



# dell'Arma dei Carabinieri Rassegna



ISSN: 0485-3997

3-4

Anno LXII - luglio/dicembre 2014

# Rassegna dell'Arma dei Carabinieri

## **Direttore Responsabile**

Gen. D. Luigi Robusto

## **Redazione**

Ten. Col. Paolo Caterina  
Lgt. Remo Gonnella  
M.A. s. UPS. Alessio Rumori  
Brig. Mario Pasquale  
App. Sc. Lorenzo Buono

## **Direzione e Amministrazione**

Via Aurelia, 511 - 00165 Roma - tel. 06-66394680  
fax 06-66394746; e-mail: scufrassegna@carabinieri.it

## **Grafica, Fotocomposizione, Fitolito e Impaginazione**

a cura della Redazione

## **Fonti iconografiche**

Ministero della difesa  
Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri  
Scuola Ufficiali Carabinieri

*La «Rassegna dell'Arma dei Carabinieri» è istituita per aggiornare la preparazione specifica dei Quadri dell'Arma offrendo loro argomenti originali sull'evoluzione del pensiero militare e delle discipline giuridiche, professionali e tecnico-scientifiche che più interessano il servizio d'Istituto. La collaborazione alla Rassegna dell'Arma è aperta a tutti. La Direzione è lieta di ricevere articoli o studi su argomenti di interesse, riservandosi il diritto di decidere la loro pubblicazione. Gli articoli di collaborazione diretta sono pubblicati sotto l'esclusiva responsabilità degli autori; le idee e le considerazioni sono personali, non hanno riferimento ad orientamenti ufficiali e non impegnano la Direzione della Rassegna. La Redazione si riserva il diritto di modificare il titolo e l'impostazione grafica degli articoli, secondo le proprie esigenze editoriali. È vietata la riproduzione anche parziale, senza autorizzazione, del contenuto della Rivista.*

Periodico trimestrale a carattere scientifico-professionale

a cura della Scuola Ufficiali Carabinieri

Proprietà editoriale del Ministero della Difesa

Iscritto nel Registro della Stampa del Tribunale di Roma

al n. 305/2011 in data 27-X-2011

Diffuso attraverso la rete internet sul sito [www.carabinieri.it](http://www.carabinieri.it)

dal Service Provider "BT Italia" S.p.A. Via Tucidide, 56 - 20134 Milano

## PRESENTAZIONE

L'impiego dello strumento militare nella cooperazione internazionale costituisce il tema dell'interessante elaborato con il quale apriamo questo doppio numero. Il concorso di forze armate, con funzioni più propriamente civili finalizzate alla stabilizzazione e ricostruzione socio-economica nelle aree compromesse da violenti conflitti, ha spesso garantito il raggiungimento di livelli di "sicurezza" inaspettati attraverso azioni di contrasto e di prevenzione nell'intreccio tra attività economiche ed attività illegali.

La cooperazione, in tale ambito, oltre ad essere un obbligo etico di solidarietà, ha costituito, infatti, un investimento strategico anche in termini di sicurezza più ampi quali la ricostruzione sociale, mitigazione dei flussi migratori, protezione dell'ambiente, sicurezza energetica nonché promozione economico-commerciale con grandi opportunità per le imprese. Le operazioni di *peacekeeping*, basate sulla stretta sinergia tra iniziativa politico-diplomatica, azione civile e militare nonché aiuti umanitari, oltre alla mera pacificazione dei contendenti, assolvono contestualmente compiti di ripristino dell'apparato statale, sviluppo e consolidamento dell'economia quale fondamento di pace. Appare quindi auspicabile e imprescindibile il rafforzamento del rapporto tra i contingenti impiegati e realtà locali per il rispetto dei diritti umani.

L'approfondimento successivo affronta l'argomento dell'autonomia universitaria, principio statuito anche dalla Carta costituzionale. In questo contesto vengono esaminate, in particolare, le competenze in materia di ordine e sicurezza pubblica attribuite ai Rettori all'interno degli Atenei. Il Rettore può avvalersi, al fine di "*vigilare a che gli studi si svolgano con ordine e disciplina*" e, quindi, prevenire e reprimere tentativi di turbamento allo svolgimento dei corsi o danni alle strutture universitarie, oltre che della collaborazione dei Presidi delle Facoltà, di un "corpo di polizia interna" composto dagli impiegati amministrativi e loro subalterni; a questi vengono assegnate competenze ben definite, senza che comunque nessuna norma abbia conferito loro qualifica di ufficiale o agente di pubblica sicurezza.

La legge vigente ha, più volte, acceso dibattiti sui rapporti tra la normativa in materia di ordine e sicurezza pubblica in senso generale e la normativa riferita all'ambito universitario ovvero sulla possibilità di ingresso delle forze di polizia negli Atenei per la gestione dell'ordine pubblico in relazione alla preventiva autorizzazione/consenso del Rettore. Al riguardo, è augurabile una definitiva soluzione giuridica ed interpretativa sull'applicazione concreta delle norme tenendo in debito conto che, in ogni caso, almeno fino ad oggi, la "consueta" prassi ha spesso evitato pericolosi incidenti.

Segue un utilissimo contributo, redatto da un Graduato dell'Arma, dedicato a una tematica di grande attenzione: le intercettazioni di comunicazioni e conversazioni. Attraverso un'attenta disamina dottrinale sulla complessa materia, l'autore espone, nel dettaglio, gli aspetti connessi agli strumenti codicistici e tecnologici delle intercettazioni relativamente alle restrizioni e garanzie circa i mezzi di comunicazione sottoponibili a controllo.

Resta labile il confine tra esigenze investigative e diritto alla riservatezza per l'ammissibilità nel giudizio. Tale difficoltà, di carattere processuale, permane, nella considerazione che il panorama normativo non sempre fornisce una definizione specifica di ciò che debba considerarsi "utilizzabile", garantendo la necessaria sicurezza alla collettività.

Presentiamo, infine, un articolo che analizza le conseguenze dell'interazione tra il comportamento umano e l'ambiente in cui l'individuo vive, dal titolo "*Interstizio - Fenomenologia dei luoghi che mutano*" ritenendo che possa contenere anche aspetti di interesse professionale. Tale influenza ha costituito e costituisce oggetto di studio continuo per la comprensione di determinati atteggiamenti comportamentali. Il territorio coinvolge la mente ed inequivocabili condizioni malsane condizionano profondamente gli equilibri sociali: individuarne anticipatamente le conseguenze rimane l'obiettivo primario.

Per la rubrica "*Materiali per una storia dell'Arma*", riproponiamo uno scritto apparso sul primo numero del 1962, con il quale l'autore pubblica una breve sintesi di documenti - tra cui dispacci, circolari e decreti - tratti da antiche raccolte della nostra Istituzione.

Buona lettura.

Gen. D. Luigi Robusto

**STUDI**

---

Nuovi scenari e prospettive di impiego dello strumento militare nella cooperazione internazionale, <i>Luigi Aquino</i>	5
Le attribuzioni dei Rettori delle Università in materia di Polizia di Sicurezza, <i>Ferdinando Angeletti</i>	47
Intercettazioni e nuove forme di comunicazione: limiti e garanzie, <i>Salvatore Scuderi</i>	64
Vita della Scuola	83

**LEGISLAZIONE E GIURISPRUDENZA**

---

Giustizia Militare	93
--------------------	----

**INFORMAZIONI E SEGNALAZIONI**

---

<i>Attualità e commenti</i>	
Interstizio. Fenomenologia dei luoghi che mutano, <i>Paolo Cianconi</i>	95
<i>Materiali per una storia dell'Arma</i>	108
<i>Libri</i>	118
<i>Riviste</i>	119
<i>Indice generale anno 2014</i>	126



# NUOVI SCENARI E PROSPETTIVE DI IMPIEGO DELLO STRUMENTO MILITARE NELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE



**Luigi AQUINO**

*Maggiore,  
Ufficiale addetto all'Ufficio Logistico - 2ª Sezione  
Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri.*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La cooperazione internazionale tra emergenza e sviluppo: criticità e prospettive. - 3. Le PKOs e la loro evoluzione: il “Case Study Kosovo”. - 4. Le operazioni integrate delle Nazioni Unite e il “Case Study Haiti”. - 5. Le opportunità di impiego dello strumento militare nelle attività di cooperazione: nuovi modelli operativi. - 6. Conclusioni.

## 1. Premessa

Il dissolversi del sistema bipolare, caratterizzato dalla contrapposizione USA-URSS, ha dato nuovo impulso al processo di integrazione tra popoli creando nuove aspirazioni e definendo nuovi scenari. Le gerarchie fra Stati si sono ridotte; nuovi mercati si sono aperti e nuovi spazi di cooperazione si sono affermati coinvolgendo per la prima volta realtà rimaste ai margini dei processi di sviluppo giacché non appetibili dal punto di vista dei preesistenti equilibri geopolitici.

Si sono definite nuove e più incisive iniziative politico-diplomatiche a sostegno dei processi di pacificazione/stabilizzazione, finalmente orientate alla tutela dei diritti fondamentali dell'uomo.

I Paesi del cosiddetto Sud del mondo hanno preso consapevolezza del proprio ruolo e iniziato a rivendicare i propri diritti e le attività di sostegno allo sviluppo si sono conformate, seppur con difficoltà e resistenze, ai principi di consenso e di partecipazione delle comunità beneficiarie<sup>(1)</sup>.

Si sono affermati i concetti di "governance", inteso come decentramento e partecipazione al potere da parte delle istituzioni locali (che ha sostituito quello di controllo statale del potere); di "sussidiarietà", che obbliga a prendere decisioni consultando i livelli organizzativi più bassi; di "potere locale", che prevede la partecipazione e responsabilizzazione degli attori locali; nonché quello di "empowerment", che afferma la necessità (e fissa l'obiettivo) di mettere le persone in condizione di organizzarsi e gestire autonomamente i propri processi e le proprie risorse. Lo stesso concetto di sviluppo è stato rielaborato prendendo in considerazione parametri come l'alfabetizzazione e le aspettative di vita e, oggi, definitivamente interconnesso alla promozione delle opportunità di crescita delle capacità delle persone.

Nuovo vigore ha trovato il processo di superamento delle sovranità nazionali, le cui origini vengono fatte risalire ai Trattati di Vestfalia del 1648, sebbene ancora faticosi a consolidarsi il sistema delle organizzazioni sovranazionali, talvolta troppo condizionate nella loro azione dalla politica di potenza dei singoli Stati<sup>(2)</sup>.

In tale contesto le iniziative internazionali di solidarietà e di sostegno si sono moltiplicate seguendo essenzialmente due direttrici: in primo luogo, la realizzazione di operazioni finalizzate a garantire livelli minimi di sopravvivenza nelle ampie aree geografiche caratterizzate da sottosviluppo e malnutrizione; in seconda istanza, la predisposizione di interventi più articolati finalizzati a fornire alle popolazioni gli strumenti, le basi, le infrastrutture per uno sviluppo autonomo che possa fungere da volano per le rispettive economie<sup>(3)</sup>.

---

(1) - HASSAN, *Territoires et dynamiques économiques*, Parigi, L'Harmattan, 1998.

(2) - MENEGUZZI ROSTAGNI (a cura di), *Politica di potenza e cooperazione*, Padova, Cedam, 2013.

(3) - MENEGUZZI ROSTAGNI (a cura di), *Problemi di storia dell'organizzazione internazionale*, Padova, Cedam, 2013.

Tale progressivo consolidamento del sistema della cooperazione internazionale, diviso tra sviluppo e risoluzione dell'emergenza, ha posto come nuovi obiettivi primari la riduzione del divario dei redditi nelle varie parti del mondo, che costringe alcune popolazioni a vivere al limite del sostentamento (a volte anche al di sotto di tale limite - n.d.a.), e affermato l'idea che solo attraverso l'allargamento dei mercati e il miglioramento della circolazione dei fattori produttivi potrà assicurarsi la crescita economica a tutti i popoli.

Gli accadimenti dell'11 settembre hanno successivamente posto la comunità internazionale innanzi al diffondersi dell'epidemia terroristica, alimentata dall'estremismo islamico, che prospetta una forma di terrorismo disfunzionale, asimmetrico e transnazionale<sup>(4)</sup>.

Un fenomeno che nelle aree depresse del sud sud-est del globo, caratterizzate da arretratezza, sottosviluppo, pressoché totale assenza di infrastrutture, trova sostegno logistico, affina l'addestramento, recluta nuovi adepti causando la disgregazione di ogni apparato statale. Con inevitabili riflessi sul settore della cooperazione internazionale chiamato a confrontarsi non più solo, con la persistenza di regimi, come quelli dei cosiddetti "Stati canaglia", dichiaratamente refrattari a regole di comportamento condivise<sup>(5)</sup>, ma a operare in realtà il cui tratto distintivo è il fallimento dell'organizzazione statale, la disintegrazione di ogni struttura pubblica, l'assoluta incapacità di assicurare la propria effettiva sovranità e garantire, assieme all'integrità territoriale dei propri confini, la sicurezza della popolazione civile (e, dunque, anche dei cooperanti).

Realtà rispetto alle quali il complesso sistema negoziale di incentivi e disincentivi, di sanzioni e di attività premiali di sostegno, tipico delle attività di cooperazione, risulta quantomeno depotenziato.

La comunità internazionale oggi non è più, dunque, chiamata ad affrontare solo crisi/conflitti/emergenze isolati o circoscrivibili, ma fenomeni pandemici, senza collocazioni, contorni né pretese ben definite, che precludono il ricorso alla deterrenza o alla persuasione, imponendo in taluni casi come unica opzione quella dell'impiego dello strumento militare.

---

(4) - Cui in tempi recenti è andato affiancandosi il fenomeno delle cosiddette "primavere arabe".

(5) - Che nel mancato sviluppo delle condizioni di vita trovano origini e nel permanere delle medesime condizioni di sottosviluppo l'affermazione e il consolidamento del proprio potere.

Un fenomeno che nella sua liquidità rischia di stravolgere l'insieme delle attività internazionali di cooperazione minando equilibri così faticosamente raggiunti.

Per contro, l'eccessiva enfaticizzazione del rischio per la sicurezza è divenuto il volano attraverso il quale sono stati sottratti spazi alla cooperazione internazionale (almeno a quella governativa) ridotta in più di un caso a elemento secondario (e, nella prima fase di intervento, del tutto eventuale) di operazioni di carattere prettamente militare.

Tutto ciò ha comportato, in un'epoca segnata dalla forte incertezza dell'economia globale, nonché di una concomitante poderosa crescita economica e demografica delle economie emergenti, di innestare un meccanismo di drastica riduzione dei livelli di finanziamenti destinati alla cooperazione che impone l'adozione di soluzioni idonee a garantire la piena efficacia delle politiche di sostegno evitando sovrapposizioni e interposizioni tra i diversi attori (governativi e non governativi).

Occorre fare sistema; con la consapevolezza, che fu già del legislatore italiano degli anni ottanta, che la cooperazione allo sviluppo è "politica estera nel senso più nobile e più elevato della parola"<sup>(6)</sup> e deve poter fruire di soluzioni operative capaci di ampliare i margini di collaborazione ed interoperabilità.

Fare cooperazione oggi non è più, e non solo, un imperativo etico di solidarietà, ma anche un investimento strategico in termini di sicurezza nazionale e internazionale, di gestione dei flussi migratori, di protezione dell'ambiente, di sicurezza energetica, di promozione di opportunità economico-commerciali per le imprese, di autorevole presenza nazionale nella trattazione di temi globali, la cui realizzazione passa attraverso una stretta coordinazione tra iniziativa politico-diplomatica, azione civile e militare, e aiuti umanitari.

In questa ottica il presente approfondimento intende proporre alcuni spunti di riflessione (anche sulla base dell'esperienza acquisita sul campo - n.d.a.) circa il ruolo esperibile in futuro dallo strumento militare nell'ambito delle *peacekeeping operations* (di seguito PKOs) quale elemento funzionale della

---

(6) - Senatore Mario Monti, nell'intervento - n.q. Presidente del Consiglio p.t. - al convegno sulla cooperazione internazionale, Milano, 1 ottobre 2012.

cooperazione (dunque, oltre l'emergenza), i margini di interoperabilità con gli attori tradizionali della cooperazione civile, le opportunità che tali collaborazioni possono creare in tema di efficiente impiego delle risorse disponibili e di sviluppo ed applicazione di nuove metodologie di sostegno (ad esempio la promozione di fonti innovative di finanziamento, lo sviluppo di partenariati pubblico-privato anche in teatri operativi complessi, la promozione di meccanismi di miscelazione di doni e crediti, l'aiuto al commercio, il sostegno all'integrazione dei mercati).

Tale finalità nasce dalla consapevolezza che le operazioni di *peacekeeping* di prossima generazione dovranno avere come fine il raggiungimento di un livello superiore di sicurezza, che abbia come parametro non solo la mera pacificazione dei contendenti, ma anche la stabilizzazione complessiva delle aree di crisi attraverso la realizzazione di interventi tesi al miglioramento del quadro economico e sociale<sup>(7)</sup>.

Lo strumento militare, infatti, dovrà essere chiamato con sempre maggior frequenza a garantire, in concorso con altre realtà della cooperazione ovvero in via autonoma nell'esecuzione del proprio mandato, che i bisogni primari della popolazione (salute, istruzione, alimentazione) siano soddisfatti ed a operare affinché la società si sviluppi in maniera sostenibile.

Con l'obiettivo finale, di lungo periodo, di promuovere il superamento del divario sussistente tra Paesi sviluppati e Paesi del cosiddetto Sud del mondo e favorire processi di mitigazione dei fenomeni migratori, contribuendo in modo significativo alla risoluzione di tutte quelle tensioni sociali che, inevitabilmente, si innescano nelle nazioni più progredite, tradizionali punto di approdo di profughi e migranti.

Punto di partenza di questo approfondimento è, dunque, il concetto che lo strumento militare, pur rimanendo elemento imprescindibile per la pacificazione delle aree di crisi, in un futuro ormai prossimo dovrà assolvere la funzione di stimolo alla ricostituzione sociale e allo sviluppo e consolidamento dell'economia, in stretta collaborazione con gli attori istituzionali della cooperazione<sup>(8)</sup>.

---

(7) - MELLANO E ZUPI, *Economia e politica della cooperazione allo sviluppo*, Bari, Laterza, 2007.

(8) - MENEGUZZI ROSTAGNI (a cura di), *Politica di potenza e cooperazione*, Padova, Cedam, 2013.

a. *Un nuovo approccio metodologico*

Nelle sezioni che, seguono tenuto presente il complesso degli elementi costitutivi del concetto di cooperazione, si cercherà di individuarne le peculiarità e criticità.

Di seguito, si farà riferimento alle esperienze maturate nel corso di due missioni, tutt'ora in essere, che hanno impegnato, e nell'un caso continuano a impegnare, militari italiani. Due differenti case-studies la cui ricostruzione approfondita potrà consentire di fornire utili spunti di riflessione per l'elaborazione di modelli e soluzioni operative innovativi in grado di garantire una maggior efficacia degli interventi di cooperazione e l'utile ed efficiente allocazione delle risorse impiegate.

