servizio e alla disciplina, sia in presenza di più militari riuniti per servizio, così che risultava corretta la contestazione dei reati di cui agli artt. 195 ss. c.p.m.p.

Avverso la predetta sentenza ha proposto ritualmente appello il difensore il quale chiede: 1) la qualificazione dei fatti come reati comuni, con quanto ne consegue in tema di giurisdizione, oltreché di entità delle pene edittali e di procedibilità dell'azione penale; 2) in via subordinata, la qualificazione dei fatti nell'ambito dei reati di cui agli artt. 223 e ss. c.p.m.p., con l'applicabilità della scriminante di cui all'art. 228 c.p.m.p.;

3) in ulteriore subordine, la concessione della diminuzione di cui all'art. 198 c.p.m.p. con la conseguente diminuzione di pena.

All'odierna udienza, svolta in camera di consiglio, il P.M. chiede la conferma della sentenza impugnata; il difensore si riporta ai motivi di appello.

Secondo la Corte nessuno dei motivi di appello proposti dal difensore può essere accolto e la sentenza di primo grado deve quindi essere confermata.

a) I primi due motivi di appello possono essere trattati congiuntamente, visto che i medesimi presentano un aspetto comune, ovvero la negazione, da parte della difesa, della sussistenza, nel caso di specie, dei requisiti che consentono di configurare, in presenza di un fatto di violenza, ingiuria o minaccia nei confronti di un inferiore, una offesa alla disciplina militare.

Al riguardo va rilevato che, secondo ciò che pacificamente risulta dagli atti, l'alterco fra C. e F. ebbe luogo (quando i due militari, unitamente all'app. M., stava-



GIURISPRUDENZA

Giustizia Militare

Abuso di autorità

1

2/00

②

no tornando nella propria sede di servizio, C., dopo aver scortato in abiti civili un collaboratore di giustizia a Spoleto) in relazione alle modalità e tempi con i quali si doveva procedere al rientro.

Secondo la difesa, quanto accaduto poco ha a che vedere con la disciplina militare, così che l'azione va ritenuta inoffensiva dal punto di vista di un possibile pregiudizio della disciplina. Quanto poi alla presenza di militari riuniti per servizio (che, ai sensi dell'art. 199 c.p.m.p., determinerebbe la riconducibilità ai reati contro la disciplina anche di fatti commessi per ragioni ad essa estranee) secondo il difensore non può farsi rientrare nel concetto di "servizio" (da intendersi riferito agli scopi della organizzazione militare in quanto tale) il servizio di polizia di sicurezza che era svolto dai militari dell'Arma che si trovavano nel "box Carabinieri" sito alle partenze nazionali dell'Aeroporto di Fiumicino.

Secondo questa Corte sussistono entrambi i requisiti sopra indicati che, alternativamente, consentono di ritenere integrati, ai sensi dell'art. 199 c.p.m.p., i reati contro la disciplina militare contestati all'imputato.

Quanto alla non estraneità al servizio e alla disciplina militare delle cause che hanno determinato la commissione del reato, va notato che il servizio svolto dai militari C., F. e M. non poteva ritenersi cessato con l'avvenuto accompagnamento del collaboratore di giustizia alla Casa di Reclusione di Spoleto. Anche il rientro in sede di militari che hanno svolto una missione fuori sede deve considerarsi, a tutti gli effetti, come "servizio" e ciò tanto più in quanto non si tratti, come nel caso di specie, di una missione isolata, ma di un gruppo, sia pur piccolo, di militari, posti sotto il comando del più elevato in grado, al quale appartiene la responsabilità di assicurare il corretto espletamento del servizio fino al momento del rientro in sede. Da questo punto di vista la pretesa del F. di avere la disponibilità di un biglietto aereo per fare rientro a C. per conto proprio non sembra avesse alcun fondamento e, comunque, non appare dubbio che il diverbio fra il C. e il F. circa le modalità del rientro sia avvenuto per cause non estranee al servizio e alla disciplina.

Quanto alla presenza di più militari riuniti per servizio, parimenti ritiene la Corte che tale requisito sussista, non essendo dubbio che debbano essere considerati come riuniti "per servizio" dei militari

dell'Arma dei Carabinieri che svolgano i compiti loro affidati. Pur nella specificità delle funzioni attribuite all'Arma dei Carabinieri, poiché la legge prevede la collocazione di tale istituzione nell'organizzazione delle Forze armate e la sottoposizione dei soggetti che ne fanno parte alla disciplina militare, ne consegue che il servizio dagli stessi espletato non può essere considerato ininfluenza rispetto alla applicabilità dei reati di insubordinazione ed abuso di autorità: a ritenere diversamente si dovrebbe ad esempio concludere che nel caso di ordine emanato per ragioni di servizio da un comandante di un reparto di Carabinieri ad un proprio subordinato non sarebbe applicabile l'art. 173 c.p.m.p.

In ordine al terzo motivo di impugnazione va rilevato che nessuna delle persone informate sui fatti sentite in sede di indagini preliminari era presente nel momento in cui iniziò l'alterco fra il C. e il F. Non l'app. M. che, quando si recò al box Carabinieri, dopo aver lasciato i due superiori per circa quindi minuti, sentì che questi "si apostrofavano l'uno con l'altro con parole offensive" (v. f. 26 e 27 in atti); né i militari M., G. e Z., secondo cui il C. e il F., quando entrarono nel box Carabinieri, già "si stratonavano e si offendevano a vicenda" (v. f. 46 ss. in atti). Se appare quindi più che certo che il C. abbia commesso il fatto in uno stato d'ira, non appare in alcun modo provato che tale stato sia stato cagionato da un "fatto ingiusto" dell'inferiore, piuttosto che invece, ed esclusivamente, da un colpevole difetto di autocontrollo, che ha portato all'innescò della spirale di offese reciproche con il F. da cui è derivato il procedimento penale nei confronti di entrambi. Già peraltro risulta che il giudice di primo grado ha tenuto conto dello stato di tensione in cui il C. ragionevolmente si trovava, a causa del delicato servizio di cui era responsabile, al fine di determinare la pena nel minimo edittale. Le risultanze processuali non consentono invece di scorgere alcun altro profilo di attenuazione della pena né al cui all'art. 48, n. 3 c.p.m.p., la cui applicazione era stata chiesta dalla difesa in primo grado, non essendo provata in atti la sussistenza dei requisiti che ne consentirebbero la concessione ai sensi dell'art. 597, ult. co. c.p.p.

Si impone pertanto, in definitiva, la conferma dell'appellata sentenza e la condanna del C. al pagamento delle ulteriori spese di giudizio».



GIURISPRUDENZA

Giustizia Militare

Processo penale militare

1

2/00

①

Processo penale militare - Rito abbreviato - Rito patteggiato - Sono alternativi, non convertibili.

Dolo - Intenzionale - Diretto - Eventuale - Alternativo - Differenza.

(C.p.p., artt. 438, 444, c.p., artt. 42, 43)

Corte Suprema di Cassazione, Sez. 1^a pen., 3 giugno 1999. Pres. Sacchetti, Rel. Silvestri, P.M. mil. Garino (concl. per inamm.); ric. V.P.A., mar. CC.

Osta alla trasformazione del giudizio con rito abbreviato in quello con rito patteggiato la diversa strutturazione dei due tipi di procedura, che si riflette nell'ineguale effetto delle sentenze emesse al loro esito e nel differente regime di impugnazione.

In ordine alla volontà con la quale si persegue l'evento delittuoso, va tenuta chiara la diversa articolazione all'interno del dolo: che è intenzionale quando l'evento, per quella volontà, è lo scopo finale della condotta; si configura quale dolo diretto quando l'agente accetta l'evento con il ritenerlo certo oppure altamente probabile; è eventuale quando il rischio del verificarsi dell'evento è soltanto probabile; e che diretto, è però il così detto dolo alternativo, proprio dell'agente il quale nel momento in cui si determina ad agire, vuole indifferentemente l'uno o l'altro dei due eventi, previsti allora entrambi come conseguenze egualmente possibili della sua cosciente condotta (1).

(1) Si legge quanto appreso nel testo della sentenza:

«Con sentenza dell'8.10.1998, la Corte Militare di Appello - Sezione distaccata di Verona, in parziale riforma della sentenza emessa dal G.U.P. presso il Tribunale Militare di Torino in data 10.11.1997, riduceva a tre anni, un mese e dieci giorni di reclusione militare - pena inflitta al maresciallo ordinario dei Carabinieri riconosciuto re-

sponsabile del delitto di insubordinazione con violenza, consistente in tentato omicidio, pluriaggravata (art. 186, comma 1 e 2, 47 n. 2 e 190, comma 2 c.p.m.p.) perché, quale effettivo alla stazione CC di L, il giorno 14.1.1997, in uno dei locali del reparto, usava violenza, nei confronti del maresciallo capo P.A., comandante della predetta stazione, esplodendo in direzione di quest'ultimo un colpo con la propria pistola di ordinanza, e lo attingeva così al 4° dito della mano destra, compiendo in tal modo atti idonei diretti in modo non equivoco a cagionarne la morte.