Sul piano metodologico appare necessario chiarire la scelta operata in merito ai due differenti casi di studio. Sebbene si riferiscano l'uno ad una crisi in corso (Haiti), l'altro a una regione che oggi vive una fase di stabilizzazione e consolidamento successiva alla crisi ma ancora non di prossima soluzione (Kosovo), trattasi di paesi distanti tra loro e quindi reciprocamente non influenzabili, entrambi per breve tempo al centro dell'attenzione mediatica e poi inevitabilmente destinati all'oblio dell'informazione, in cui sono state condotte operazioni di *peacekeeping* adottando assetti e metodiche completamente diverse.

Il confronto tra queste operazioni auspicabilmente permetterà di individuare elementi comuni da cui muovere per elaborare nuove soluzioni di impiego della componente militare, per farne strumento capace di concorrere con la componente civile al raggiungimento di un soddisfacente livello di sicurezza, intendendosi per tale la creazione di un sistema socio-economico capace di affrancarsi dalla volatilità degli aiuti internazionali e dai consumi artificialmente stimolati dal dispiegamento di una missione (civile o militare che sia).

Proprio il fabbisogno di stabilità socio-economica deve indurre a riflettere circa le crescenti potenzialità delle Forze Armate di essere, una volta dispiegate in teatro, attore globale strategico e non solo forza di sicurezza in senso stretto, specie nel panorama attuale delle relazioni internazionali che, come detto, dopo l'11 settembre, sono entrate in una nuova e più volatile fase in cui gli interventi militari di *peacekeeping* sono assurti a stabile strumento di politica estera.

Obiettivo principale è, dunque, l'individuazione di nuove forme di impiego dello strumento militare per un suo più articolato coinvolgimento nel processo di ricostruzione. In tal modo, le risorse investite nelle PKOs potrebbero meglio contribuire a supportare la crescita economica nello stesso tempo in cui offrono sicurezza e stabilità da un punto di vista militare, con il vantaggio di una sensibile contrazione della durata della missione e il conseguente abbattimento dei costi. Nel convincimento dell'ormai pieno superamento della tradizionale contrapposizione tra attività di cooperazione e operazioni di *peacekeeping* (che nelle prime faceva rientrare il complesso degli interventi finalizzati alla ricerca di alternative alle guerre - e all'utilizzo degli eserciti come strumenti di soluzione dei conflitti - relegando il *peacekeeping*, a dispetto del nome, a un'attività sostanzialmente militare).

## 2. La cooperazione internazionale tra emergenza e sviluppo: criticità e prospettive

### *a. Gli attori della cooperazione*

Il termine "cooperazione" deriva dal latino cooperari e sta a indicare "l'azione dell'operare insieme per il raggiungimento di un fine comune". Nella cooperazione internazionale tale concetto si realizza nel compimento delle attività di sostegno diretto e in quelle di finanziamento dei progetti di sviluppo volti a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni e fornire loro strumenti di autosostenibilità. Per comprendere in modo efficace il significato e la portata della cooperazione internazionale occorre innanzitutto effettuare una sintesi storica del fenomeno e dei modi attraverso i quali si è, nel tempo, evoluto, onde tentare di tracciare, sulla base dell'esperienza contemporanea, quali gli scenari futuri, immaginando nuovi modelli operativi e nuove forme di collaborazione tra gli attori principali.

L'origine della cooperazione internazionale viene generalmente ricollegata all'avvio dei piani di aiuto varati dagli Stati Uniti all'indomani della cessazione del secondo conflitto mondiale, alle prime conferenze delle Nazioni Unite (di seguito NU/ONU) e alla susseguente costituzione di istituzioni sovranazionali.

Tra le altre, in particolare:

- l'UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*), l'Organizzazione Culturale Scientifica e Educativa delle Nazioni Unite, fondata nel 1946 per incoraggiare la collaborazione tra le nazioni nei settori dell'educazione, della scienza, cultura e comunicazione (ne sono membri ad oggi 191 paesi più sei associati);

- l'UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*), Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, che fornisce protezione internazionale e assistenza materiale ai rifugiati e persegue soluzioni durevoli alla loro drammatica condizione;

- UNICEF (*United Nations Childrens Found*), Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia, la principale organizzazione mondiale per la tutela dei diritti e delle condizioni di vita dell'infanzia e dell'adolescenza, fondata nel 1946, che attualmente opera in 155 paesi in via di sviluppo attraverso 126 uffici permanenti sul campo (*Country Offices*);

- FAO (*Food and Agriculture Organization*), istituita nel 1945 dalle Nazioni Unite al fine di promuovere l'incremento dei livelli nutrizionali, lo sviluppo della produttività agricola, il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali e contribuire alla crescita dell'economia mondiale;

- UNDP (*United Nations Development Programme*), programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo che attualmente è la più importante fonte multilaterale di sussidi per lo sviluppo umano sostenibile;

- WHO (*Organizzazione Mondiale della Sanità*), Agenzia delle Nazioni Unite fondata nel 1948, il cui obiettivo è il raggiungimento da parte di tutte le popolazioni del livello più alto possibile di salute (definita nell'atto costitutivo come "condizione di completo benessere fisico, mentale e sociale" e non soltanto come assenza di malattia o di infermità);

- WTO (*Organizzazione Mondiale del Commercio*), creata nel 1995 per la definizione delle problematiche relative alle barriere non doganali (leggi sanitarie, regolamenti sui prodotti, sistemi fiscali interni, politiche d'investimento e ogni altro provvedimento che possa influenzare il commercio di qualche prodotto);

- ILO (*Organizzazione Internazionale del Lavoro*), Agenzia specializzata

che persegue la promozione della giustizia sociale e il riconoscimento universale dei diritti umani nel lavoro;

- ICRC, (*International Committee of the Red Cross*), Comitato della Croce Rossa Internazionale, per la promozione del diritto internazionale umanitario al fine di proteggere e assistere le vittime dei conflitti armati internazionali, dei disordini e della violenza interna;

- FMI (*Fondo Monetario Internazionale*), fondato nel 1944 con gli accordi di Bretton Woods assolve a una funzione monetaria (dispone l'uso del dollaro come unità di misura negli scambi internazionali - *gold exchange standard*) e a una funzione finanziaria (che ha come obiettivo quello di estendere il mercato a livello globale attraverso una politica di prestiti concessi *sub condicione* dell'abolizione delle tariffe doganali, etc.);

- OCSE (*Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea*), che promuove la cooperazione economica tra gli aderenti attraverso la liberalizzazione dei rispettivi scambi e dei movimenti di capitali.

Si tratta di attori cosiddetti "istituzionali" della cooperazione che vantano rapporti di fiducia molto stretti con le diverse autorità nazionali, le quali partecipano ai loro organi attraverso propri rappresentanti<sup>(9)</sup>, e possono contare su capacità operative praticamente illimitate. Ma che presentano, dal punto di vista dell'efficacia e dell'efficienza delle attività promosse, taluni fattori rischio non trascurabili, tra i quali:

- la complessità degli apparati burocratici;
- gli alti costi di funzionamento;
- una significativa rigidità nelle attività sul campo (con la predisposizione di rigidi protocolli operativi);
- spesso, la mancata/limitata partecipazione democratica alla definizione delle strategie geopolitiche.

Ad oggi, ampia parte dei fondi investiti nella cooperazione viene impiegata per la realizzazione di progetti di cooperazione multilaterale (di cui più approfonditamente nel paragrafo che segue) gestiti direttamente dagli attori "istituzionali" della cooperazione in maniera più o meno coordinata fra loro.

---

(9) - Selezionati in base ad aliquote determinate in relazione della capacità contributiva ai programmi di aiuto.

Accanto all'attività condotta dalle precitate Organizzazioni, a partire dagli anni settanta si è affermato un nuovo modello di cooperazione, più dinamico e flessibile, grazie al moltiplicarsi delle ONG, enti privati privi di fine di lucro che hanno fatto della presenza sul campo e della conoscenza delle problematiche intrinseche alle singole aree le loro principali caratteristiche. Organismi accomunati, nella generalità dei casi, dalla capacità di prendere decisioni ed elaborare soluzioni progettuali in tempi rapidi (rispetto agli attori istituzionali) in modo sicuramente maggiormente partecipato e perlopiù democratico<sup>(10)</sup>.

Esse si dividono principalmente in umanitarie e di sviluppo. Le prime cercano di dare risposte al contesto internazionale, profondamente mutato dopo le gravi crisi umanitarie della fine degli anni Ottanta, ispirandosi ai valori di solidarietà, giustizia, rispetto dei diritti umani, neutralità e imparzialità, nonché al principio di sussidiarietà e di pieno coinvolgimento in tutte le operazioni dei partners locali.

Quelle di sviluppo, invece, concentrano la loro attività in tutti i campi ove gli squilibri nei diritti fondamentali, nello sfruttamento delle risorse della Terra, nei livelli di ricchezza e povertà della popolazione e nella giustizia sociale siano marcati ed evidenti. Partendo dal riconoscimento di un livello minimo di qualità della vita, queste ultime promuovono tutte le azioni necessarie al superamento di queste situazioni di squilibrio, facendo anch'esse della partecipazione e della collaborazione con le popolazioni locali gli argomenti principali della loro politica d'azione<sup>(11)</sup> (si parla al riguardo di cooperazione "orizzontale").

In Italia le ONG, secondo quanto stabilito con Legge n. 49/1987 recante la "nuova disciplina della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo", si configurano come istituzioni private e per essere classificate come tale devono possedere i seguenti requisiti:

- essere regolarmente e correttamente costituite, in forma di associazione (riconosciuta o meno), fondazione o comitato;

---

(10) - PALLOTTI, *Crisi, trasformazioni, continuità. Il sistema internazionale negli anni Settanta*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, (pagg. 191-215).

(11) - PADIS, *Le multinazionali del cuore. Le organizzazioni non governative tra politica e mercato*, Milano, Feltrinelli, 2004.

- avere come fine istituzionale l'attività di cooperazione allo sviluppo in favore dei paesi del terzo mondo e destinare a tale fine ogni provento (anche derivante da attività commerciali accessorie o dall'autofinanziamento);
- non avere scopo di lucro;
- non avere alcun rapporto di dipendenza o collegamento con enti pubblici o privati aventi scopo di lucro;
- offrire sufficienti garanzie in merito alla capacità di realizzare le attività previste (strutture, personale, esperienza, capacità organizzativa di risorse).

L'esperienza dell'ultimo decennio ha mostrato come la diffusione delle c.d. Organizzazioni non riconosciute (di seguito ONG) in alcune aree geografiche abbia purtroppo, in più di un caso, decisamente superato il positivo livello di presenza capillare del territorio, ponendo il problema dell'eccessiva polverizzazione degli aiuti e della sovrapposizione dei progetti con quelli condotti/realizzati da altre consimilari Organizzazioni e/o dalle Agenzie governative<sup>(12)</sup>.

Un esempio su tutti. Ad Haiti, all'indomani del sisma del 2010 si era giunti a contare la presenza di circa sessanta agenzie internazionali e 427 ONG mentre in Kosovo (un'area grande come l'Abruzzo) le ONG a oggi sono circa duecento mentre nei mesi immediatamente successivi al termine dei bombardamenti voluti dall'alleanza atlantica se ne contavano addirittura quattrocento.

L'eccessiva concentrazione di Organizzazioni, governative e non governative, in un medesimo territorio pone, tra l'altro, alcuni problemi di carattere operativo, tra i quali: quello della pressoché totale assenza di circolarità informativa (che spesso coinvolge e affligge gli stessi attori istituzionali).

Il problema del mancato approfondimento della sostenibilità<sup>(13)</sup> e dell'impatto degli interventi posti in essere sul contesto economico-sociale e ambientale di riferimento (esempio di scuola è quello del piccolo imprenditore che produce zanzariere e con la produzione dà lavoro a quindici persone fornendo sostentamento, di fatto, a circa 100-150 persone, considerando i familiari).

---

(12) - BONAGLIA e DE LUCA, *La cooperazione internazionale allo sviluppo*, Bologna, Il Mulino, 2006.

(13) - LATOUCHE, *Come sopravvivere allo sviluppo*, Torino, Bollati Boringheri, 2005.

Arriva il l'attore di turno che vuole fare beneficenza e regala diecimila zanzariere; il produttore locale va in crisi, chiude l'attività, le 150 famiglie rimangono senza entrate e quando le zanzariere sono usurate e vanno sostituite non c'è più la produzione locale ma nel frattempo il benefattore avrà cambiato interesse<sup>(14)</sup>; il rischio che, in assenza di un adeguato coordinamento, gli interventi vengano realizzati in base all'*appeal* mediatico dell'area geografica e, nell'ambito della singola area, di uno specifico settore.

### *b. Le forme della cooperazione*

Per cooperazione si intende l'insieme di relazioni, programmi, partecipazioni, organizzazioni, sviluppato secondo modalità più o meno estese e rafforzate di collaborazione, concertazione e forme di azione e di lavoro comuni (anche solo in ragione di una mera convergenza di obiettivi) che coinvolgono governi, istituzioni, organismi, strutture, associazioni di diversi Paesi.

In particolare si parla di cooperazione bilaterale per il caso in cui sussista un rapporto diretto tra il paese donatore e quello beneficiario, realizzato attraverso la sottoscrizione di accordi e di protocolli di intesa nei quali vengono stabiliti gli obiettivi comuni, le strategie e le risorse necessarie al loro perseguimento. Lo scopo degli interventi è il sostegno ai paesi in via di sviluppo, nel quadro di programmi-paese pluriennali, effettuato mediante la programmazione e l'elaborazione di indirizzi politici nei settori sanitario, ambientale, imprenditoriale e di sviluppo in generale<sup>(15)</sup>.

La peculiarità di tale forma di cooperazione insiste proprio nella fase iniziale della definizione del progetto, nell'ambito della quale il sistema paese dello stato beneficiario è oggetto di approfondite analisi conoscitive al fine di rendere ogni iniziativa compatibile con le esigenze socio-economiche dello stesso e condivise<sup>(16)</sup>.

In Italia la realizzazione di programmi e progetti avviene di concerto con Amministrazioni ed Enti pubblici e privati, Università ed Istituti di ricerca, ONG e Consorzi che dispongano delle conoscenze ed esperienze richieste. Adeguato spazio è dato anche alla collaborazione con le regioni, le province autonome e gli enti locali.

---

(14) - DAMBISA MOYO, *La carità che uccide*, ed. Rizzoli, 2010, pag. 300.

(15) - TRANI, *Fare cooperazione*, Roma, Luiss University Press, 2008.

(16) - BONAGLIA e DE LUCA, *La cooperazione internazionale allo sviluppo*, op. cit.

In tale ambito opera un'apposita struttura di coordinamento istituita presso la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) che, in attuazione della citata Legge n. 49/87, è l'organo preposto ad attuare le politiche di settore<sup>(17)</sup>.

Si tratta di un impianto normativo, realizzato nell'intento di favorire lo sviluppo sia dei Paesi beneficiari che dei Paesi donatori, ma che presenta il difetto *ab origine* di ricondurre le attività di cooperazione alle dirette dipendenze del Ministero degli Affari Esteri (analogamente a quanto avviene per la quasi totalità dei Paesi contributori) e, dunque, rientrando nel quadro della politica estera generale del paese donatore che è difficilmente influenzabile dalle effettive esigenze e dagli specifici interessi delle aree beneficiarie dell'intervento<sup>(18)</sup>.

Forma particolare di cooperazione bilaterale è quella c.d. decentrata attraverso la quale le comunità locali, singolarmente o in consorzio tra loro, elaborano/partecipano ai programmi di sostegno e sviluppo impiegando le risorse della società civile. L'origine di tale forma di cooperazione è fatta risalire ai "gemellaggi tra città"<sup>(19)</sup>, nati come mezzo di conoscenza e cooperazione fra comuni e località vicine, sviluppatisi in senso più ampio e transnazionale verso i territori del Sud del mondo, proprio per favorire le relazioni Nord-Sud. Si tratta di momenti di incontro diretto che hanno la peculiarità di prestare un'attenzione diversa alle priorità delineate dalle comunità locali fornendo ampi margini di partecipazione alla pianificazione dei progetti. È un meccanismo che, per essere utilmente attivato, necessita del consolidamento del processo di *empowerment* delle comunità locali nei paesi in via di sviluppo interessati, affinché gli interlocutori coinvolti non risultino poco - o per nulla - rappresentativi della volontà popolare.

---

(17) - La D.G.C.S si articola in tredici Uffici a cui fanno capo l'Unità Tecnica Centrale (UTC) - che fornisce supporto tecnico nelle fasi di individuazione, istruttoria, formulazione, gestione e controllo dei programmi, attività di studio e ricerca nel campo della cooperazione allo sviluppo - e l'Unità d'ispezione, di monitoraggio e verifica che valuta *in itinere* ed *ex post* i progetti di cooperazione bilaterale.

(18) - CARLETTI, (a cura di), *Il contributo delle istituzioni e della società civile italiana per la protezione e la promozione dei diritti umani. Risultati e nuove sfide del sistema multilaterale*, Torino, Giappichelli, 2012.

(19) - A livello europeo la cooperazione decentrata è stata introdotta nelle disposizioni generali della IV Convenzione di Lomè, firmata nel 1989, ove si afferma il principio di una cooperazione realizzata attraverso il concorso di parti attive economiche, sociali e culturali. Tale forma di cooperazione è stata successivamente rafforzata ed estesa nel Regolamento n. 443 del 1992 il quale prevede che i connessi contratti di finanziamento siano sottoposti al controllo della Commissione e della Corte dei Conti Europea.

Tale forma di cooperazione mostra un trend di crescita costante delle iniziative realizzate (in Italia da Regioni, Province e Comuni italiani) e rappresenta una grande opportunità ma, nel contempo, richiede complesse strutture di collaborazione per assicurare che gli interventi promossi da decine di enti locali rientrino sinergicamente nei programmi di sviluppo già avviati e si integrino adeguatamente con le più ampie strategie di cooperazione che il Governo persegue<sup>(20)</sup>.

Per cooperazione multilaterale si intende il complesso delle attività promosse attraverso la collaborazione coordinata fra organismi multinazionali. Capitali di banche e fondi internazionali, aiuti dell'Unione Europea e delle Agenzie delle Nazioni Unite, vengono erogati in concorso per il raggiungimento di obiettivi in precedenza individuati come strategici e fondamentali.

Si tratta, in definitiva, di una forma di collaborazione che consente di gestire problematiche di ampio respiro, ritenute non più procrastinabili, risolvibili solo attraverso la compartecipazione (coordinata) di più realtà organizzative. Più del 40% dei fondi erogati nell'ambito delle attività di cooperazione avviate dal nostro paese, secondo i dati del Ministero degli Affari Esteri, viene destinato a canali multilaterali<sup>(21)</sup>.

Da ultima vi è la cosiddetta cooperazione multilaterale in cui le risorse del paese donatore vengono allocate in capo ad un'agenzia specializzata - per intendersi quelle che si occupano della cooperazione multilaterale - affinché siano impiegate in determinate aree o per specifiche finalità. Si tratta, in sintesi, di una forma di cooperazione multilaterale nell'attuazione e bilaterale nell'indirizzo e nel finanziamento dei fondi.

I vantaggi degli interventi multilaterali e multilaterali riposano sicuramente nella neutralità nella gestione delle fasi di approccio, programmazione e progettazione degli interventi, con il vantaggio di eliminare quel fenomeno di

---

(20) - Il punto di riferimento è rappresentato dalle "Linee di indirizzo e modalità di attuazione della collaborazione della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo con le Regioni e gli enti locali", approvato nel marzo 2000 dal Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo sulla base delle quali è stata sviluppata la collaborazione con l'ANCI e realizzato un progetto di "formazione di personale italiano destinato a svolgere attività di cooperazione allo sviluppo" presso i comuni italiani.

(21) - CARLETTI, (a cura di), *Il contributo delle istituzioni e della società civile italiana per la protezione e la promozione dei diritti umani. Risultati e nuove sfide del sistema multilaterale*, op. cit.

eccessiva dipendenza che spesso caratterizza la relazione tra Paese donatore e Paese beneficiario, e nel potere d'azione che hanno le strutture preposte rispetto a qualunque altra agenzia di sviluppo. Per contro, permane comunque concreto il rischio che le dimensioni di tali strutture comportino alti costi di funzionamento ed una bassa incidenza diretta sul territorio degli investimenti finanziari.

*c. Settori di intervento, riflessi economici indotti e linee di sviluppo della cooperazione*

La cooperazione internazionale, nelle diverse forme di cui si è dato brevemente conto, si sviluppa in macro aree di intervento distinte tra loro in base alla finalità e agli obiettivi delle politiche di sviluppo. In assenza di uno studio puntuale della materia è possibile ritenere attendibile la seguente suddivisione: il settore della sicurezza (attività di disarmo, pacificazione dei contendenti, mantenimento dell'ordine pubblico), il settore della promozione dei diritti<sup>(22)</sup>, e quello della promozione e crescita dei mercati.

Proprio quest'ultimo settore manifesta una significativa capacità attrattiva e inclusiva delle attività di pacificazione e di promozione dei diritti, tradizionalmente destinate alla competenza di altre realtà operative; oggi, infatti, si parla sempre maggior frequenza di sicurezza economica affermando un concetto nuovo, più ampio, cui le attività di cooperazione dovranno essere informate e indirizzate.

Nel prossimo futuro i progetti e le attività di cooperazione dovranno essere orientati alla creazione di un'economia produttiva nazionale reale indipendente da quella parallela e volatile legata agli aiuti internazionali e ai consumi di breve periodo stimolati dalla presenza di una missione civile o di un contingente militare internazionale (elemento che ancora oggi caratterizza in senso negativo l'economia del Kosovo e quella haitiana). L'intervento internazionale (incluso quello militare di *peacekeeping*) produce, difatti, taluni effetti economici non trascurabili, destinati a incidere in modo persistente sul tessuto economico-sociale e, quindi, ad avere riflessi diretti sul complesso meccanismo delle attività di cooperazione.

---

(22) - Il passaggio dalla mera promozione alla protezione dei diritti dell'uomo si consuma all'inizio degli anni novanta a seguito dell'avvento delle operazioni multifunzionali e la previsione, negli accordi di pace sui quali esse si fondano, di disposizioni che affidano a tali operazioni il compito di agire per la difesa dei diritti dell'uomo.

In particolare, si è osservato come il dispiegamento di una missione comporti nel breve periodo un incremento dei consumi accompagnato dalla creazione di posti di lavoro in funzione della spesa pubblica per l'amministrazione e la *governance*<sup>(23)</sup>.

Il (contestuale o meno che sia) trasferimento di capitali, beni o servizi allo scopo di promuovere il soddisfacimento dei bisogni primari (in particolare per garantire l'autosufficienza alimentare, la disponibilità di alloggi e abitazioni, la costruzione di infrastrutture strumentali alla vita sociale ed economica) comporta l'ulteriore coordinato effetto di indurre una trasformazione del contesto economico-sociale che, essendo eteroindoto, rimane assolutamente artificiale e manifesta una decisa propensione alla regressione in caso di allentamento dei flussi di finanziamento. Per contro, le attività di ricostruzione, legate alla rimozione dei danni materiali della guerra e in particolare alla riedificazione delle opere infrastrutturali distrutte e alla bonifica di quelle zone, determinano la possibilità della popolazione di riappropriarsi dei propri spazi e di ritrovare la propria identità socio-culturale, prima ancora che economica, consentendo lo sviluppo di condizioni semipermanenti di stabilità, destinate a perdurare nel medio periodo anche nel caso di un decremento del volume degli aiuti.

Si tratta, a ben vedere di effetti sicuramente positivi ma che nel passaggio dal medio al lungo periodo non consentono, se non marginalmente, all'economia di ripartire autonomamente rimanendo le attività imprenditoriali fortemente interconnesse e dipendenti dall'afflusso di capitale, umano e finanziario, internazionale. Appare chiaro come obiettivo essenziale delle attività di cooperazione e funzione primaria di ogni missione di stabilizzazione e pacificazione debba essere, pertanto, la promozione dello sviluppo di un mercato economico autonomo e indipendente, ossia di un settore privato imprenditoriale che svolga - in un sistema di regole di mercato e di trasparenza - attività industriali, manifatturiere o agricole destinate alla commercializzazione ed esportazione dei prodotti al fine di produrre nuova ricchezza<sup>(24)</sup>.

---

(23) - Tale capacità è in un certo qual modo sostitutiva della domanda interna ma spesso anche un surrogato dei consumi della macchina statale e della pubblica amministrazione che, nei paesi meno progrediti, hanno un ruolo marginale e sottodimensionato rispetto ai sistemi statali dei paesi occidentali.

(24) - KLINGELBIEL & ROEHDER, *Subordination or cooperation? New interfaces between development and security policy*, Bonn, German Development Institute, 2010.

Sebbene gli effetti economici del dispiegamento di una missione siano ormai unanimemente riconosciuti elementi non trascurabili del processo di perseguimento, raggiungimento e consolidamento di accettabili condizioni complessive di sicurezza in scenari post-bellici<sup>(25)</sup>, ancor oggi il conseguimento di una consistente stabilità e sicurezza economica dell'area operativa è mero obiettivo di lungo periodo nel complesso degli interventi di cooperazione<sup>(26)</sup>.

Occorre, dunque, verificare in che modo lo strumento militare, ormai coinvolto stabilmente in alcune fasi della cooperazione, possa concorrere in concreto alla realizzazione di programmi ed iniziative finalizzati al raggiungimento di stabili condizioni di sicurezza "economico-sociale".

### 3. Le PKOs e la loro evoluzione: il "Case Study Kosovo"

#### a. Il concetto di PKO

Tradizionalmente con il termine operazioni di *peacekeeping* (PKOs) si intende l'insieme delle forme di intervento, anche di carattere non strettamente militare, rientranti nella più vasta categoria delle *Peace Support Operations*<sup>(27)</sup> (PSO), effettuate da forze armate nazionali/multinazionali al fine di prevenire, contenere o far cessare le ostilità in un conflitto di carattere internazionale o interno, comunque estraneo al territorio delle nazioni partecipanti.

---

(25) - In quanto tali già oggetto di approfondite valutazioni nell'ambito della predisposizione di una dottrina comune in ambito Nazioni Unite e NATO.

(26) - Promossi per la tutela dei diritti individuali, della libertà religiosa e dell'istruzione, per la difesa dell'ambiente, per il rafforzamento delle capacità dei singoli e delle comunità e per il perseguimento di modelli di sviluppo sostenibile.

(27) - Nell'ambito delle quali rientrano: le azioni di *Conflict prevention* (operazioni finalizzate a scongiurare l'avvio di una crisi, spesso attraverso lo schieramento preventivo delle forze armate); le *Peacemaking Operations* (nel caso in cui le ostilità hanno già avuto inizio e si cerca di pervenire al cessate il fuoco tramite azioni diplomatiche, di mediazione o anche imposizione di sanzioni); le *Peacebuilding Operations* (operazioni fondamentali per la stabilizzazione delle aree di crisi finalizzate alla creazione di condizioni stabili di pacificazione attraverso la ricostruzione delle istituzioni e delle infrastrutture di uno Stato); le *Humanitarian aid* (missioni di aiuto umanitario, condotte per fornire supporto alle popolazioni locali); il *Peaceenforcement* (operazioni promosse, anche senza il consenso delle parti, allo scopo di imporre la pace).

Si tratta di operazioni condotte a seguito della richiesta di una o più parti in conflitto, che avanzano apposita istanza innanzi a una organizzazione internazionale (sia essa l'ONU o la Nato, ma anche l'Ocse, l'Osce, l'Unione degli Stati Africani, l'Unione Europea) ovvero dalla esigenza avvertita dalla comunità internazionale di intervenire per la pacificazione di aree di crisi interessate da conflitti non circoscrivibili che rischiano di coinvolgere e destabilizzare un numero crescente di Paesi.

Il superamento della contrapposizione tra blocchi, che ha caratterizzato il dopoguerra sino alla fine degli anni ottanta, ha favorito il dispiegamento delle PKOs con mandati progressivamente più articolati ed invasivi, non più limitati alla mera interposizione ed al disarmo dei contendenti<sup>(28)</sup>.

Antecedentemente alla caduta del muro di Berlino l'intervento internazionale era, infatti, più che altro rivolto ai conflitti interstatali, con compiti circoscritti e perlopiù finalizzati a garantire il rispetto del cessate il fuoco e degli accordi internazionali. Proprio l'improvviso dissolvimento del precario equilibrio raggiunto tra Est ed Ovest, ha contribuito alla proliferazione di una nuova tipologia di conflitti, di natura intrastatale, che si caratterizza innanzitutto per la completa disgregazione di ogni apparato statale. In tale contesto, è nata la necessità di affiancare, nell'intervento di *peacekeeping*, a compiti tradizionalmente militari funzioni più propriamente civili connesse al ripristino delle istituzioni e di un ordinato vivere civile, in modo tale da favorire lo sviluppo democratico della nazione in cui le forze multinazionali venivano dispiegate.

Si è, dunque, assistito al nascere di nuove operazioni militari in cui le forze di pace sono state chiamate a svolgere, insieme a funzioni militari in senso stretto (controllo per l'attuazione del processo di pace, monitoraggio dei confini, etc.) altre e più ampie attività: umanitarie, per favorire il rimpatrio dei rifugiati e la tutela dei diritti dell'uomo; di aiuto alle popolazioni; di assistenza elettorale; attività di controllo sull'ordine pubblico interno e sulle strutture amministrative statali; attività di governo locale; attività votate al reinserimento dei combattenti nella società civile e di carattere economico e sociale<sup>(29)</sup>.

---

(28) - Tanto che ad oggi in dottrina si parla sempre più spesso di operazioni di seconda e terza generazione.

(29) - PICONE, *Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *Riv. di Dir. Internazionale*, 1996.

Si tratta di un insieme di funzioni che hanno comportato il crescente carattere intrusivo delle PKOs ed ampliato i margini di partecipazione civile alle stesse<sup>(30)</sup>.

Da qui l'esigenza, fatta propria dalle Nazioni Unite, di provvedere alla loro codificazione al fine di riunire in un unico documento i concetti fondamentali afferenti il ruolo e le funzioni che i contingenti assumono di volta in volta nel garantire la pace e la sicurezza.

Nell'Agenda for peace, redatta su mandato dell'allora Segretario Generale Boutros-Ghali nel 1992, si parla infatti di *preventive diplomacy*, in riferimento alla prevenzione di controversie che potrebbero evolvere in conflitti; di *peace-enforcement*, ovvero dell'attività di imposizione della pace (ove non siano state avanzate richieste di aiuto); di *peacemaking*, ossia delle operazioni designate per portare ad un accordo le parti in conflitto; di *peacekeeping*, in riferimento alle missioni che hanno come obiettivo il rispetto degli accordi di pace e, infine, di *post-conflict peacebuilding* che consiste in tutte quelle attività finalizzate alla riorganizzazione economica, sociale e politica del paese nell'ottica della definizione di condizioni di pace durevoli<sup>(31)</sup>.

Nel 2000 il Rapporto Brahimi<sup>(32)</sup>, traendo spunto dal predetto documento, nel tentativo di fornire una definizione organica del fenomeno definiva il *peacekeeping* come l'insieme di tre principali attività: il *conflict prevention* e il *peacemaking*, che hanno il fine di prevenire i conflitti attraverso metodi pacifici di risoluzione delle controversie, (e, nel lungo periodo, si occupano delle cause alla base del conflitto); il *peacekeeping* propriamente detto, che va dal dispiegamento di forze d'interposizione nei conflitti interstatali alle forze miste civili e militari che operano nel periodo del dopo guerra civile; e, infine, il *peacebuilding* che consiste in tutte quelle attività intraprese per porre le fondamenta della pace e fornire i mezzi per costruire su di esse qualcosa in più rispetto alla sola assenza di guerra<sup>(33)</sup>.

---

(30) - JAMES, *The Peacekeeping Role of the League of Nations*, in *INTERNATIONAL PEACEKEEPING*, n. 1, 1999.

(31) - FOMERAND, *The A to Z of the United Nations*, Lanham, Scarecrow Press, 2009.

(32) - Rapporto sulle *peacekeeping operations* delle Nazioni Unite redatto da un panel di esperti presieduto da Lakhdar Brahimi su incarico del SG Kofi Annan, UN Doc. A/55/305-S/2000/809 del 21.08.2000.

(33) - GRAY, *Peacekeeping after the Brahimi Report; is there a Crisis of Credibility for the UN?*, Londra, Journal of Conflict and security law, 2001.

Si tratta in entrambi i casi di documenti che enunciavano concetti e modelli la cui pratica applicazione ha dato luogo a tre generazioni di PKOs:

- le operazioni di pace di prima;
- di seconda e di terza generazione<sup>(34)</sup>.

Per operazioni di prima generazione si intendono le operazioni di pace tradizionali, caratterizzate dall'uso di forze il cui compito è quello di interposizione tra due o più parti in conflitto al fine di garantire il rispetto degli accordi di cessate il fuoco e di prevenire la ripresa delle ostilità durante i negoziati<sup>(35)</sup> attraverso il monitoraggio, l'acquisizione del consenso delle parti, il mantenimento di una rigida neutralità nel conflitto, il non uso della forza salvo casi di legittima difesa<sup>(36)</sup>.

Le operazioni di seconda generazione sono quelle in cui alla componente militare vengono attribuiti compiti di natura civile, pur permanendo le caratteristiche di neutralità delle forze impiegate e quella del consenso tipiche delle operazioni di prima generazione.

In particolare, compiti connessi alla conclusione dei trattati di pace (*peacemaker*), al disarmo e alla smobilitazione dei contendenti e rimpatrio dei rifugiati (*peacekeeper*) e al controllo del rispetto dei diritti umani, dell'organizzazione e del regolare svolgimento delle elezioni o dei referendum (*peacebuilder*).

Nelle operazioni cosiddette di terza generazione, infine, il mandato della missione prevede funzioni complesse e assai più estese di quelle tradizionalmente attribuite unitamente alla facoltà di impiegare le armi al fine di conseguire la pace, non più soltanto di mantenerla<sup>(37)</sup> (si tratta, dunque, di compiti che passano anche attraverso la predisposizione di una vera e propria strategia militare per l'annullamento definitivo di una o più fazioni).

(34) - WHITE, *Keeping the peace. The United Nations and the maintenance of international peace and security*, Manchester, University Press, 1997.

(35) - Il primo esempio di *first generation peacekeeping* fu la UNEF (*United Nation's Emergency Force*) nel 1956 durante la crisi del Canale di Suez.

(36) - In questo caso le armi venivano messe a disposizione dagli Stati membri a seguito di accordi internazionali con tutte le limitazioni e difficoltà di coordinamento e di comando che ciò comporta.

(37) - BELLAMY & WILLIAMS, *Understanding Peacekeeping*, Malden, Polity Press, 2010.

Nell'ambito di tale tipologia di PKOs le forze impiegate cessano di essere neutrali<sup>(38)</sup> e operano anche in assenza del consenso delle parti in causa per il raggiungimento degli obiettivi tradizionali di *peacekeeping*, di *peaceenforcement* e *peacebuilding* (soprattutto nel caso della ricostruzione dei così detti *failed states*<sup>(39)</sup>).

Anche in questo *tertium generis* di operazioni, comunque, permane il carattere eventuale dell'uso della forza, previsto al solo scopo di proteggere la popolazione civile e l'incolumità del contingente. L'estrema flessibilità di tali operazioni comporta la possibilità di impiegare anche solo dispositivi "leggeri" per il semplice mantenimento di sufficienti condizioni generali di sicurezza ma che, nel caso di situazioni impreviste, possono assumere nuove funzioni - sino a quelle più propriamente militari di combattimento per il ristabilimento della pace<sup>(40)</sup> - attraverso il dispiegamento di ulteriori forze operative e/o di speciali reparti tecnico-logistici e la predisposizione di un vero e proprio Stato Maggiore che assuma funzioni di gestione - se non di governo - del Teatro Operativo.

Il processo di trasformazione delle PKOs conferma come il livello di sicurezza cui aspira la società delle nazioni si sia progressivamente ampliato andando a collocarsi ben oltre la mera pacificazione dei contendenti e sia, attualmente, intimamente connesso con il soddisfacimento di bisogni più ampi, legati alle esigenze primarie della società civile, ossia agli aspetti d'ordine economico, culturale, sociale e politico.

Per essere efficace oggi l'intervento di *peacekeeping* deve, dunque, essere proteso alla eliminazione delle cause profonde dei conflitti, le quali sono la miseria economica, l'ingiustizia sociale e l'oppressione politica.

Nell'ambito delle attività -internazionali- di contrasto al terrorismo transnazionale, il carattere generale e l'indefettibilità di un tale obiettivo ha posto con urgenza la questione della stabilizzazione di aree sino ad ora remote e di scarso interesse geopolitico, con il risultato finale di provocare una ulteriore rivisitazione delle politiche di impiego dello strumento militare.