La Corte Militare disattendeva preliminarmente il motivo di appello con cui era stato lamentato l'illegittimo rigetto dell'istanza di applicazione di pena concordata motivato con la duplice ragione che dopo l'apertura del giudizio abbreviato non era più ammissibile il patteggiamento e che, comunque, non era configurabile la circostanza attenuante della provocazione. La stessa Corte riteneva altresì infondata la censura riguardante la qualificazione giuridica del fatto, rilevando che gli elementi probatori disponibili comprovavano che la condotta dell'imputato era sorretta da dolo diretto, nella forma alternativa, e non da dolo eventuale, sicché non aveva ragion d'essere il dubbio circa la compatibilità dell'elemento soggettivo con il tentativo di omicidio. Infine, venivano esclusi gli estremi che connotano la provocazione sul rilievo che non era configurabile un fatto ingiusto del comandante della stazione dei Carabinieri che potesse avere provocato lo stato di ira dell'imputato.

Il difensore dell'imputato proponeva ricorso per cassazione chiedendo l'annullamento della sentenza per i seguenti motivi: a) violazione dell'art. 606 lett. b del c.p.p., in relazione agli artt. 440 e 444 c.p.p., in conseguenza del mancato accoglimento dell'impugnazione contro l'ordinanza di rigetto della richiesta di applicazione di pena concordata formulata successivamente al provvedimento ammissivo del giudizio abbreviato; b) violazione dell'art. 606 lett. b ed e del c.p.p. in riferimento all'errato accertamento dell'elemento soggettivo del reato e alla conseguente qualificazione giuridica del fatto delittuoso; c) violazione dell'art. 606 lett. e del c.p.p. per difetto di motivazione in ordine alla mancata concessione dell'attenuante di cui all'art. 89 c.p., nonostante che dallo stesso testo della sentenza emerga la sussistenza delle condi-



GIURISPRUDENZA

Giustizia Militare

Processo

1

2/00

②

zioni prescritte.

Col primo motivo di ricorso è stata denunciata l'illegittimità del capo di sentenza con cui è stata esclusa la possibilità del passaggio dal giudizio abbreviato ex art. 438 c.p.p. all'applicazione della pena su richiesta delle parti ex art. 444 c.p.p.- La censura non ha fondamento.

Questa Corte, a Sezioni Unite, ha escluso che il giudizio abbreviato possa essere convertito in quello patteggiato in relazione alla differenza di struttura dei due riti, ai diversi effetti delle sentenze emesse al loro esito e al differente regime di impugnazione cui queste sono sottoposte, precisando che nessuna disposizione prevede la trasformazione del giudizio abbreviato nel patteggiamento, la cui alternatività, viceversa, è confermata da tutte quelle norme che, regolando la facoltà dell'imputato di operare una scelta tra i possibili giudizi speciali, gli impongono un'esplicita opzione tra l'uno o l'altro procedimento (Cass., Sez. Un., 11 novembre 1994, Abaz).

Il Collegio ritiene di dovere aderire a tale indirizzo interpretativo, rilevando che i rilievi critici sviluppati nel ricorso non riescono a superare gli argomenti logico-giuridici e sistematici che escludono la fondatezza della tesi della convertibilità del giudizio abbreviato nel provvedimento di applicazione della pena su richiesta delle parti.

Non hanno pregio neppure le censure svolte col secondo mezzo di gravame per contestare la motivazione della sentenza impugnata nella parte in cui è stata affermata l'esistenza dell'*animus necandi* nella forma del dolo diretto alternativo.

Dottrina e giurisprudenza hanno elaborato differenti gradazioni della volontà dolosa, alle quali corrisponde un diverso atteggiamento della volontà stessa rispetto all'evento. Nella giurisprudenza di questa Corte è stato chiarito, in particolare, che il dolo è intenzionale allorché la volontà persegue l'evento come scopo finale della condotta o come mezzo ritenuto necessario per conseguire un ulteriore risultato; che è configurabile dolo diretto quando l'evento non costituisce l'obiettivo della condotta ma l'agente accetta l'evento stesso ritenuto certo o altamente probabile; che, infine, il dolo è eventuale quando è caratterizzato dal rischio di verificazione dell'evento, che nella rappresentazione psichica appare soltanto probabile (Cass., Sez. Un., 12 ottobre 1993, Cassata; Cass.,

Sez. Un., 15 dicembre 1992, Cutruzzolà; Cass., Sez. Un., 6 dicembre 1991, Casu). In questa stessa prospettiva interpretativa è stato precisato che deve qualificarsi come dolo diretto, e non come dolo eventuale, quella particolare manifestazione di volontà dolosa definita "dolo alternativo", che sussiste allorquando l'agente si rappresenta e vuole indifferentemente l'uno o l'altro degli eventi causalmente ricollegabili alla sua condotta cosciente e volontaria, sicché già al momento della realizzazione dell'elemento oggettivo del reato egli deve prevederli entrambi (Cass., Sez. I, 20 ottobre 1997, Trovato).

La Corte militare ha dato esatta applicazione a tali principi ritenendo, con argomenti di ineccepibile congruenza logica e giuridica, che la condotta dell'imputato è stata sorretta da dolo diretto in forma alternativa, e non da dolo eventuale, sulla base di una analitica ed organica valutazione dei dati probatori disponibili. Infatti, nella sentenza impugnata è stato rilevato, in punto di fatto, che l'imputato ha esplosi i due colpi di arma da fuoco contro la porta, subito dopo che questa era stata chiusa dalla parte offesa e dopo aver notato che, nel chiuderla, quest'ultima vi si era appoggiata con il corpo e l'aveva spinta con violenza contro il battente; che i due colpi sono stati esplosi immediatamente, allorché si poteva presumere ragionevolmente che dietro la porta vi fosse la vittima designata; che gli stessi colpi sono stati sparati tenendo il braccio teso e ad altezza d'uomo, tant'è che il primo ha raggiunto il maresciallo P. al quarto dito della mano destra ed il secondo ha attraversato la porta ad una altezza di circa 113 centimetri dal pavimento, andando a conficcarsi nella parete dell'ufficio.

Il metodo di indagine seguito dalla Corte militare e i risultati che ne sono derivati non meritano le critiche sollevate dal ricorrente: quanto al primo profilo, l'apprezzamento del giudice di merito si è sviluppato attraverso la valutazione delle concrete e precise modalità della condotta, rispetto alle quali l'accertamento della determinazione della volontà dell'imputato in direzione dell'uccisione del P. o, alternativamente, del suo ferimento rappresenta univoca e conseguenziale conclusione, connotata da rigore argomentativo e dalla stretta aderenza alle regole della logica, sicché il convincimento della Corte militare resta non censurabile



GIURISPRUDENZA

Giustizia Militare

Processo

1

2/00

③

nel giudizio di legittimità.

Infine, il terzo motivo di ricorso, oltre ad introdurre una doglianza non dedotta nei motivi di appello, appare manifestamente infondato, in quanto del tutto immotivatamente il ricorrente trae spunto da talune osservazioni contenute nella motivazione della sentenza impugnata per sostenere che l'imputato agì in stato di seminfermità mentale, della

quale mancano concreti e significativi elementi sintomatici.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il ricorso deve essere rigettato e il ricorrente deve essere condannato al pagamento delle spese processuali e al rimborso delle spese sostenute dalla parte civile, che vengono liquidate come in dispositivo»».



GIURISPRUDENZA
Giustizia Militare





GIURISPRUDENZA

Giustizia Amm.

Sospensione dall'impiego

1

2/00

①

Sospensione dall'impiego - Sospensione cautelare - Dipendenti Organismi di informazione e sicurezza - Norme applicabili - Disciplina generale.

Consiglio di Stato - Sez. 4^a - 10 novembre 1999 - Pres. De Lise, Est. Saltelli - Ministero interno (avv. St. Palmieri) c. G.A. (avv. Schwarzenberg) - (Annulla T.A.R. Lazio, I Sez., 9 ottobre 1997 n. 1464, in TAR 1997, I, 3841).