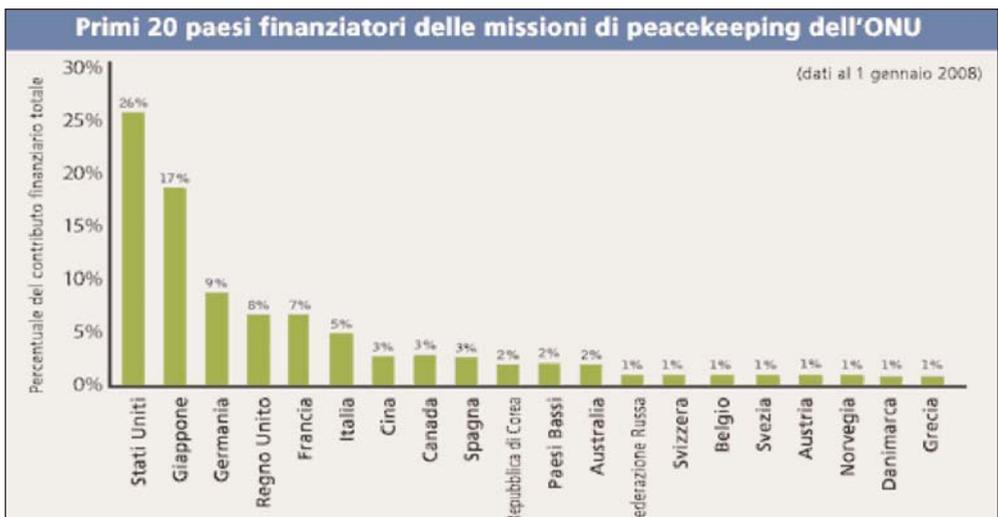
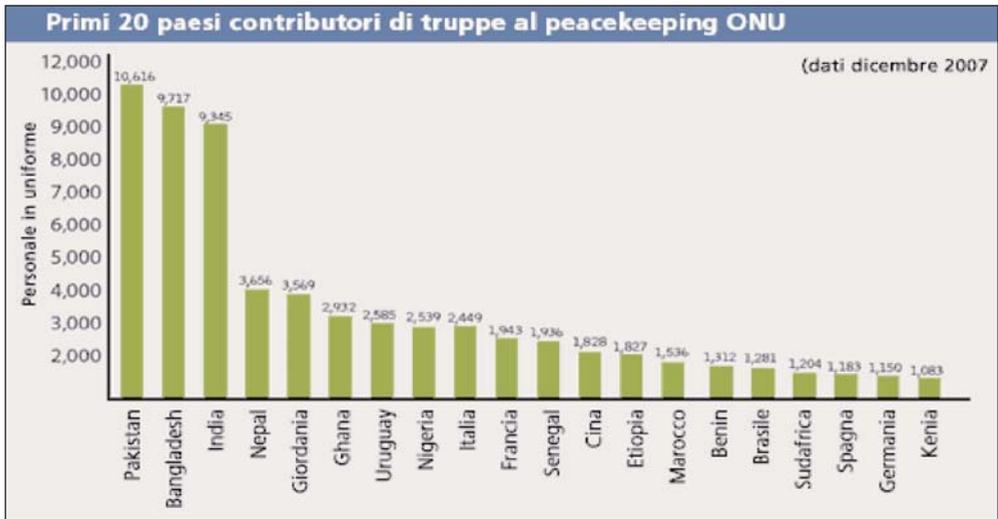
---

(38) - Tratto distintivo delle operazioni di prima e seconda generazione.

(39) - Letteralmente "Stati falliti" ossia Paesi in cui le istituzioni (centrali e locali) sono letteralmente collassate.

(40) - Recenti categorie includono il *preventive deployments* al fine di bloccare sul nascere possibili attacchi, come avvenne nel caso dell'ex Jugoslavia.

Gli interventi militari di *peacekeeping* sono diventati, a quel punto, vero e proprio elemento stabile della politica estera di un numero sempre più crescente di stati che vi hanno partecipato direttamente, attraverso l'apporto diretto di uomini e mezzi, o indirettamente attraverso la previsione di appositi canali di finanziamento delle operazioni (nelle tabelle che seguono, a titolo esemplificativo, i dati relativi alle due forme di contribuzioni da parte degli stati membri alle attività di *peacekeeping* delle Nazioni Unite e il riepilogo della missioni operative al 2007, ultimo dato ufficiale).



<i>Missioni di pace gestite dal DPKO (Department of peacekeeping operation) delle N.U. al 2007</i>		
Anno di inizio	Regione	Nome della missione
1948	Medio Oriente	UNTSO - Truce Supervision Organization
1949	India/Pakistan	UNMOGIP - UN Military Observer Group in India and Pakistan
1964	Cipro	UNFICYP - UN <i>Peacekeeping</i> Force in Cyprus
1974	Siria	UNDOF - UN Disengagement Observer Force
1978	Libano	UNIFIL - UN Interim Force in Lebanon
1991	Sahara Occidentale	MINURSO - UN Mission for the Referendum in Western Sahara
1993	Georgia	UNOMIG - UN Observer Mission in Georgia
1999	Kosovo	UNMIK- UN Interim Administration Mission in Kosov
1999	Repubblica Democratica del Congo	MONUC - UN Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo
2000	Etiopia/Eritrea	UNMEE - UN Mission in Ethiopia and Eritrea
2002	Afghanistan	UNAMA - UN Assistance Mission in Afganistan
2003	Liberia	UNMIL - UN Mission in Liberia
2004	Costa d'Avorio	UNOCI - UN Operation in Côte d'Ivoire
2004	Haiti	MINUSTAH - UN Stabilization Mission in Haiti
2005	Sudan	UNMIS - UN Mission in the Sudan
2006	Sierra Leone	UNIOSIL - UN Integrated Office in Sierra Leone
2006	Timor-Leste	UNMIT- UN Integrated Mission in Timor-Leste
2007	Burundi	BINUB - UN Integrated Office in Burundi
2007	Darfur (Sudan)	UNAMID - AU-UN Hybrid Operation in Darfur
2007	Repubblica Centrafricana/Chad	MINURCAT - UN Mission in the Central African Republic and Chad

Il nostro Paese, come si evince dai dati riepilogati nelle tabelle, è impegnato in molteplici missioni nel corso di taluna delle quali lo strumento militare è stato chiamato a confrontarsi ed a gestire problematiche e funzioni prevalentemente politiche, umanitarie ed economiche, in stretta collaborazione -ove esistenti- con i poteri politici ed economici locali<sup>(41)</sup>.

Proprio il fabbisogno di creazione di una stabilità di natura socio-economica nelle aree di crisi induce a riflettere sulle crescenti potenzialità delle Forze Armate di essere, una volta dispiegate operativamente - in un teatro post bellico -, attore globale, strategico e non solamente forza di sicurezza in senso stretto. Di poter divenire, dunque, utile strumento di cooperazione.

Giova, al riguardo, brevemente cennare al notevole incremento, intervenuto nel corso degli anni, delle risorse e delle strutture devolute alle attività di coordinamento e cooperazione tra i contingenti internazionali e gli attori civili per garantire il consolidamento della stabilità delle aree di intervento attraverso azioni (concertate) di supporto al territorio (distribuzione aiuti, campagne sanitarie, costruzione/riedificazione di scuole, musei, centri ricreativi, etc.) in cambio, ove occorrente, dell'acquisizione di informazioni spendibili per la definizione di una efficace cornice di sicurezza (cosiddetta attività CIMIC-*Civil Military Cooperation*).

#### *b. Le attività CIMIC*

In ambito NATO opera, ad oggi, il *Multinational CIMIC Group*<sup>(42)</sup>, reparto multinazionale a guida italiana, che ha la funzione precipua di ricercare, addestrare e proiettare unità di specialisti nel soccorso e nella ricostruzione di aree sconvolte da conflitti in grado di attivare un'efficace interazione tra le forze militari e le componenti civili presenti nelle aree di crisi.

In merito, sono state elaborate apposite procedure operative (SOP/SOI) intese a promuovere e gestire il coordinamento delle attività delle forze NATO

---

(41) - COTICCHIA, *Le Peace Support Operations e la Politica di Difesa Italiana*, INFORMAZIONI DELLA DIFESA, Riv. n. 3, Forze Armate 2007.

(42) - Che ha sede in Motta di Livenza (TV), ha la struttura e la consistenza di un reggimento ed è alimentato da personale volontario proveniente da tutte le armi e corpi dell'Esercito e con personale straniero proveniente da Grecia, Ungheria, Italia, Portogallo e Romania.

con quelle degli operatori civili presenti nelle aree tra le organizzazioni militari e quelle civili, nonché sviluppate capacità tecniche indispensabili per valutare correttamente le esigenze della popolazione vittima del conflitto.

A tale scopo le unità CIMIC possono avvalersi anche della collaborazione di professionisti civili, addestrati e richiamati in servizio sulla base di esigenze specifiche e per periodi di tempo determinati.

Si tratta di medici, architetti, ingegneri, agronomi, avvocati, solo per fare qualche esempio, il cui compito precipuo è quello di supportare il personale CIMIC nel monitoraggio dell'ambiente

civile per individuare, nell'ambito delle infrastrutture e dei servizi essenziali, gli elementi di maggiore criticità e realizzare progetti di ricostruzione.

Significativa, ai fini di questo studio, l'attività svolta dal menzionato Reparto per fare affluire in Teatro Operativo materiali sulla base di esigenze specifiche e la capacità di organizzare e coordinare sgomberi sanitari verso la madrepatria. Si tratta di attività che hanno come denominatore comune quello di promuovere iniziative di carattere sociale che prevedono il coinvolgimento delle autorità locali ma (anche e soprattutto) della popolazione civile allo scopo di creare legami stabili e durevoli tra il personale militare e le realtà che lo circondano.

In tempi ancor più recenti, la gestione operativa di talune attività propriamente CIMIC è stata demandata, ai cosiddetti *Provincial Reconstruction Team* (PRT) la cui funzione è stata proprio quella di garantire il supporto sul/nel territorio delle iniziative di ricostruzione condotte dalle organizzazioni nazionali e internazionali. Si tratta di strutture a forma variabile, per la necessità di adeguare il team all'ambiente in cui opera, composte sia da militari che da civili<sup>(43)</sup>, che promuovono il consolidamento dei rapporti con le autorità locali attraverso il coinvolgimento degli organismi tecnici locali nella predisposizione di relazioni, nella convocazione ed esecuzione di tavoli tecnici per l'approvazione di progetti ovvero per la connessa valutazione di fattibilità degli interventi. Strutture capaci, inoltre, di avviare direttamente e materialmente, col supporto di ditte locali, la costruzione delle infrastrutture richieste dai rappresentanti locali.

---

(43) - Ad esempio, il PRT a comando italiano dispiegato in Afghanistan nella provincia di Herat è costituito da una *task force* nazionale di circa 120 militari (*task force Lince*) e da un gruppo di esperti del ministero degli Esteri (Ministero degli Affari Esteri).

Con il fine di accrescere la responsabilità ed il senso dello Stato nella popolazione locale cui viene data per la prima volta la possibilità di partecipare fattivamente alle fasi di ricostruzione sulla base delle attività progettuali elaborate proprio in ambito CIMIC.

E, con l'indubbio vantaggio, di favorire un incremento immediato della percentuale di consenso nei confronti dei contingenti dispiegati sul terreno<sup>(44)</sup>.

Preso atto che le più recenti esperienze operative dimostrano la necessità di promuovere il consolidamento del rapporto tra i contingenti e le realtà locali, appare necessario pensare a nuove strutture che abbiano come specifica competenza quella di svolgere il ruolo di interfaccia tra l'economia reale locale e l'industria (nazionale/internazionale) al fine di favorire l'inserimento di nuovi capitali d'investimento e il commercio interno e internazionale. Contribuendo così a far ripartire le economie locali distrutte dalla guerra, la cui ripresa è affidata al solo complesso degli aiuti internazionali che normalmente vengono distribuiti "a pioggia" nelle fasi di ricostruzione con pericolosi effetti distorsivi del mercato.

In modo tale da concorrere direttamente alla ripresa ed al decollo di economie produttive autoctone, passo indispensabile per l'innalzamento del tenore di vita complessivo e per il consolidamento del tessuto sociale. E creare, pertanto, i presupposti per un disimpegno militare in tempi ragionevoli.

L'analisi del caso Kosovo appare al riguardo estremamente utile, trattandosi di un paese inserito in un'area storicamente instabile, economicamente depressa, in cui la comunità internazionale opera da oltre un decennio attraverso il dispiegamento contemporaneo di una missione civile ONU (UNMIK) e una militare NATO (KFOR), nel corso della quale le modalità di impiego dello strumento militare hanno subito un mutamento, nel numerico complessivo della forza dispiegata, nelle tipologie delle professionalità impiegate e nelle modalità di azione, in linea con quel processo di evoluzione delle PKO di cui si è dato succintamente conto nelle pagine che precedono (per contro la missione civile - UN - pur esercitando funzioni di *governance*, cedute/in corso di cessione alle nascenti istituzioni kosovare, è rimasta pressoché identica nella struttura, negli obiettivi e nelle modalità di esercizio delle competenze devolute).

---

(44) - FORADORI, *Caschi blu e processi di democratizzazione*, Milano, Vita e Pensiero, 2007.

Proprio le capacità di adattamento al contesto, la flessibilità del tutto inaspettatamente manifestata dalla componente militare dispiegata in Kosovo conferma la possibilità di rappresentare un nuovo modello teorico che preveda l'estensione delle funzioni dei contingenti militari anche all'ambito della ricostruzione economica. Un nuovo modello che, occorre sottolinearlo con forza, non ha la pretesa di proporre l'impiego militare quale elemento esclusivo e sostitutivo di altri interventi civili diretti alla ricostruzione e allo sviluppo, ma si pone l'obiettivo di assicurare che le risorse investite nelle missioni di *peacekeeping* in numerosi contesti mondiali possano contribuire a supportare la crescita economica nello stesso tempo in cui offrono sicurezza e stabilità da un punto di vista militare e dell'ordine pubblico. L'affermazione di tale modello potrà contribuire, a parere di chi scrive, a ridurre la durata nel tempo della missione abbattendo notevolmente i costi strutturali delle operazioni di *peacekeeping*.

Ovviamente l'applicazione di un tale schema è ipotizzabile solo in quei teatri in cui il livello di sicurezza post bellico mostra significativi trends di riduzione della conflittualità; da qui l'idea di approfondire il case study kosovo, missione ormai consolidata della quale è possibile valutare i fattori di criticità ed elaborare soluzioni che consentano di valorizzare la presenza militare.

### *c. Il case study Kosovo*

Preso atto dell'ormai completo superamento del delicato periodo post-conflittuale, attraverso la ricostruzione democratica delle strutture istituzionali e la ricomposizione della società civile, appare utile approfondire gli effetti della presenza militare in Kosovo muovendo proprio dal ruolo economico passivo del contingente internazionale, centro di consumo di beni e servizi nonché fonte di reclutamento di forza lavoro. La stessa progressiva erosione degli investimenti diretti della Comunità internazionale, unitamente alla discendente altrettanto progressiva riduzione degli organici dei contingenti, ha reso necessario il ripensamento delle iniziative adottate allo scopo di garantire uno sviluppo sociale ed economico sostenibile per il Kosovo, il cui sistema paese si caratterizza per:

- l'eccessiva dipendenza economica e funzionale dal contingente internazionale (missione civile UNMIK e militare NATO-KFOR);

- la pressoché totale assenza di attività produttive, a fronte di un tenore di vita piuttosto sostenuto (il valore dei beni e servizi consumati in Kosovo è significativamente superiore alla ricchezza prodotta dal paese; tale differenza è colmata prevalentemente dalle risorse portate dalla presenza della comunità internazionale, dalla spesa pubblica sorretta dagli aiuti internazionali, dalle rimesse degli emigrati nonché dal cosiddetto mercato nero);
- uno sviluppo del tutto marginale di un'economia reale interna sostenibile, basata sino ad ora prevalentemente sull'agricoltura, sullo sfruttamento delle materie prime e su un minimo sviluppo industriale;
- il livello di rischio paese caratterizzato oggi da un alto tasso di economia criminale, con grave danno per i paesi limitrofi (Italia compresa);
- il contesto geografico regionale favorevole alla delocalizzazione delle imprese (specie italiane - n.d.a.) così come accaduto nell'ultimo decennio per i paesi limitrofi<sup>(45)</sup>;
- la progressiva riduzione delle prospettive di mantenimento della presenza militare internazionale nel lungo-medio periodo (si è più volte fatto cenno ad un disimpegno cadenzato nel tempo ma le attività prodromiche alla riduzione del contingente sono state ripetutamente sospese a causa del riaccendersi delle tensioni nell'area di Mitrovica);
- l'enorme livello di disoccupazione e la sproporzionata dipendenza da aiuti internazionali decrescenti;
- il reddito familiare eccessivamente dipendente dalle rimesse estere.

Tale quadro, nel confermare la necessità di proseguire nell'impegno militare in Kosovo, mostra però l'esigenza di rivederne obiettivi e funzioni. In particolare, il raggiungimento di un livello medio di vita accettabile, seppur con ampie sacche di povertà consolidata nelle aree rurali, pone il problema del superamento delle attività CIMIC e dall'avvio - a cura anche della componente militare - di azioni miranti a far nascere attività economiche ed industriali indipendenti dalla propria presenza, contribuendo ulteriormente alla stabilizzazione dell'area balcanica<sup>(46)</sup>.

---

(45) - L'area Balcanica in generale rappresenta una delle principali aree di insediamento produttivo delle imprese manifatturiere nazionali, interessate ad internazionalizzare parte della propria produzione in località comunque prossime all'Italia.

(46) - MANISCALCO (a cura di), *La pace nel vicinato. La cooperazione militare europea nei Balcani: un punto di vista italiano*, Milano, FrancoAngeli, 2010.

Ciò significa in prima battuta promuovere, viepiù valorizzare, il ruolo economico attivo della missione di *peacekeeping*. La presenza militare - nel momento in cui ha assunto ad interim e poi dismesso alcune funzioni tipiche di un governo civile - dovrebbe/potrebbe fungere da incubatore di investimenti stranieri attraverso il sostegno alla creazione di *partnership* economiche e *joint ventures* e alla commercializzazione internazionale di prodotti locali. Dando il via a un processo economico slegato dalle tradizionali attività di cooperazione allo sviluppo, ma realizzato in funzione di interessi economici tra imprenditori locali e imprenditori internazionali che possono incontrarsi grazie al ruolo di *scouting*, di informazione, protezione e sostegno offerto dal contingente in virtù delle conoscenze e dei contatti sviluppati nel corso della decennale presenza in Kosovo.

Favorire, dunque, lo sviluppo di attività imprenditoriali la cui capacità produttiva permanga anche nella fase post-ricostruzione e nell'ipotesi di ripiegamento della missione. Il che potrà avvenire solo per il caso in cui i benefici, in termini economici, sovrastino i costi e, soprattutto, i rischi dell'area. Al riguardo, la componente militare ha il vantaggio di poter garantire la serietà degli imprenditori locali e la sicurezza, questa volta intesa in senso tradizionale, della regione<sup>(47)</sup>.

A differenza delle politiche di aiuto allo sviluppo e di ricostruzione, che possono essere a comando dispiegate in ogni teatro in cui se ne ravvisi l'effettiva esigenza, gli investimenti privati - soprattutto quelli di piccole e medie aziende - vengono, infatti, effettuati in funzione del rischio paese e della percentuale di ritorno sugli investimenti. I rischi e i bassi ritorni di contesti paese distrutti dalla guerra rischiano di tenere lontani investitori internazionali nonostante le forme di assistenza e incentivazione che possono essere loro offerte in loco dalle strutture militari e dall'afflusso di consistenti capitali destinati alle attività di cooperazione.