1. - La disciplina del rapporto d'impiego del personale degli Organismi di informazione e sicurezza, quale il S.I.S.D.E., non sottrae ai principi generali ed alle norme comuni del pubblico impiego, salvo espressa deroga; pertanto, anche nei confronti del detto personale la sospensione cautelare ha la funzione di allontanare il dipendente dal servizio al fine di evitare un pregiudizio per il buon andamento e il prestigio dell'Amministrazione ed essa, pur non estinguendo il rapporto d'impiego, lo mantiene in vita in forma quiescente, con la conseguenza che legittimamente l'Amministrazione non si avvale delle prestazioni del dipendente e che a quest'ultimo non spetta alcuna retribuzione (salvo il diritto all'assegno alimentare che ha natura assistenziale) né alcun diritto circa lo sviluppo della carriera (tant'è che l'impiegato sospeso è anche escluso dagli esami o dagli scrutini di promozione, ai sensi dell'art. 93 T.U. 10 gennaio 1957 n. 3).

La sentenza così motiva:

1. - L'Amministrazione dell'interno ha chiesto la riforma della sent. n. 1464 del 1997 del T.A.R. Lazio, I Sez. ter, del 27 marzo/9 ottobre 1997, con la quale è stato annullato il provvedimento in data 2 ottobre 1993 che ha disposto il rientro dal S.I.S.D.E. del dipendente A.G. con decorrenza 4 agosto 1993 e ne ha contestualmente disposto l'inquadramento in via provvisoria nella qualifica di Direttore di sezione di ragioneria, rivestita all'epoca del passaggio al S.I.S.D.E., conservando l'anzianità in tale qualifica dal 1 luglio 1975, nelle more della sospensione dal

servizio.

Ad avviso dell'appellante, i primi giudici avrebbero errato a dichiarare il diritto del G.A. alla ricostruzione di carriera secondo il disposto dell'art. 1 del D.P.C.M. 10 febbraio 1988 n. 23, in quanto non avrebbero correttamente considerato che il predetto dipendente, sia al momento del D.P.C.M. in data 3 luglio 1993 (con decorrenza dal giorno successivo a quello della notifica avvenuta il 3 agosto 1993) con il quale è stato restituito all'Amministrazione civile dell'interno, sia al momento dell'impugnato decreto in data 2 ottobre 1993, si trovava nella condizione di dipendente sospeso cautelativamente dal servizio.

Pertanto l'attribuzione dell'inquadramento provvisorio ben si giustificava anche per la ragionevole possibilità che, all'esito del procedimento penale, il precitato dipendente potesse essere destituito con effetto *ex tunc*, cioè dalla data della sospensione dal servizio avvenuta il 17 luglio 1993, addirittura anteriore all'efficacia del decreto di restituzione ai ruoli dell'Amministrazione civile dell'interno, non maturando in tal caso alcun diritto all'invocata ricostruzione di carriera.

2. - Il Collegio ritiene di dover innanzitutto esattamente delimitare l'oggetto della controversia.

Infatti dall'esame del provvedimento impugnato in primo grado non risulta affatto che l'Amministrazione abbia disconosciuto il diritto del dipendente A.G. rientrato nei ruoli civili dell'Amministrazione dal S.I.S.D.E., alla ricostruzione di carriera, ai sensi dell'art. 1 del D.P.C.M. 10 febbraio 1988 n. 23, avendo invece essa provveduto ad un inquadramento provvisorio, nelle more della sospensione cautelare dal servizio del dipendente stesso.

In punto di fatto, del resto, la circostanza che il dipendente, sia al momento del provvedimento di restituzione dal S.I.S.D.E. all'Amministrazione di appartenenza (datato 3 luglio 1993 con decorrenza 4 agosto 1993), sia al momento in cui è stato disposto il rientro nei ruoli civili dell'Amministrazione dell'interno, si trovasse nella condizione di sospeso cautelativamente dal servizio dal 17 luglio 1993 è pacifica.

2.1. - Il problema che il Collegio deve allora esaminare è non già se il dipendente rientrato nei ruoli civili dell'Amministrazione dal S.I.S.D.E. abbia o meno diritto alla ricostruzione della carriera come stabilito dall'art. 1 del D.P.C.M. 10 febbraio 1988 n. 23, ma in concreto quando insorga tale diritto alla ricostruzio-



GIURISPRUDENZA

Giustizia Amm.

Sospensione dall'impiego

1

2/00

②

ne di carriera nell'ipotesi che il dipendente rientrato si trovi nella posizione di sospeso cautelativamente dal servizio e dunque se nel caso di dipendenti del S.I.S.D.E. o degli altri organismi di sicurezza e informazione la condizione di dipendente sospeso cautelativamente dal servizio abbia effetti particolari e/o diversi rispetto all'analoga situazione degli altri pubblici dipendenti.

3. - Ciò premesso, ad avviso del Collegio il ricorso è fondato e va accolto.

3.1. - Non può mettersi in dubbio che il rapporto di lavoro intercorso tra il dipendente G.A. e gli uffici del S.I.S.D.E. sia stato un rapporto di lavoro subordinato di pubblico impiego, sia perché il dipendente allorché è passato al servizio del S.I.S.D.E. era un dipendente pubblico appartenente ai ruoli civili dell'Amministrazione dell'interno, sia perché anche dal punto di vista formale i relativi provvedimenti, di passaggio e rientro, vanno sicuramente ascritti ai provvedimenti amministrativi autoritativi tipici del rapporto di pubblico impiego.

La disciplina del rapporto d'impiego del personale dei Servizi di informazione, quale il S.I.S.D.E., non si sottrae ai principi generali ed alle norme comuni del pubblico impiego.

Infatti l'art. 7 della L. 24 ottobre 1977 n. 801, nel prevedere le modalità di reclutamento del personale necessario alla costituzione di ciascuno dei Servizi istituiti dagli artt. 4 e 6, tra cui il S.I.S.D.E., al comma 2 rinvia, quanto alla consistenza dell'organico di ciascun Servizio, ai casi e alle modalità relativi al rientro dei dipendenti nelle Amministrazioni di originaria appartenenza e, quanto al trattamento giuridico-economico, ad appositi provvedimenti del Presidente del Consiglio dei ministri ovvero del Ministro della difesa o del Ministro dell'interno, su parere del Comitato interministeriale di cui all'art. 2, da adottarsi anche in deroga ad ogni disposizione vigente.

Proprio l'espressione usata dalla norma indicata «anche in deroga ad ogni disposizione vigente» conferma che il rapporto di lavoro di cui si discute segue i principi comuni del rapporto di pubblico impiego, salvo che per quella parte in cui non sia espressamente derogata (Cons. Stato, IV Sez., 17 gennaio 1986 n. 30).

3.2. - Se certamente derogatoria è la espressa e specifica previsione di una integrale ricostruzione di carriera in favore del dipendente già appartenuto agli uffici del S.I.S.D.E. all'atto del suo rientro negli originari ruoli di provenienza, non risulta - né è stata

altrimenti indicata dalle parti - l'esistenza di una altrettanto espressa disciplina derogatoria riguardante la sospensione cautelare del servizio, quanto ai presupposti per la sua applicazione, la sua natura e i suoi effetti.

È sintomatica la circostanza che, nello stesso provvedimento impugnato in prime cure, si dia atto che il G.A. è stato sospeso dal servizio per essere stato raggiunto da un ordine di custodia cautelare e ciò secondo i principi generali contenuti negli artt. 91 e seguenti del D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3.

Anche nei confronti del personale del S.I.S.D.E. dunque la sospensione cautelare dal servizio ha la funzione di allontanare il dipendente dal servizio al fine di evitare un pregiudizio per il buon andamento ed il prestigio dell'Amministrazione; essa, quindi, pur non estinguendo il rapporto di pubblico impiego, lo mantiene in vita in forma quiescente (Cons. Stato, Comm. spec., n. 332 del 1993; V Sez., 22 marzo 1995 n. 455), con la conseguenza che è dato all'Amministrazione legittimamente di non avvalersi delle prestazioni del dipendente e che a quest'ultimo non spetta alcuna retribuzione (salvo il diritto all'assegno alimentare che ha natura assistenziale, Cons. Stato, IV Sez., 30 luglio 1996 n. 917), né alcun diritto circa lo sviluppo della carriera (tant'è che l'impiegato sospeso dal servizio è anche escluso dagli esami o dagli scrutini di promozione, ai sensi dell'art. 93 del D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3).