Con l'ulteriore vantaggio di poter sfruttare appieno le capacità offerte dallo strumento militare in termini di coordinamento delle operazioni condotte dalle diverse ONG presenti sul territorio, al fine di convogliarne gli investimenti e le attività in settori sostenibili e in una adeguata cornice di sicurezza (anche se una considerevole parte di tali organizzazioni appare restia ad affiancarsi alle attività intraprese dai militari per non vedersi associata loro dalla comunità locale e avere più ampi spazi di manovra).

---

(47) - MELLANO e ZUPI, *Economia e politica della cooperazione allo sviluppo*.

In sintesi, l'esperienza kosovara dimostra come nell'attuale fase di ristagnazione degli aiuti, di riduzione dei Reparti proiettati e di minore intensità delle attività operative sul territorio, sia necessario coinvolgere con sempre maggiore intensità lo strumento militare nelle attività finalizzate al raggiungimento di soddisfacenti livelli di sicurezza economica, impiegandone le diverse componenti nella promozione di nuova imprenditoria e di nuovi spazi imprenditoriali.

#### 4. Le operazioni integrate delle Nazioni Unite e il "Case Study Haiti"

Appurato che le operazioni di *peacekeeping* assumono ormai connotazioni notevolmente diverse dalle attività di semplice interposizione tra Stati e non sono riconducibili a un unico modello normativo e strutturale, dopo l'analisi di un'area (il Kosovo) in cui si è dispiegata una missione militare Nato (sebbene su mandato ONU) unitamente alla presenza di una missione ONU di Polizia civile (e ad altre operazioni condotte da Agenzie internazionali e da diverse ONG) sarà utile approfondire le modalità di dispiegamento adottate direttamente dalle Nazioni Unite, il ruolo dello strumento militare nell'ambito di tali missioni e le prospettive di prossimo impiego.

Peculiarità propria delle PKOs di ultima generazione schierate direttamente dalle Nazioni Unite è quella di dispiegare sul terreno missioni integrate caratterizzate dalla concentrazione nella stessa operazione di più funzioni ascritte a componenti diverse (una militare, una civile e una politico-diplomatica), la cui responsabilità ricade sulla figura del *Force Commander* che è il capo missione e nel contempo è chiamato a svolgere il ruolo di inviato speciale delle Nazioni Unite per conto del Segretario Generale (SRSG - *Special Representative of the Secretary General*). Una figura da cui dipendono quindi, oltre la componente militare, anche quella politico-diplomatica, quella civile e quella degli affari logistici. Questo comporta un'importante unitarietà di azione, comando, controllo e sviluppo ma anche la necessità di imponenti strutture logistiche e di coordinamento, e quindi il dispiegamento di un elevato numero di uomini, con costi notevoli (l'operazione *Minustah* da sola costa oggi cinquecento milioni di dollari all'anno) e una significativa rigidità delle attività di cooperazione.

Si tratta di missioni che prevedono l'espletamento di molteplici attività: assistenza elettorale, la riorganizzazione dei sistemi giudiziari, disarmo e smobilitazione dei combattenti (e l'avvio di programmi di reinserimento della società civile), l'esercizio di attività di polizia, la promozione del rispetto dei diritti umani e del rientro dei rifugiati, lo sviluppo di programmi educativi in favore della popolazione, il coordinamento del lavoro delle agenzie umanitarie, governative e non, per citarne solo alcuni. Una serie articolata di obiettivi tali da giustificare, secondo taluni, la complessità del dispositivo delle missioni e i conseguenti alti costi<sup>(48)</sup> (non ascrivibili, per contro, alle iniziali missioni delle Nazioni Unite che prevedevano lo schieramento di un esiguo numero di osservatori ovvero di contingenti "leggeri" di mera interposizione tra le fazioni combattenti).

Al riguardo il *case study Haiti*, prima repubblica democratica caraibica la cui storia è stata caratterizzata da sanguinosi conflitti e da periodiche invasioni - che hanno comportato la distruzione dell'economia locale e l'impoverimento della popolazione - è esemplare. Il dispiegamento dell'operazione Minustah<sup>(49)</sup>, resosi necessario in Haiti nel 2004 al fine di perseguire la stabilizzazione di un'area devastata da un violento conflitto civile, ha denotato, nell'avvio dei programmi di cooperazione, la sussistenza di problematiche complesse legate alla sua collocazione geografica, alla natura orografica del territorio e alla distribuzione della popolazione, alle tensioni dell'area (caratterizzata da una anarchia generalizzata e luogo di conflitto tra bande rivali per il controllo del territorio) e a condizioni di vita ben al di sotto del livello di povertà.

A seguito del devastante terremoto del gennaio 2010, le Nazioni Unite hanno provveduto ad implementare la missione attraverso l'ulteriore invio di uomini e mezzi (la stessa catena di comando e controllo ONU era stata completamente disarticolata e nell'evento sismico hanno perso la vita diverse decine di *peacekeepers* ivi compreso il SRSG) e l'ampliamento del mandato operativo soprattutto in riferimento ai compiti di soccorso, stabilizzazione e di ricostruzione.

---

(48) - STOKKE, *The UN and the Development: From Aid to Cooperation*, Bloomington, Indiana University Press, 2009.

(49) - Al 30 novembre 2009 (ultimo censimento reso pubblico da fonti ONU) nell'operazione erano dispiegati: 7.031 militari, 2.034 poliziotti (di cui 488 unità a status civile internazionale) e 1.212 volontari (di cui 214 delle Nazioni Unite).

Con inevitabili cambiamenti nella conformazione dello strumento e un ulteriore significativo aumento dei costi di missione (il prezzo annuale della missione corrisponde quasi al totale della somma che il governo haitiano destina annualmente alla spesa pubblica totale).

Ad oggi la missione Minustah si caratterizza per:

- la complessità della struttura schierata (tipica delle PKOs delle Nazioni Unite) che prevede la compartecipazione di una componente civile (anche di polizia, con precipuo riferimento all'addestramento della polizia locale) e una militare (a sua volta articolata in un contingente cui sono scritte competenze prettamente militari e una serie di FPU-*Formed Police Unit*, logisticamente autonome e di nazionalità diverse cui sono devoluti compiti di polizia con particolare riferimento al mantenimento dell'ordine pubblico) con inevitabili sovrapposizioni nell'esecuzione delle rispettive attività (non solo in riferimento a quelle afferenti l'esercizio di compiti militari e di polizia);

- i marcati effetti socio-economici del dispiegamento della missione che, sebbene oggetto di aggiornamento e rimodulazione a seguito del sisma del 2010, avvia a storicizzarsi rischiando di rendere cronica la dipendenza del sistema paese dall'economia artificialmente indotta dalla presenza di personale internazionale;

- il dispiegamento di unità di diverse nazionalità, talvolta inserite organicamente in strutture multinazionali ONU, talaltra in unità militari autonome e omogenee (le citate FPU), che ha reso necessario l'approntamento e l'adozione di complesse procedure di coordinamento (interne) e operative (esterne), con il risultato, più che contribuire alla riuscita della missione, di ingenerare un senso di estraneità della popolazione e più di una incomprensione;

- la mancanza di un efficace coordinamento nella erogazione degli aiuti internazionali e le tensioni sociali innescate dalla loro materiale distribuzione<sup>(50)</sup> (elemento che ha reso necessario il frequente impiego di consistenti assetti militari per garantire un'adeguata cornice di sicurezza, alimentando ulteriormente l'endemica conflittualità sociale e contribuendo ad innalzare i già alti indici di corruzione);

---

(50) - POLMAN, *L'industria della solidarietà. Aiuti umanitari in zona di guerra*, Milano, Mondadori, 2009.

- l'elevato numero delle associazioni governative e non presenti e i connessi problemi di sovrapposizione negli interventi di sviluppo e sostegno, e di gestione e circolarità delle informazioni (in particolare quelle connesse alla sicurezza e di natura sanitaria);
- la mancata definizione di un sistema di relazioni istituzionali con la debole autorità nazionale, l'assenza di una politica di consolidamento delle istituzioni locali (ad esempio attraverso la definizione di strutture di collegamento che forniscano autorevolezza alle medesime istituzioni il cui riconoscimento è spesso di natura autoreferenziale) e di affermazione dei connessi processi di democratizzazione;
- il quadro generale della sicurezza degradato (sia dal punto di vista dell'ordine pubblico che da quello più propriamente criminale caratterizzato dalla persistenza di sodalizi delinquenziali locali, interconnessi con la criminalità organizzata internazionale essendo l'area tradizionale crocevia dei percorsi del traffico internazionale di stupefacenti che dall'America Latina porta sino all'est europeo), le difficoltà della sua gestione attraverso componenti di nazionalità diverse (con tecniche e dotazioni altrettanto differenti) anche per la circostanza che le attività di raccolta informazioni sono demandate alle singole componenti nazionali lasciando le attività di contrasto ai fenomeni criminali al margine delle attività principali della missione;
- l'assenza di una economia reale locale e il crescente peso economico della cooperazione (di cui si è dato conto innanzi);
- la materiale impossibilità per le Organizzazioni cooperanti di una concreta applicazione del principio di sussidiarietà (ossia operare attraverso strutture quanto più possibile prossime alle realtà in cui si è deciso di intervenire) in un quadro generale di insicurezza sociale;
- la difficoltà, in assenza di un effettivo coordinamento e di informazioni attendibili, di monitorare tipologia e risultati degli interventi effettuati, con particolare riferimento alla loro sostenibilità.

In tale contesto la componente civile e militare sono chiamate spesso ad operare in contemporanea ma altrettanto spesso non sinergicamente tra loro incontrandosi esclusivamente nelle fasi di distribuzione degli aiuti presso le tendopoli (ossia in circostanze in cui solo attraverso l'uso dissuasivo della forza si può provvedere alla distribuzione alimentare senza che questa sfoci in tumulti e scontri e in modo tale da raggiungere tutti i nuclei familiari di ogni singolo campo).

Per il resto proprio le tradizionali modalità di dispiegamento sul territorio delle due componenti (quella militare relegata negli attendamenti e quella civile destinata a vivere nel/sul il territorio in abitazioni locate direttamente da privati) nonché i compiti loro affidati (controllo del territorio per la prima, lavoro prevalentemente logistico-amministrativo per la seconda, salvo l'aliquota che opera direttamente sul territorio nell'ambito dell'esecuzione dei programmi di soccorso e sviluppo) hanno ampliato il solco che separa l'impiego delle due componenti e limitato ad ipotesi del tutto residuali ogni ipotesi di collaborazione<sup>(51)</sup>.

E provocato, nel medio periodo, il ristagno (quando non anche il mancato avvio) di taluni programmi fondamentali (di alfabetizzazione, formazione di professori, creazione di posti di lavoro, promozione del turismo e delle P.M.I. locali, adozione di leggi organiche per il funzionamento delle amministrazioni locali, di realizzazione di una nuova politica energetica, solo per citarne alcuni).

L'esperienza del contingente italiano (articolato in una FPU di circa 140 unità), e le particolari funzioni espletate su specifico mandato nazionale (tra gli altri il monitoraggio della presenza italiana, la definizione di una cornice di sicurezza per i connazionali con la previsione di procedure specifiche per la loro esfiltrazione del territorio in caso di recrudescenza del conflitto, le attività di supporto tecnico-logistico alle organizzazioni umanitarie - da effettuarsi comunque subordinatamente al compimento delle attività programmate dalle Nazioni Unite -, il monitoraggio delle attività commerciali presenti nelle zone limitrofe all'attendamento al fine di costruire una cornice logistica di supporto per le esigenze nazionali) hanno rimarcato le criticità operative di cui si è dato conto nella prima parte della presente sezione e, per converso, mostrato la via per il loro superamento.

La diretta conoscenza dell'area di impiego nelle sue problematiche socio-culturali e nella sua connotazione imprenditoriale (ben oltre il dato tradizionale della sua conformazione e della percentuale di rischio per la sicurezza del contingente), acquisita dalla FPU italiana per il corretto espletamento del mandato nazionale, ha consentito di sviluppare un'attività di supporto costante al/sul territorio (con particolare riferimento all'Ospedale Pediatrico Saint Damien, alle micro realtà imprenditoriali del suo indotto, alla sicurezza dei cooperanti e dei

---

(51) - CAPUZZI, *Haiti. Il silenzio infranto*, Torino, Rombi-Marietti, 2010.

familiari dei piccoli pazienti) e di innalzare il livello di sicurezza percepito dalla popolazione. Con immediati effetti positivi sull'economia locale (nascita di nuove aziende, consolidamento e ampliamento dei piccoli mercati, protrarsi dell'orario di apertura degli esercizi, commercializzazione di nuovi prodotti, etc.).

Uno sviluppo sicuramente embrionale, ma pur sempre percepibile, che avrebbe potuto essere di ben altro tenore nell'ipotesi delle previsioni di forme strutturali di intercomunicazione/collaborazione con le altre componenti della cooperazione cui trasmettere i dati acquisiti relativamente alle potenzialità commerciali e imprenditoriali espresse dal territorio, i margini di sviluppo presenti e le criticità ostative al proficuo sfruttamento delle risorse locali.

Basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, che sebbene rapporto UNDP del 2009 abbia ribadito che l'accesso regolare all'acqua e la presenza di un adeguato sistema fognario è di fatto un'emergenza, specie negli insediamenti urbani più estesi, nessuna delle ONG presenti a Haiti nel periodo immediatamente antecedente al terremoto del 2010 avesse avviato alcun progetto in merito. La medesima problematica, nell'area di azione del contingente italiano, è stata invece affrontata attivando la componente italiana della Croce Rossa che, preso atto della sussistenza della specifica esigenza e di una adeguata cornice di sicurezza (riferita non solo all'incolumità dei propri operatori e alla salvaguardia dei materiali) ha messo a disposizione parte dei propri potabilizzatori, già dislocati in teatro e sino ad allora operativi solo per le esigenze del proprio contingente e per la produzione di sacchetti da distribuire in esecuzione dei pochi programmi già avviati sul territorio, per la specifica esigenza.

## **5. Le opportunità di impiego dello strumento militare nelle attività di cooperazione: nuovi modelli operativi**

L'esame dei dispositivi delle missioni internazionali di ONU, UE, NATO e OSCE, in cui la componente civile (tratta dalla società civile e inquadrata in ausiliaria attraverso le forze di completamento/della riserva) ha assunto progressivamente un ruolo sempre più rilevante, hanno indotto gli analisti a parlare di una "nuova generazione" di operazioni, maggiormente votate alla cura di aspetti non strettamente militari e alla ricostruzione post conflittuale.

Proprio le capacità adattative manifestate dallo strumento miliare, rende auspicabile, a parere di chi scrive, un suo maggiore coinvolgimento nelle attività della cooperazione.

Il dispiegamento di una operazione dei *peacekeeping*, al di là delle specifiche esigenze di pacificazione, deve tendere nel lungo periodo al raggiungimento di un soddisfacente livello di sicurezza, intendendosi per tale la creazione di un efficiente, trasparente e sicuro sistema economico-sociale, che consenta ad ampie fasce della popolazione di prevedere nel tempo un determinato e stabile flusso di redditi nonché altrettanto stabili prospettive occupazionali derivanti da un mercato del lavoro in grado di offrire costanti miglioramenti delle condizioni lavorative e retributive.

Tradizionalmente il dispiegamento di una forza multinazionale ha come effetto diretto quello di garantire il generale miglioramento delle condizioni di vita di un territorio favorendo però, specie nel breve-medio periodo, il mero consolidamento/accrescimento materiale della ricchezza di un ristretto numero di soggetti (ossia dei titolari di quel capitale non coinvolto nel conflitto - magari cresciuto nel suo durante - e, dunque, reimpiegabile).

Il vero obiettivo della comunità internazionale, allorquando investe risorse per la stabilizzazione di un'area, deve essere, a parere di chi scrive, quello di indurre il tessuto sociale a ritenere di poter migliorare il proprio tenore di vita nel medio lungo periodo. E tale effetto potrà essere raggiunto solo attraverso la creazione e stabilizzazione del senso di fiducia nelle istituzioni e nel mercato (nelle pagine che precedono si è dato atto, al riguardo, della positiva esperienza dei P.R.T. schierati nei teatri iracheno e afgano).

La creazione di una vera sicurezza economica, dunque, ossia di un'economia produttiva nazionale reale, indipendente da quella parallela e volatile legata agli aiuti internazionali e ai consumi di breve periodo stimolati dalla presenza di un contingente militare o di una missione civile internazionale.

L'esame dei due casi-studio mostrano, ciascuno in modo diverso, la necessità di promuovere nuove forme di collaborazione tra la componente civile e quella militare votate alla promozione e crescita dei mercati attraverso il superamento dell'economia che ruota intorno alla presenza dei contingenti per dare il via alla nascita di fenomeni imprenditoriali locali.

Si tratta, purtroppo, di una funzione oggi solo in parte coperta dalle attività della cooperazione attraverso interventi che si prefiggono il raggiungimento di un sostenibile sviluppo economico grazie a tutta una serie di progetti di incentivazione del microcredito, di aiuto alle PMI e di realizzazione di altre attività di assistenza che presentano il difetto *ab origine* di non essere inseriti in un unico programma organico di crescita.

Tali attività dovrebbero essere, pertanto, ulteriormente potenziate e, soprattutto, integrate con forme di collaborazioni internazionale di mercato. Ma queste, specie in aree caratterizzate da forti tensioni, da una accesa conflittualità e da un assoluto vuoto istituzionale, spesso possono essere realizzate solo attraverso l'utilizzo delle conoscenze elaborate direttamente nel Teatro Operativo. E proprio a questo punto che diventa quanto mai necessario sfruttare appieno il patrimonio informativo e il complesso delle conoscenze acquisite dallo strumento militare in anni di presenza stabile nell'area di riferimento. Solo per fare un esempio, basti pensare a come la conoscenza del *know how* paese elaborata dalle forze armate - italiane - e la cornice di sicurezza fornita dalle medesime potrebbero garantire utili margini di inserimento nel tessuto economico kosovaro di nuclei di imprenditori - italiani - intenzionati a realizzare investimenti di medio-lungo periodo, con effetti positivi per lo sviluppo locale e l'integrazione del Paese nell'economia regionale.

Mettere in sistema il tessuto imprenditoriale (nazionale e internazionale), rappresentato dalle associazioni di categoria e dai consorzi industriali, con la *business community* locale, ossia quella parte della società civile impegnata professionalmente in attività d'impresa, è possibile, specie in quelle realtà territoriali ove già è alto il livello di collaborazione sul piano umanitario e della ricostruzione.

In tal senso si potrebbe sfruttare appieno l'effetto della sicurezza garantita dalla presenza militare al fine di consentire che aziende nazionali partecipino al processo di sviluppo indirizzandole verso le opportunità imprenditoriali favorite/promosse dagli ampi investimenti della comunità internazionale alle aree in ricostruzione, contribuendo a ridurre le barriere all'ingresso per gli imprenditori - italiani - in aree (come ad esempio il Kosovo) da cui le imprese italiane si tengono ben lontane nonostante l'ampia presenza in pressoché tutti i paesi limitrofi.