Il provvedimento di sospensione cautelare, inoltre, è caratterizzato dalla provvisorietà nel senso che, se per un verso esso continua a produrre i suoi effetti fino a quando non sia emanato un ulteriore provvedimento che comporti la sua revoca, salvi i casi in cui una norma non ne sancisca espressamente la caducazione (Cons. Stato, V Sez., 22 marzo 1995 n. 455, *cit.*), per altro verso i predetti effetti devono trovare la loro definitiva causa e giustificazione in un provvedimento, questo sì definitivo, che viene adottato all'esito del procedimento disciplinare.

3.3. - Alla luce di tali considerazioni il provvedimento impugnato in prime cure è legittimo.

In effetti, permanendo - com'è pacifico in punto di fatto - il G. nella condizione di sospeso cautelativamente dal servizio, egli non poteva aver diritto, in virtù dell'esistente, ma quiescente, rapporto di pubblico impiego, che all'assegno alimentare, mentre non poteva vantare alcun diritto agli avanzamenti di carriera e alla ricostruzione di carriera previsti dall'invocato art. 1 del D.P.C.M. 10 febbraio 1988 n. 23.



GIURISPRUDENZA

Giustizia Amm.

Sospensione dall'impiego

1

2/00

③

Del resto, è altrettanto pacifico che tale diritto nasceva dall'avvenuto rientro nei ruoli dell'Amministrazione originaria, rientro che, sia pur enunciato nel provvedimento in data 2 ottobre 1993, non si è potuto effettivamente ancora verificare proprio per la particolare condizione di sospensione cautelare dal servizio in cui si trova il dipendente.

Il diritto alla ricostruzione di carriera, previsto dalla speciale normativa richiamata, presuppone la pienezza sinallagmatica del rapporto di pubblico impiego che, nel caso di specie, non sussiste.

3.4. - Ad avviso del Collegio, inoltre, la correttezza dell'operato dell'Amministrazione può essere apprezzata anche con specifico riferimento all'effettivo contenuto del provvedimento in esame.

Con esso, in realtà, come già evidenziato, non risulta negato il diritto alla ricostruzione di carriera, quanto piuttosto si è inteso adottare un provvedimento provvisorio in costanza della sospensione cautelare dal servizio.

In altri termini l'Amministrazione ha adottato un provvedimento provvisorio, perfettamente e logicamente coerente con gli stessi caratteri della sospensione cautelare da cui era colpito il dipendente.

Ebbene, non può certo negarsi all'Amministrazione il potere di adottare provvedimenti temporanei e cautelari, soprattutto allorché possano essere altrimenti messi in pericolo gli stessi principi di legalità, imparzialità, buona amministrazione e quindi di correttezza, adeguatezza e coerenza, fissati dall'art. 97 della Costituzione.

In effetti, in mancanza di una specifica norma derogatoria, sarebbe stato ben strano che ad un

dipendente sospeso cautelativamente dal servizio fosse applicata una normativa che gli riconosceva il diritto alla ricostruzione di carriera, legandolo tuttavia all'effettiva prestazione dell'attività lavorativa che, invece, nel caso concreto non poteva verificarsi.

3.4 - Irrilevante e strumentale, ai fini della legittimità del provvedimento impugnato in prime cure, è la circostanza evidenziata dall'appellato nella memoria dell'8 marzo 1999, secondo cui con provvedimento del 27 gennaio 1999 gli sarebbe stata irrogata la sanzione disciplinare del licenziamento senza preavviso a decorrere dal giorno successivo alla modifica del provvedimento stesso e non già la destinazione del servizio con effetto *ex nunc*, come evidenziato dall'Amministrazione appellante.

In realtà tale evenienza è il frutto della nuova natura giuridica del rapporto di impiego con le Pubbliche amministrazioni e dalla sua regolamentazione contenuta nello stipulato contratto collettivo nazionale di lavoro ben successivo al provvedimento adottato in prime cure; peraltro solo grazie ad esso appare cessata la situazione di provvisorietà determinata dalla sospensione cautelare di servizio, giustamente considerata dall'Amministrazione nel provvedimento impugnato.

4. - In conclusione l'appello va accolto ed in riforma dell'impugnata sentenza deve respingersi il ricorso proposto da G.A. con ricorso del 23 novembre 1993 avverso il provvedimento in data 2 ottobre 1993 del Direttore generale per l'Amministrazione generale e per gli affari del personale del Ministero dell'interno. Sussistono giusti motivi per dichiarare integralmente compensate le spese di giudizio.



GIURISPRUDENZA
Giustizia Amm.