Considerato che nella cooperazione si registra una ridottissima presenza imprenditoriale e di istituzioni preposte alla promozione commerciale (Istituti per il Commercio Estero, Camere di commercio miste, uffici commerciali dell'Ambasciate, etc.), si potrebbe promuovere l'impiego degli assets dello strumento militare anche per l'assolvimento di funzioni quali:

- lo studio delle potenzialità inespresse offerte dal territorio attraverso l'analisi dell'orografia del terreno e delle risorse naturali (componente Genio) e del sistema viario e distributivo (componente Logistica);

- la promozione di specifici progetti volti alla creazione di camere di commercio e associazioni di imprenditori e alla identificazione degli attori chiave del sistema produttivo e distributivo locale;

- l'individuazione delle criticità e l'acquisizione dell'assenso dalle autorità locali, del favore dell'imprenditoria locale nonché del gradimento della popolazione circa le soluzioni progettuali elaborate per la loro risoluzione;

- l'individuazione di imprenditori interessati ad investire in aree a maggiore rischio (quali quelle in cui operano le forze armate) e lo svolgimento di missioni di scorta e accompagnamento;

- la creazione di una piattaforma per le attività formative dei cooperanti (conoscenza del territorio, delle sue dinamiche sociali e imprenditoriali, dei fattori di rischio, delle attività di sviluppo intraprese e dei progetti realizzati);

- il coordinamento delle componenti in teatro;

- la promozione, sfruttando l'effetto sicurezza indotto, degli investimenti della Comunità Internazionale (caso di specie è quello degli imprenditori italiani che, nonostante l'ampia presenza in pressoché tutti i paesi dell'area balcanica continuano a tenersi ben lontani dal Kosovo nonostante l'afflusso costante, almeno nel passato, di cospicui finanziamenti internazionali per la ricostruzione).

L'esecuzione di tali funzioni consentirebbe di valorizzare l'enorme patrimonio umano, conoscitivo e professionale che le forze armate dispiegano in un teatro per lunghi periodi e che poi, con la fine della missione e il ritorno in patria del personale, rischia di perdersi nonché ottimizzare le spese sostenute per il dispiegamento della missione utilizzando in modo completo gli assets militari schierati (che sono assolutamente competitivi rispetto a quelli del privato).

Il ripensamento dell'impiego dello strumento militare potrebbe, inoltre, garantire un prezioso ritorno informativo a disposizione del Comandante della missione (in termini di elementi di intelligence economica utili alla comprensione dei rapporti di forza all'interno di un paese) in grado di permettere la piena comprensione delle attività di riciclaggio e delle dinamiche dell'economia illegale.

Rendendo in tal modo concreta la possibilità di porre in essere tutte le attività di contrasto e di prevenzione dell'intreccio tra attività economiche e attività illegali che è elemento distintivo delle economie dei paesi i cui tessuti economico-sociali sono stati compromessi dalla guerra.

## **6. Conclusioni**

L'impiego della componente militare per finalità che propriamente militari non sono, così come ipotizzato nelle pagine che precedono, potrebbe garantire l'immissione nelle aree di crisi di una percentuale di capitali puliti in grado di favorire l'avvio di attività produttive autosostenibili.

In un piccolo paese come il Kosovo, ad esempio, si riuscirebbe in tempi brevi a saturare i bisogni di consumo della popolazione con salari e guadagni provenienti da circuiti di economia sana, relegando a fenomeni marginali le attività criminali. Dimostrando, ove ce ne fosse bisogno, come la presenza di un sistema economico-produttivo solido, e di adeguate strutture di supporto all'imprenditoria, possa efficacemente marginalizzare l'economia illegale (impedendo che accada il contrario, come spesso si verifica nelle economie di transizione).

Con l'ulteriore indubbio vantaggio di contribuire ad incrementare in modo sensibile la sicurezza nazionale dei Paesi partecipanti alle PKOs proprio nel momento in cui, attraverso il dispiegamento del proprio contingente, si assicura quella del paese terzo destinatario dell'intervento militare.

La stabilizzazione socio-economica del Kosovo e il completamento della ricostruzione dell'apparato produttivo e istituzionale potrebbero garantire, ad esempio, l'impermeabilità dei suoi confini locali e, per l'osmosi tipica dei traffici illeciti a livello internazionale (siano essi di sostanze stupefacenti, di esseri umani ovvero di armi), la sicurezza di quelli nazionali.

Nel caso di Haiti il raggiungimento di un adeguato livello di sicurezza “economica” avrebbe come esito diretto quello di consolidare i ricostruendo apparati istituzionali, nei confronti dei quali la popolazione non manifesta alcuna fiducia, e come effetto indiretto quello di favorire in prima facie la rarefazione (successivamente il definitivo blocco) dei flussi di sostanze stupefacenti provenienti dall’America Latina. Con riflessi immediatamente percepibili in Italia nella lotta alla criminalità organizzata di stampo mafioso<sup>(52)</sup> che oggi deve le proprie fortune economico-finanziarie e la rinnovata capacità di penetrazione nel tessuto sociale e politico nazionale (espressa nell’ultimo ventennio) più ai proventi frutto del narcotraffico che non alla sua ormai ridotta capacità militare (si parla al riguardo di mafia dei colletti bianchi).

Quanto sinora esposto dovrebbe indurre a ripensare i termini di impiego dello strumento militare ipotizzandone l’utilizzo ben al di là della pacificazione/stabilizzazione delle aree di crisi ma anche per garantire legalità e sviluppo economico integrando, ove necessario, nella struttura militare unità civili in possesso di specifiche professionalità ovvero promuovendo l’acquisizione-formazione di specifiche competenze in favore del personale militare di un’ampia gamma di funzioni relative agli affari pubblici di governo del territorio.

Rimane, è bene ricordarlo, fermo il presupposto che, per raggiungere tali obiettivi, componente militare deve fare sistema con le organizzazioni internazionali, le agenzie specializzate e le ONG.

Tale sistema consentirebbe, inoltre, di massimizzare i ritorni dell’impiego militare nelle PKOs; in Kosovo, ancora a titolo esemplificativo, l’impiego della presenza militare italiana potrebbe, come accennato, svolgere un’importante funzione di volano per le imprese (italiane) fornendo loro l’assistenza, il know how paese, il supporto logistico, il sostegno politico, strategico e alcuni servizi di sicurezza. E contribuire a estendere in modo significativo la presenza italiana imprenditoriale nell’area dell’Europa Sud Orientale ma soprattutto a creare di posti di lavoro e di sviluppo in un territorio vicino ai confini del nostro paese, fornendo quella sicurezza di natura economica la cui eventuale assenza, nel prossimo futuro, potrebbe avere gravi conseguenze per la stabilità di tutta l’area

---

(52) - Che di tale traffici sono promotrici e terminali.

balcanica (già oggi interessata, come detto, dal traffico di armi, di droghe leggere provenienti dal sud-est asiatico e di esseri umani). Ma per fare in modo che tutto ciò accada bisogna che lo strumento militare diventi a pieno titolo elemento portante del sistema della cooperazione

Appare auspicabile, al riguardo, la costituzione di coordinamenti nazionali tra Governo, governi subnazionali, società civile, attori privati e agenzie internazionali, finalizzati alla realizzazione di “programmi-quadro” multilivello basati sulle esperienze consolidate del sistema multilaterale (in particolare delle Nazioni Unite e della cooperazione decentrata italiana e europea). Con tre obiettivi prioritari: il rafforzamento della relazione tra dimensione locale, nazionale e internazionale; la concertazione tra i diversi attori (civile e militari) nel territorio e il dialogo tra territori su tematiche di interesse comune. Si tratta di un auspicio, un’idea-progetto di sicuro interesse, meritevole di un accurato approfondimento che occorre rimandare ad altra sede e, sicuramente, ad altri, più autorevoli, commentatori.





# LE ATTRIBUZIONI DEI RETTORI DELLE UNIVERSITÀ IN MATERIA DI POLIZIA DI SICUREZZA<sup>(1)</sup>



**Ferdinando ANGELETTI**

*Tenente,  
Comandante del Nucleo Operativo e Radiomobile  
della Compagnia Carabinieri di Gallipoli (LE).*

SOMMARIO: 1. L'Autonomia Universitaria. - 2. Il Rettore quale Autorità di Pubblica Sicurezza. - 3. La struttura di controllo dell'ordine e della sicurezza pubblica all'interno degli Atenei. - 4. Esiste una consuetudine internazionale sull'immunità degli Atenei? - 5. Esiste una consuetudine nazionale sulla gestione dell'O.P. negli Atenei? - 6. I rapporti con le altre Autorità di P.S. ai sensi della normativa vigente. - 7. Conclusioni.

## 1. L'Autonomia Universitaria

La tematica dell'autonomia universitaria è sempre stata di fortissimo interesse per la dottrina costituzionalistica italiana, tanto da creare vivaci dibattiti alimentati, nel corso del tempo, da sentenze della Corte Costituzionale in materia.

---

(1) - Un ringraziamento particolare va al Tenente Colonnello Maurizio Taliano, per il supporto, il confronto, le delucidazioni e le correzioni tanto necessarie.

L'autonomia degli Atenei universitari è principio pressoché unanime nelle carte costituzionali europee e mondiali. Ricordiamo qui, a mero titolo di esempio, la Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea la quale, all'articolo 13, intitolato "Libertà delle arti e delle scienze", specifica che "La libertà accademica è rispettata<sup>(2)</sup>".

In Italia, la Costituzione, all'articolo 33, ultimo comma, statuisce che "Le istituzioni di alta cultura, Università e accademie hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato".

La dottrina costituzionalistica passata, però, ha sempre visto questa autonomia nell'ambito del più ampio diritto allo studio e alla libera ricerca scientifica, contenuto ai commi precedenti dell'articolo, di cui sopra.

In realtà, parte della dottrina più recente, ha tentato di svincolare questa autonomia dal mero ambito didattico, rifacendosi anche all'articolo 5 della Costituzione, dove si parla di "autonomie locali" in senso lato<sup>(3)</sup>.

Da questo punto di vista, per esempio, le varie normative che si sono succedute hanno contribuito, in un certo qual modo, a convalidare questa tesi dottrinale, lasciando via via alle Università piena autonomia di bilancio (legge 168/1989) e finanziaria (legge 537/1993).

Si parla, quindi, di riserva di legge "aperta" ovvero non limitata al mero ambito ordinamentale - didattico ma al complesso di norme regolanti gli Atenei<sup>(4)</sup>.

Il dato normativo del testo costituzionale, ad una prima interpretazione letterale, non può lasciare eccessivi dubbi.

Oltre, infatti, a prevedere un'esplicita riserva di legge statale (ribadita, peraltro, dall'articolo 117, lettera n, così come riformato dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001 che assegna allo Stato la potestà legislativa in mate-

---

(2) - Come anche la Costituzione spagnola del 1978 che, all'articolo 27, tra le altre cose, statuisce che "si riconosce l'autonomia delle Università nei termini previsti dalla legge".

(3) - RENATO BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Relazione al Convegno "Autonomia dell'istruzione e autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Università degli studi di Trento, 14 novembre 2003. Nonché ANTONIO D'ATENA, *Lezioni di diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2006.

(4) - RENATO BALDUZZI, *ibidem*.

ria di istruzione), esterna compiutamente la possibilità che gli Atenei (nonché le “accademie e gli istituti di alta cultura”) possano darsi regolamentazioni autonome, senza specificarne l’ambito (ma richiedendo che con legge statale se ne definiscano i confini e i limiti).

Nonostante il dettato costituzionale fosse ben chiaro già in precedenza, quest’ultima espressione fu poi messa in pratica solamente con la già citata Legge 168/1989 che ha disposto che le Università potessero dotarsi di propri Statuti e Regolamenti.

In realtà, nonostante la stratificazione di decine di altre norme, dopo l’entrata in vigore della Costituzione, la legge fondamentale in materia di Università è ancora il Regio Decreto 1592/1933 “Testo Unico delle leggi sull’istruzione superiore”, ultimo frutto della riforma del Ministro Giovanni Gentile (fu effettivamente fatta approvare dal Ministro dell’Educazione Nazionale Bottai) oggi ormai superata nella parte attinente la didattica e l’ordinamento universitario, ma ancora valida per gran parte delle altre sue norme.

Proprio all’interno di questo Regio Decreto vengono rintracciate quelle competenze in materia di sicurezza pubblica di cui il Rettore dell’Università (ma non solo) è dotato.

## **2. Il Rettore quale Autorità di Pubblica Sicurezza**

Il Regio Decreto 31 agosto 1933, n. 1592<sup>(5)</sup> intitolato “Approvazione del Testo Unico delle leggi sull’istruzione superiore” è, a tutt’oggi, la norma cardine delle istituzioni universitarie e superiori assimilate (per esempio Scuola Normale Superiore di Pisa).

Il Testo Unico regola la vita interna, la didattica (seppur, in quest’ultimo campo numerosissime normative post belliche siano intervenute in modifica), la carriera accademica, le nomine di rettori, senati accademici e organi collegiali vari (anche in quest’ambito con un riassetto generale disposto con la riforma universitaria del 2009-2010).

---

(5) - Pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale del 7 dicembre 1933, n. 283.

L'articolo 166 del suddetto Regio Decreto, mai abrogato né modificato e quindi attualmente pienamente in vigore, recita: "I Rettori e Direttori, coadiuvati dai Presidi delle Facoltà o Scuole che costituiscono l'Università o l'Istituto, vigilano a che gli studi si svolgano con ordine e disciplina; essi debbono prevenire e, occorrendo, reprimere, ogni tentativo od atto inteso ad interrompere o turbare la continuità o regolarità dei corsi o ad arrecare danneggiamenti agli immobili e al materiale di qualsiasi natura appartenente all'Università o Istituto. Ai fini di cui al comma precedente, gli impiegati amministrativi e i subalterni costituiscono, alle dipendenze del Rettore o direttore ed entro i locali e stabilimenti dell'Università o Istituto, un corpo di polizia interna, con attribuzioni e responsabilità che sono determinate dal regolamento generale universitario".

All'interno di quest'articolo, in combinato disposto con gli articoli di quello che possiamo definirne il regolamento attuativo (ossia il Regio Decreto 4 giugno 1938, n. 1269<sup>(6)</sup> "Approvazione del Regolamento degli Studenti, i titoli accademici, gli esami di Stato e l'assistenza scolastica nelle Università e negli Istituti superiori") si riassumono tutti i poteri in materia di ordine e sicurezza pubblica in capo ai Rettori delle Università.

### **3. La struttura di controllo dell'ordine e della sicurezza pubblica all'interno degli Atenei**

La struttura di controllo dell'ordine e della sicurezza pubblica all'interno degli Atenei universitari è rintracciabile all'articolo 166 del R.D. 1592/1933 e all'articolo 46 del R.D. 1269/1938 e prevede la presenza di un vero e proprio "corpo di polizia interna" posta a disposizione dei rettori o direttori delle Università.

In primo luogo e primi collaboratori sono i Presidi delle Facoltà e delle Scuole che costituiscono l'Università. Costoro, secondo un'interpretazione letterale del dettato normativo avrebbero i medesimi poteri e facoltà dei Rettori. In realtà, poiché il già citato articolo 166 parla di "coadiuvare" mentre gli articoli 46 e 47 del R.D. 1269/1938 individuano solo il Rettore (e individuandosi

---

(6) - Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 agosto 1938, n. 192.

in questi articoli dei poteri incisivi perché agenti su tutto l'Ateneo o su gran parte di esso) bisogna ritenere che ai Presidi di facoltà o Scuola spetti una mera collaborazione alle direttive del Rettore e non poteri specifici o, addirittura, paritari.

Il vero e proprio Corpo di Polizia interna è composto dagli impiegati amministrativi e dai loro subalterni. In realtà il già citato l'articolo 46 specifica che è escluso il personale di ragioneria e il personale cosiddetto d'ordine.

Gli impiegati amministrativi e i subalterni, peraltro, vengono suddivisi secondo una rigida gerarchia che prevede a capo (e, automaticamente, direttamente dipendente dal Rettore) il Direttore Amministrativo e, a seguire, il personale di amministrazione e, infine, il personale subalterno. Tale gerarchia è di tipo prettamente piramidale. Infatti, non solo si prevede che, all'interno del personale amministrativo vi sia una gerarchizzazione secondo i gradi e le qualifiche ottenute, ma si prevede la possibilità che, in assenza del Direttore amministrativo, ne possa fare le veci il più alto in grado<sup>(7)</sup> (o, a parità di grado, il più anziano) tra gli appartenenti al personale amministrativo.

Una rigida scala gerarchica, quindi, che deriva anche dalle diverse competenze assegnate alle diverse categorie e che ha portato il legislatore a specificare, benché probabilmente potesse sembrare ovvio, il fatto della sostituzione interinale nelle competenze del Direttore amministrativo in capo ad altro soggetto.

Per quanto concerne le competenze, gli articoli 166 c. 1 del R.D. del 1933 e l'articolo 47 c. 2 del R.D. del 1938 delineano anche quelle, rispettivamente, dei Rettori e Direttori (e dei Presidi che li coadiuvano) e dei Direttori Amministrativi. Una lettura superficiale potrebbe denotare una ripetizione pleonastica del testo, il quale, in grande parte, risulta molto simile.

In realtà, il testo del 1938, seppur riprendendo integralmente intere affermazioni del testo precedente, inserisce una serie di forme verbali e di asserzioni che delineano una suddivisione di competenze piuttosto netta.

Al Rettore e Preside di Facoltà (oltre ad altri poteri che poi verranno analizzati successivamente) compete, potremmo dire riallacciandoci al mondo militare, il comando operativo, dovendo essi dare istruzioni al Direttore amministrativo.

---

(7) - L'uso del termine "grado" è dovuto alla sua presenza nel dettato normativo stante una sua odierna, probabile, obsolescenza nell'uso.

Quest'ultimo, del resto, trova ad avere su di sé il comando tattico della situazione emergenziale, dovendo impartire al personale preposto tutte le opportune (e concrete) disposizioni per assicurare l'ordine e la disciplina nonché prevenire i tentativi di turbamento del regolare svolgimento della vita dell'Ateneo.

Gli impiegati amministrativi (compresi i subalterni) hanno invece competenze di tipo esecutivo così come espressamente previsto dal comma 3 dell'articolo 47 R.D. 1269/1938. Nella fattispecie essi devono intervenire (anche d'iniziativa) per ottemperare a quegli obiettivi ed a quelle disposizioni emanate dal Direttore amministrativo. Hanno il potere di elevare verbali che attestino quanto da loro visto e compiuto o che attestino la ricezione di offese o minacce.

Questi verbali, peraltro, hanno una duplice funzione. In primo luogo, dovendo essere consegnati, per il tramite del Direttore amministrativo, al Rettore o Direttore, possono essere fonte di un provvedimento di quest'ultimo, anche di tipo disciplinare (art. 47 c. 4). In secondo luogo, qualora i fatti e i comportamenti citati nei verbali siano di estrema gravità, il Rettore/Direttore può riportarli all'Autorità giudiziaria. In questo caso, e dall'interpretazione letterale del testo solo in questo caso, i verbali redatti assumono lo stesso valore attribuito a quelli elevati dagli Ufficiali e Agenti della pubblica forza, oggi Ufficiali e Agenti di P.S. (art. 47 c. 5). L'affermazione di quest'ultimo comma risulta essere di vasta portata viste le conseguenze che ne derivano.

Per quanto riguarda, invece, i poteri dei Rettori, essi investono direttamente la vita accademica. Infatti egli può sospendere i corsi che, se interrotti in modo prolungato e previa decisione del Senato Accademico, possono essere dichiarati non validi ai fini universitari.

Il potere del Rettore, però, si estende alla possibilità che egli, in casi gravi o urgenti, possa ordinare la chiusura temporanea dell'Ateneo o di una sua Facoltà, se i disordini riguardano tutto l'istituto. Tale potere, effettivamente, viene concesso al Ministro competente, ma il Rettore può agire in casi di urgenza o necessità. Come si può ben intuire, il dettato normativo concede, nella pratica, tale potere al Rettore e, solo in seconda battuta, al Ministro. Difatti appare abbastanza evidente che il verificarsi di disordini che coinvolgano l'intero Ateneo (o una sua Facoltà) sia da considerarsi grave ipso facto, consentendo quindi al Rettore il potere di intervenire tempestivamente.

#### 4. Esiste una consuetudine internazionale sull'immunità degli Atenei?

Nonostante le norme, occorre capire se una frase detta dall'allora Rettore dell'Università "La Sapienza" di Roma, Prof. Renato Guarini, possa avere fondamenti giuridici e/o fattuali. La frase in questione, esternata in una nota ufficiale pubblicata sul sito dell'Ateneo che si poneva all'interno di una diatriba politica proprio di quei giorni riguardante l'eventuale impiego di personale delle Forze di Polizia all'interno degli Atenei, era la seguente: "Il Rettore fa presente che la libertà di espressione e l'autonomia delle Università devono essere rispettate e ricorda che, nella tradizione delle Università europee, l'ingresso delle Forze dell'Ordine deve sempre essere previamente autorizzato dai Rettore<sup>(8)</sup>".

Appare immediatamente chiaro come un'affermazione del genere, se suffragata, possa in qualche modo spazzare via ogni dubbio riguardante la "giurisdizione" interna. Per poter analizzare questo aspetto, occorre osservarlo e studiarlo sotto due punti di vista, che potrebbero avere conseguenze diverse.

Il primo è dato dal ritenere la consuetudine citata dal Prof. Guarini come consuetudine internazionale. L'articolo 10 della Costituzione italiana statuisce che "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute".

In questo modo, con un meccanismo di rinvio mobile, l'ordinamento italiano è capace di adattarsi e adeguarsi costantemente e pressoché automaticamente all'ordinamento giuridico internazionale.

Occorre tuttavia comprendere quando si possa parlare di convenzione internazionale. Generalmente, ormai, si riconosce validità di convenzione internazionale ad un comportamento costituito da due elementi. In primis un elemento oggettivo (cosiddetto *Diuturnitas*), ovvero la ripetizione del medesimo comportamento nel corso di un periodo di tempo (che non deve necessariamente essere definito, potendo estendersi quasi ad *libitum*), *in secundis* un elemento soggettivo, cioè l'idea che quel detto comportamento sia giuridicamente vincolante (cosiddetto *Opinio iuris*)<sup>(9)</sup>.

---

(8) - Nota pubblicata sul sito dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" all'indirizzo <http://www.uniroma1.it/en/node/3000>, (URL consultata in data 23 febbraio 2014).

(9) - ANDREA GIOIA, *Manuale breve di Diritto Internazionale*, Milano, Giuffrè, 2008, pag. 24.

Comprendere quando un determinato comportamento sia considerabile giuridicamente riconosciuto è cosa ben difficile e, salvo pochissimi e rarissimi casi, gli studiosi di diritto internazionale ne dibattono sistematicamente.

Occorre quindi considerare se questi due elementi possano essere ravvisati all'interno della tematica di cui si sta parlando. Per questo, occorre andare indietro nel tempo, e vedere se questi comportamenti vengano effettivamente posti in essere.

Ai fini della nostra trattazione, un'analisi degli ultimi cinquant'anni risulta sufficiente; per quanto riguarda l'aspetto spaziale, si prenderanno in considerazione un numero diversificato per provenienza, peso politico e struttura sociale di nazioni vedendo sia il loro comportamento passato che quello presente.

L'analisi inizia dal paese ancora considerato culla della democrazia, ovvero gli Stati Uniti d'America. Sono ancora negli occhi di molti, le lotte universitarie del biennio 1968-1970.

Senza approfondire le motivazioni di quelle lotte e senza dare giudizi di valore su di esse, e si può analizzare come siano state affrontate dall'autorità statale. Così nel maggio 1970 l'Università di Yale, quella dell'Ohio e la *Kent State University*<sup>(10)</sup> diventarono sede di sanguinosissime lotte tra le forze dell'ordine (spesso supportate dalla guardia nazionale) e i manifestanti.

In nessun caso l'intervento è stato richiesto dai rettori (*Provost* o *President* a seconda dei casi) degli Atenei.

Ad oggi le diverse Università statunitensi hanno un proprio corpo di polizia organizzato sia per la prevenzione e per la repressione dei reati, nonché per il controllo dell'ordine e della sicurezza pubblica. Esiste perfino l'associazione degli operatori delle forze di polizia universitarie, la IACLEA (*International Association of Campus Law Enforcement Administrators*<sup>(11)</sup>) la quale si preoccupa di uniformare le procedure di impiego e di servizio delle forze di polizia dei campus universitari americani.

---

(10) - Per il cosiddetto massacro della *Kent State University*, vedasi l'articolo sul sito del medesimo Ateneo all'indirizzo <http://dept.kent.edu/sociology/lewis/lewihen.htm>, (URL consultata il 23 febbraio 2014).

(11) - Rintracciabile sul sito [www.iaclea.org](http://www.iaclea.org), (URL consultata il 23 febbraio 2014).

Queste forze di polizia, comunque, non hanno una competenza esclusiva. Come evidenziato dagli statuti di molti Atenei USA (dalla *Harvard University* alla *New York University* passando per la *Duke University*<sup>(12)</sup>), la competenza delle polizie interne è ovviamente prioritaria, ma concorrente con quella della polizia locale e federale. E se le polizie interne dipendono dal Rettore dell'Università, resta da comprendere quali possano essere i rapporti fra la polizia interna, e quindi il potere del Rettore, e la polizia locale federale.

Anche altri paesi, come la Polonia, possiedono una polizia interna all'Università. Così, ad esempio, l'Università di Gdansk ma anche altri Atenei. Da un'analisi più approfondita, comunque, è sempre risultato che la competenza di queste istituzioni è stata modellata sulla base delle omologhe statunitensi. L'intervento esterno, peraltro, non è necessario che venga richiesto dall'autorità universitaria.

Un esempio particolarmente chiarificatore è quello che deriva dalla situazione cilena e, nella fattispecie, da un evento accaduto nel paese andino piuttosto recentemente. Nel mese di marzo del 2012, forze dei Carabineros cileni sono penetrati in varie Università, tra cui quella della capitale Santiago, al fine di contrastare durissime proteste studentesche. A detta del Rettore della stessa Università, le forze di polizia avrebbero dovuto richiedere l'autorizzazione ma, evidentemente non ne hanno visto il bisogno<sup>(13)</sup>.

Questo esempio, piuttosto peculiare, aiuta a comprendere come né il comportamento concludente, né l'elemento soggettivo sono stati ritenuti esistenti e/o validi.

L'ultimo esempio risulta interessante in quanto derivante da un paese non "occidentale", di diversa cultura e tradizioni giuridiche qual è la Repubblica islamica dell'Iran.

---

(12) - A mero titolo esemplificativo, si riporta lo statuto per il mantenimento dell'ordine pubblico della *New York University*, rintracciabile sulla rete all'indirizzo [http://www.suny.edu/sunyp/p/documents.cfm?doc\\_id=351](http://www.suny.edu/sunyp/p/documents.cfm?doc_id=351) (URL consultata il 23 febbraio 2014).

(13) - Vedasi, a riguardo, l'articolo pubblicato al seguente indirizzo internet:[http://italiano.prensalatina.cu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1185:carabinieri-irrompono-nelle-universita-cilene-nel-giorno-del-combattente&catid=2:uncategorised&Itemid=203?opcion=pl-ver-noticia](http://italiano.prensalatina.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=1185:carabinieri-irrompono-nelle-universita-cilene-nel-giorno-del-combattente&catid=2:uncategorised&Itemid=203?opcion=pl-ver-noticia), (URL consultata il 23 febbraio 2014).

Il paese islamico in questione, nel 2001, emanò una legge con la quale si cercò di garantire un'autonomia agli Atenei universitari proprio in riferimento a potenziali interventi delle forze di polizia. La normativa in questione, infatti, escludeva qualsiasi intervento delle forze di polizia nel settore dell'ordine pubblico senza il necessario consenso e la necessaria autorizzazione governativa (senza fare riferimento a consensi delle autorità universitarie).

Questo sistema, peraltro, seppur diverso da quello "occidentale", ribadisce la conclusione di questo *excursus* internazionale: non esiste, né nei comportamenti conclusivi (quindi nell'elemento oggettivo), né nell'elemento soggettivo un appiglio sufficiente a dimostrare che esista una convenzione internazionale che garantisca "un'immunità" agli Atenei nei confronti degli interventi delle forze di polizia in ambito di ordine pubblico.

## 5. Esiste una consuetudine nazionale sulla gestione dell'O.P. negli Atenei?

Si può prendere in considerazione la situazione nazionale, in quanto si potrebbe considerare la prassi, declamata dal professor Guarini, come una consuetudine interna. L'intervento delle forze di polizia nelle Università in ambito di ordine pubblico è stato, ovviamente, una costante nel corso delle manifestazioni studentesche del 1968 e degli anni seguenti.

Noti sono gli episodi della "battaglia di Valle Giulia" o lo sgombero forzato nelle Università di Milano, Roma e della Cattolica nel capoluogo lombardo. Ma incredibilmente da quella fase storica in poi, non vi è più stato un intervento all'interno di un Ateneo senza il permesso o la richiesta di intervento da parte del Rettore o di altri organi accademici. Così arrivando al giorno d'oggi è esemplificativo quanto accaduto il 31 gennaio 2012 allorché, su richiesta del Rettore Viganoni, le forze di polizia abbiano sgomberato parte dell'Università "L'Orientale" di Napoli occupata dagli studenti<sup>(14)</sup>.

---

(14) - Vedasi a riguardo il seguente articolo pubblicato al seguente indirizzo internet: <http://corriereedelmezzogiorno.corriere.it/napoli/notizie/cronaca/2011/31-gennaio-2011/orientale-sgombrata-mensa-occupatensioni-il-rettore-studenti-181365252472.shtml> (URL consultata il 23 febbraio 2014).

Il concetto di consuetudine, nell'ordinamento giuridico italiano, rientra nel novero delle fonti del diritto laddove l'articolo 1 delle "Disposizioni sulla legge in generale" le inserisce (con il nome di "usi") all'ultimo posto. L'articolo 8 delle medesime Disposizioni, per altro verso, specifica che gli usi in materie già trattate da leggi e regolamenti sono validi solo quando espressamente richiamati dalla normativa. In Italia, come si è precedentemente accennato, una prassi in materia di ordine e sicurezza pubblica all'interno delle Università si è andata cristallizzando (presentando sia il profilo soggettivo che oggettivo della consuetudine).

Quale valore possono avere questi precedenti? Come si può facilmente intuire nullo. Come ribadisce anche Trabucchi<sup>(15)</sup> "esso (l'uso) ha efficacia, al di fuori di un esplicito richiamo, solo quando manchi del tutto la legge che disciplini la materia", (*consuetudo praeter legem*). La normativa in materia di ordine e sicurezza pubblica, però, esiste sia a livello generale (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza - TULPS<sup>(16)</sup> e la Legge 121/81) sia, volendo specificare, anche per quanto riguarda la stessa Università (le norme già citate in precedenza). La conclusione di questa lungo inciso sulle consuetudini internazionali e nazionali comporta due risultati abbastanza netti. Da una parte è possibile, in modo pressoché univoco, negare l'esistenza di una consuetudine internazionale in materia, così come, invece, sarebbe possibile (ma come già parso lampante anche inutile) parlare di una consuetudine interna ovvero di una prassi.

## 6. I rapporti con le altre Autorità di P.S. ai sensi della normativa vigente

Risolta la problematica sull'eventuale consuetudine (internazionale/interna) che impedirebbe l'ingresso delle forze di polizia negli Atenei universitari per attività di gestione dell'Ordine Pubblico<sup>(17)</sup>, resta ora, probabilmente, il nodo principale della questione, ovvero i rapporti tra la normativa in materia di ordine e sicurezza pubblica generale (già citata precedentemente) e della normativa già precedentemente analizzata in ambito universitario.

---

(15) - ALBERTO TRABUCCHI, *Istituzioni di Diritto Civile*, CEDAM, Padova 2005, pag. 29.

(16) - Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, "Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza".

(17) - Resta beninteso, ma questo appare lapalissiano, come nessuna problematica si ponga in merito ad attività di tipo repressivo e/o di Polizia Giudiziaria da svolgere all'interno degli Atenei per le quali non occorrono autorizzazioni di alcun tipo.

Sulla carta le due normative risultano contraddittorie: da un lato la competenza dell'autorità di pubblica sicurezza nazionale provinciale, dall'altro la competenza dei rettori all'interno degli Atenei.

Seguendo i normali criteri di risoluzione tra le antinomie delle norme, due sono i possibili criteri utilizzabili, ovvero quello di specialità e quello cronologico.

Secondo il primo, la legge 121/81 andrebbe considerata *lex generalis* in ambito di ordine e sicurezza pubblica, mentre il Regio Decreto 1269 del 1938 sarebbe *lex specialis* e, quindi, da preferire. Seguendo il secondo criterio, invece, è la legge 121 a dover essere applicata. Poiché però, il criterio di specialità è considerato prevalente rispetto a quello cronologico, sulla carta, il regio decreto del 1938 è ancora pienamente in vigore e, anzi, andrebbe preferito alla legge 121/81.

Esistono, però, due ordini di problemi: il primo è l'inesistenza di un vero e proprio corpo di polizia (sulla scia di altri ordinamenti giuridici), il secondo la quasi totale disapplicazione di queste norme.

Per quanto riguarda il primo punto, è vero che la norma "crea" un corpo di polizia universitario, formato da collaboratori amministrativi, ma nessun'altra norma si preoccupa di conferire loro eventuali qualifiche quali, ad esempio, quelli di agente o ufficiale di pubblica sicurezza.

Se l'autorità del Rettore è sottoponibile a diversi dubbi normativi, ancor più difficile è comprendere su quali basi la "polizia" universitaria possa operare nell'ambito della pubblica sicurezza.

Da qui si giunge al secondo problema, ossia la quasi totale disapplicazione delle norme in materia. Paradossalmente, infatti, l'unica parte della normativa ancora applicata è proprio l'articolo 46 comma 2 del R.D. 1269/1938 nella parte in cui prevede, per il Rettore, il potere di far intervenire la forza pubblica.

Un appunto specifico su questa norma appare tuttavia doveroso.

La norma prevede che il Rettore debba richiedere l'intervento alla "autorità politica". Cosa si intende con autorità politica non è ben chiaro.

Essendo una norma del 1938, ad esempio, potrebbe riferirsi sia alle autorità politiche centrali, a quelle locali, al prefetto, come rappresentante dell'autorità politica a livello provinciale.

Un'eccezione fondamentale è data dal dettato normativo previsto dal successivo comma 4 laddove si prevede che il Ministro (quale non è specificato, ponendo ulteriori problematiche sulla sua identificazione con quello dell'Educazione Nazionale<sup>(18)</sup> o con quello dell'Interno) possa assumere l'iniziativa in caso di disordini che coinvolgano intere facoltà o interi Atenei.

Quest'eccezione appare piuttosto interessante, ai fini della nostra trattazione, in quanto sembra concedere al Rettore un'autorità "residuale" nell'intervento dei disordini di minor entità, lasciando all'autorità politica centrale quella dei disordini di maggior gravità.

Una soluzione giuridica di questo tipo aprirebbe scenari completamente opposti a quelli finora evidenziati. Una suddivisione dell'autorità in materia di ordine e sicurezza pubblica a seconda della gravità del disordine permetterebbe, in certi casi, un'iperestensione del sistema della pubblica sicurezza delineato dalla legge 121/81.

Laddove si ritenga, infatti, che al ministro (e in questo caso evidentemente dell'Interno), come Autorità nazionale di Pubblica Sicurezza, spettino competenze in materia, appare quasi naturale considerare possibile una medesima competenza del sistema della pubblica sicurezza che ne deriva (Autorità provinciali e locali).

Il sistema che si va formando, quindi, vede una normativa in vigore ma quasi completamente non applicata. Appare evidente come il problema giuridico - normativo sia più complesso del previsto.

Resta un'ultima questione da prendere in considerazione ovvero a chi spetti la gestione, e quindi la responsabilità dell'operato delle forze di polizia una volta chiamato in causa dal Rettore. Questo problema, peraltro, appare di più semplice risoluzione teorica di quanto non lo sia nel pratico.

Poiché l'articolo 46 prevede che sia il Rettore a pretendere l'intervento della forza pubblica, si può indubbiamente far ricadere la responsabilità su di lui. Il problema si pone all'atto pratico. Le forze di polizia nei servizi di ordine pubblico agiscono sulla base di un'ordinanza dell'autorità provinciale di pubblica sicurezza (solitamente del questore).

---

(18) - È quindi oggi dell'istruzione, Università e ricerca.

Qualora, però, l'intervento e quindi la responsabilità ricadano sul Rettore, un simile atto amministrativo dovrebbe essere da costui emanato ma, ovviamente, una situazione del genere non si è mai verificata; è pressoché certo che gli interventi negli Atenei siano stati richiesti dai rettori, ma posti in essere sulla base dell'ordinanza dell'autorità provinciale di pubblica sicurezza.

Le soluzioni a tali problematiche risultano diverse e tali da comportare diverse conseguenze ma, di fatto, non si ha contezza di quale sia quella veramente applicabile. In prima istanza, molto semplicemente, si può considerare il comportamento di fatto come errato giuridicamente in quanto la competenza dell'atto ricadrebbe in capo al Rettore (con la conseguenza, imprevedibile, di un'eventuale illiceità dell'ordinanza del Questore). Seconda soluzione è quella di considerare una mera prassi quella del Rettore di limitarsi a chiedere la collaborazione e, al massimo, di dare alcune disposizioni generiche. Terza soluzione che, peraltro, potrebbe esplicitarsi come estremizzazione della seconda, è quella di vedere il rapporto Rettore - Autorità di pubblica sicurezza come simile a quello tra Prefetto e Questore a livello provinciale laddove la seconda figura si pone con autorità tecnico - operativa nei confronti della prima che, si limita a porre gli obiettivi e le decisioni a carattere politico-amministrativo.

## 7. Conclusioni

Un tentativo per superare il Testo Unico del 1933, richiesta che fin dall'adozione della Costituzione tempestò il legislatore repubblicano, fu infine fatto alla fine degli anni novanta quando, con il "Nuovo Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari sulle Università", giunto ad un passo dall'approvazione definitiva ma decaduto con il termine della XIII legislatura, risultava abrogato sia il Regio Decreto 1592/1933 che il Regio Decreto 1269/1938<sup>(19)</sup>, senza che le norme sopra analizzate venissero adeguatamente sostituite e quindi, forse inconsapevolmente, abrogando del tutto qualsiasi potere in materia di Ordine e Sicurezza Pubblica del Rettore dell'Università.

---

(19) - Ex articolo 190, numeri 6 e 13 di detto Testo Unico.

Naturalmente un'eventualità del genere, pur con qualche dubbio di tipo costituzionale (dovuto all'autonomia universitaria prevista dalla Carta), avrebbe immediatamente permesso un'iperestensione sia del TULPS che della Legge 121/81 e quindi affermando la piena e incontestata autorità in capo a Prefetti, Questori e (più raramente) Autorità locali di Pubblica Sicurezza.

Questa iperestensione, tuttavia, non si è realizzata, lasciando forti dubbi sull'applicazione concreta delle norme. Fino a oggi la prassi già descritta ha permesso di evitare pericolosi incidenti che, però, visto il perenne sommovimento dell'ambiente universitario (negli anni recenti riaffiorato dopo un lungo periodo di "inattività"), potrebbero non essere sempre risolti senza danni a cose o persone.

Grave problema, allora, sarebbe quello di stabilire la responsabilità nei vari ambiti. Attribuirla al Rettore o all'Autorità di Pubblica Sicurezza provinciale o locale?

Tutte queste problematiche renderebbero più che auspicabile un intervento, quantomeno ermeneutico, del legislatore, vista anche la vetustà della norma (che ovviamente risente del periodo storico del quale è naturale figlia) nonché la necessità di adattare il sistema della Pubblica Sicurezza nelle Università sia contemperando l'autonomia universitaria costituzionalmente garantita (e, di converso, la potestà legislativa statale in materia di ordine e sicurezza pubblica), sia con l'odierno sistema universitario sia, infine, con il mutato clima politico e sociale.



*Riferimenti bibliografici*

- BALDUZZI RENATO, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Relazione al Convegno "Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Università degli studi di Trento, 14 novembre 2003;
- CALESINI GIOVANNI, *Leggi di Pubblica Sicurezza ed Illeciti Amministrativi*, Roma, Laurus Robuffo, 2011;
- D'ATENA ANTONIO, *Lezioni di diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2006;
- GIOIA ANDREA, *Manuale breve di Diritto Internazionale*, Milano, Giuffrè, 2008;
- TRABUCCHI ALBERTO, *Istituzioni di Diritto Civile*, CEDAM, Padova 2005.

*Sitografia*

- <http://dept.kent.edu/sociology/lewis/lewihen.htm>, (URL consultata il 23/2/2014);
- [http://www.suny.edu/sunypp/documents.cfm?doc\\_id=351](http://www.suny.edu/sunypp/documents.cfm?doc_id=351), (URL consultata il 23/2/2014);
- <http://www.iaclea.org>, (URL consultata il 23 febbraio 2014);
- <http://www.uniroma1.it>, (URL consultata il 23 febbraio 2014);
- <http://corrieredelmezzogiorno.corriere.it/napoli/notizie/cronaca/2011/31-gennaio-2011/orientale-sgombrata-mensa-occupatensioni-il-rettore-studenti-181365252472.shtml>, (URL consultata il 23 febbraio 2014);
- [http://italiano.prensa-latina.cu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1185:carabinieri-irrompono-nelle-universita-cilene-nel-giorno-del-combattente&catid=2:uncategorised&Itemid=203?opcion=pl-ver-noticia](http://italiano.prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=1185:carabinieri-irrompono-nelle-universita-cilene-nel-giorno-del-combattente&catid=2:uncategorised&Itemid=203?opcion=pl-ver-noticia), (URL consultata il 23 febbraio 2014).

*Normativa di riferimento*

- Regio Decreto 31 agosto 1933, n. 1592, “Approvazione del testo unico delle leggi sull’Istruzione superiore”;
- Regio Decreto 4 giugno 1938, n. 1269, “Approvazione del regolamento degli studenti, i titoli accademici, gli esami di Stato e l’assistenza scolastica nelle Università e negli Istituti Superiori”;
- Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, “Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza”;
- Legge 11 aprile 1981, n. 121, “Nuovo Ordinamento dell’Amministrazione della Pubblica Sicurezza”;
- Legge 9 maggio 1989, n. 168, “Istituzione del Ministero dell’Università e della ricerca scientifica e tecnologica”;
- Legge 24 dicembre 1993, n. 537, “Interventi correttivi di finanza pubblica”.





# INTERCETTAZIONI E NUOVE FORME DI COMUNICAZIONE

## LIMITI E GARANZIE



**Salvatore SCUDERI**

*Appuntato Scelto,  
Comando Provinciale Carabinieri di Grosseto*

SOMMARIO: 1. Le intercettazioni di comunicazioni informatiche o telematiche. - 2. Legalità e nuove tecnologie per le intercettazioni. - 3. I “nuovi” mezzi di ricerca della prova, tra esigenze investigative e diritto alla riservatezza.

### **1. Le intercettazioni di comunicazioni informatiche e telematiche**

L'art. 266 bis c.p.p. rappresenta l'ultimo tassello della disciplina dettata dal codice del rito in tema di intercettazioni di comunicazioni e conversazioni. La previsione in parola è stata introdotta dalla l. 23 dicembre 1993, n. 547, art. 11, con la quale lo Stato italiano si è adeguato alla raccomandazione del Consiglio d'Europa 13 settembre 1989, n. 9 tesa a fronteggiare il dilagante impiego di tecnologie informatiche o telematiche da parte della criminalità<sup>(1)</sup>.

(1) - SARZANA, *Informatica e diritto penale*, Milano, 1994, pagg. 247 ss.

Occorre, dapprima, attribuire una definizione al concetto di “sistema informatico e telematico”. Con la prima espressione si vuole fare riferimento ai «sistemi destinati all’elaborazione di dati e alla loro utilizzazione attraverso elaboratori elettronici<sup>(2)</sup>», mentre con la seconda si indicano i «mezzi attraverso i quali i sistemi informatici vengono gestiti a distanza, mediante reti di telecomunicazione<sup>(3)</sup>».

Anche il giudice di legittimità ha tentato di elaborare una più compiuta definizione stabilendo che «[...] deve ritenersi “sistema informatico” [...] un complesso di apparecchiature destinate a compiere una qualsiasi funzione utile all’uomo, attraverso l’utilizzazione di tecnologie informatiche [...], mentre [...] è “sistema telematico” l’insieme di sistemi informatici collegati tra loro per lo scambio di informazioni, purché siano connessi in modo permanente [...]»<sup>(4)</sup>.

In definitiva, i due sistemi sembrano distinguersi per il «metodo utilizzato per la trasmissione dei dati a distanza<sup>(5)</sup>», per quanto non sia ancora chiaro il motivo per il quale si intenda operare questa differenziazione terminologica. La Corte di cassazione, con una storica decisione del 1999, si era pronunciata in tal senso, prefigurando come l’avvento della telefonia mobile comportasse il trattamento di dati esterni e diversi da un’ordinaria conversazione tra persone<sup>(6)</sup>.

(2) - TRAMONTANO, *Codice di Procedura Penale spiegato*, IX ed., Piacenza, 2011, pagg. 583 ss.

(3) - Cfr. PARODI, *Le intercettazioni*, Torino, 2002, pag. 292.

(4) - Cass., sez. VI, 14 dicembre 2012, n. 3067, in Mass. Uff., 3067; Cass., sez. V, 6 luglio 2007, n. 31135, ibidem, 237601.

(5) - Fra tanti, PICA, *Diritto penale delle tecnologie informatiche*, Torino, 1999, pag. 12; ATERNO, *Sull’accesso abusivo a sistema informatico o telematico*, in *CASS. PEN.*, 2000, pag. 2990; CUOMO, *La tutela penale del domicilio informatico*, ivi, 2000, pag. 12998; PARODI, *Le intercettazioni*, cit., 295 ss.; Aprile-Spiezia, *Le intercettazioni telefoniche ed ambientali*, Milano, 2004, pagg. 889.

(6) - Cass., sez. un., 13 luglio 1998, n. 21, Gallieri, in Mass. Uff., 211197: «[...] negli ultimi venti anni si è assistito ad un’evoluzione della telefonia, non solo sotto l’aspetto quantitativo di utenze e di volume delle comunicazioni, ma soprattutto sotto il profilo tecnologico, nella ricerca di nuove prestazioni e nuovi servizi. Lo sviluppo è stato caratterizzato dal prevalere delle tecnologie elettroniche numeriche utilizzate nel trattamento dei segnali telefonici (conversazioni), e dei dati di qualunque tipo convogliati in rete per qualunque servizio, diverso e complementare rispetto alle conversazioni, quali ad esempio messaggi e fax. In passato le suddette funzioni erano state svolte da un sistema elettromeccanico (i relé), con funzioni più elementari. Il nuovo sistema numerico è stato adottato in modo completo per la telefonia mobile, di recente diffusione; nella telefonia fissa, invece, la sua introduzione è in corso di completamento, almeno nel nostro paese, richiedendo essa la sostituzione degli impianti preesistenti. Ora, mentre il sistema di tipo elettromeccanico della telefonia precedente, per le sue caratteristiche tecnologiche, non comportava il trattamento dei dati c.d. esterni alla conversazione [...] il sistema elettronico della telefonia mobile, in particolare, comprende necessariamente il trattamento dei dati [...]»

Con un *decisum* di poco successivo, il più alto Collegio di legittimità ha sancito come lo scambio di flussi informatici debba equipararsi ad una comunicazione telefonica: l'evoluzione tecnologica, del resto, ha trasformato il segnale analogico (cosiddetta fonìa) in segnale digitale, con una progressiva dismissione degli apparati di registrazione meccanica<sup>(7)</sup>.

Ciò posto, premesso che una semplice interpretazione estensiva dell'art. 266 c.p.p. avrebbe consentito di comprendere nelle «altre forme di telecomunicazione» anche le intercettazioni telematiche, l'attuale art. 266 bis c.p.p. appare, ad una prima analisi, una norma inutile e prettamente definitoria. Al distratto legislatore nostrano sarebbe forse bastato aggiungere un altro comma dedicato alle intercettazioni informatiche o telematiche al tessuto normativo già esistente<sup>(8)</sup>.

Tuttavia, illuminante appare la considerazione per la quale «[...] l'art 266 bis c.p.p. si riferisce alle comunicazioni tra “sistemi”, senza richiedere affatto che ad essere intercettati siano “dati” [bytes] in forma digitale. Dunque, volendo portare alle logiche conseguenze il ragionamento sin qui condotto, si potrebbe certamente affermare che l'art. 266 bis c.p.p. regola oggi non solo le intercettazioni telematiche o informatiche in senso stretto, ma anche quasi tutte le intercettazioni telefoniche, trattandosi comunque di sistemi telematici<sup>(9)</sup>».

---

esterni alla conversazione, che vengono trattati e registrati ancorché alla chiamata non segua alcun colloquio o conversazione [...] Il suddetto flusso di bit comprende - come anticipato - anche dati relativi al traffico dei servizi complementari - alla telefonia mobile - quali il servizio messaggi (es. tipo e-mail o fax) che esulano anch'essi dalla nozione di conversazione tra persone [...].»

- (7) - Cass., sez. un., 23 febbraio 2000, n. 6, D'AMURI, *ibidem*, 21584: «[...] la rivoluzione che ha trasformato la telefonia nel recente passato ha segnato, in estrema sintesi, il progressivo passaggio dalla trasmissione di segnali in maniera analogica a quella di dati in forma digitale, trasformando il servizio telefonico (a partire da quello di telefonia mobile) in un sistema informatico o telematico. È dunque mutato lo stesso oggetto fisico della comunicazione telefonica e, quindi, della sua intercettazione. Di conseguenza è stato fatto progressivamente ricorso alla utilizzazione di sistemi di registrazione digitale computerizzata che hanno sostituito gli apparati meccanici». Nello stesso senso, ex plurimis, Cass., 17 gennaio 2003, n. 36288, DE ALFIERI, *ibidem*, 226699; Cass., 17 dicembre 2004, n. 5688, M'baye e altro, *ibidem*, 230693 e Cass., sez. un., 26 giugno 2008, n. 36359, CARLI, *ibidem*, 240395.
- (8) - Fumu, Sub artt. 266 - 266 bis c.p.p., in *Commento al nuovo codice di procedura penale*, Chiavario (a cura di), agg. III, vol. IV, Torino, 1998, pagg. 133 ss.
- (9) - A. BONOMO, *Le investigazioni con l'impiego di intercettazioni di comunicazioni e di flussi informatici o telematici. I nuovi strumenti di comunicazione telematica ed informatica: aspetti tecnici e questioni giuridiche*, in *TECNICHE DI INDAGINE E RAPPORTI TRA P.M.*, polizia giudiziaria, consulenti tecnici e difensori, Roma, 2011, pag. 6.

A rigor di logica, tutte le comunicazioni che transitano per gli operatori telefonici avvengono oramai con la trasmissione di dati (bit) digitali: la nuova disciplina normativa appare, così, la prima fonte di riferimento per qualsivoglia comunicazione telefonica, *latu sensu* intesa. Tanto in dottrina, quanto in giurisprudenza si discute circa i presupposti applicativi della disciplina in commento: emergono, nello specifico, delle perplessità circa il fatto che la norma possa autorizzare la captazione per i reati informatici di cui agli artt. 615 ter e seguenti c.p. In realtà, nell'art. 266 c.p.p. vengono enucleati i limiti per i quali è possibile disporre le intercettazioni, sia in termini edittali che per tipologia di reati. Non può, per questo, ritenersi convincente quella ricostruzione per la quale il nuovo art. 266 bis c.p.p. avrebbe inteso implementare il novero dei reati per cui è possibile disporre tale mezzo di ricerca della prova, aggiungendovi i cosiddetti delitti informatici.

A titolo meramente esemplificativo, la truffa perpetrata attraverso skype non consentirebbe l'intercettazione, dal momento che tale fattispecie non rientra nel limite edittale della pena cristallizzato nella previsione generale.

Non mancano opinioni contrarie. Si ritiene che l'art. 266 bis c.p.p. «abbia una portata più ampia di quanto sembri a prima vista»: il mezzo informatico non è elemento costitutivo del reato, ma lo diventa se il reato viene commesso con tale strumento. Così opinando, si arriva a credere che la norma autorizzi le captazioni sia per i reati informatici, che per quelli a forma libera «che solo occasionalmente sono commessi per mezzo del computer<sup>(10)</sup>».

Il Giudice di legittimità, per converso, ha riconosciuto alla norma una chiara portata soggettivistica, tanto da autorizzare le intercettazioni dei mezzi informatici o telematici, purchè in uso ad un determinato indagato, che ne abbia facoltà di accesso e utilizzo<sup>(11)</sup>.

(10) - CAMON, *Le intercettazioni nel processo penale*, cit., 67. Cfr., Cass. pen., sez. un., 23 febbraio 2000, D'Amuri, in *Giur. it.*, 2001, pag. 1708.

(11) - Cass., sez. I, 14 febbraio 2005, n. 12901, Palamara, in *Mass. Uff.*, 231591: «[...] l'intercettazione di flussi telematici riconducibili ad un determinato utente mediante la procedura di monitoraggio del percorso, disposta dal G.i.p., comporta la legittima captazione dei flussi informatici gestiti dal soggetto titolare di un determinato nome utente che contraddistingue sia l'account di posta elettronica che quello di connessione. Conseguentemente non è causa di invalidità o di inutilizzabilità dei provvedimenti autorizzativi l'improprio riferimento informatico al solo "account" di posta elettronica e non a quello di connessione, trattandosi di due aspetti della stessa realtà giuridica, indicativa della facoltà di accesso di un determinato utente alla trasmissione e alla ricezione dei flussi telematici».

L'art. 266 bis c.p.p., come già riferito nelle premesse, si applica anche per l'acquisizione dei dati esteriori ai flussi informatici o telematici<sup>(12)</sup>.

Per completezza espositiva, occorre precisare come la l. 18 marzo 2008, n. 48 abbia ampliato il dettato dell'art. 256, comma 1 c.p.p., prevedendo il dovere di esibizione di segreti per le persone indicate negli artt. 200 e 201 c.p.p. anche di dati, informazioni e programmi informatici (art. 132, d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 con successive modifiche e/o integrazioni). Da ultimo, è opportuno fare un breve accenno alle problematiche emerse in merito alle intercettazioni dei social network o delle comunicazioni VoIP<sup>(13)</sup>, attraverso skype<sup>(14)</sup>.

È acclarato il crescente utilizzo di meccanismi quali skype per video-comunicare attraverso il personal computer sia per i costi esigui, sia per le particolari facilità di utilizzo. L'esperienza testimonia come molte attività criminose vengano pianificate attraverso questo strumento poiché ritenuto più sicuro, alternativo, quindi, al tradizionale telefono o cellulare. Si impone, per l'effetto, una rivalutazione delle garanzie in vista delle peculiarità tipiche dei moderni sistemi di interazione.

(12) - Cass., sez. un., 13 luglio 1998, n. 21, Gallieri, *ibidem*, 211197: «[...] poiché la stampa dei tabulati concernenti il flusso informatico relativo ai dati esterni al contenuto delle comunicazioni telefoniche costituisce la documentazione, in forma intelligibile, del flusso medesimo, la relativa acquisizione soggiace alla stessa disciplina delle garanzie di segretezza e libertà delle comunicazioni a mezzo di sistemi informatici di cui alla l. 23 dicembre 1993 n. 567 (che ha introdotto l'art. 266 bis e modificato l'art. 268 c.p.p.), sicché il divieto di utilizzazione previsto dall'art. 271 c.p.p. è riferibile anche all'acquisizione dei tabulati predetti tutte le volte che avvenga in violazione dell'art. 267, cioè in assenza del prescritto decreto motivato. (In motivazione la Corte ha precisato che la legittima acquisizione dei tabulati in parola può essere disposta nel corso delle indagini preliminari dal p.m. e dal giudice che procede - art. 267 c.p.p. - o dal giudice del dibattimento o di appello, rispettivamente ai sensi degli artt. 507 e 603 c.p.p.)».

(13) - BRUCE A. HALLBERG, *Fondamenti di reti di computer*, Milano, 2003, 113. Per telecomunicazioni e informatica con Voice over IP (Voce tramite protocollo Internet, acronimo VoIP), si intende una tecnologia che rende possibile effettuare una conversazione telefonica sfruttando una connessione Internet o una qualsiasi altra rete dedicata a commutazione di pacchetto che utilizzi il protocollo IP senza connessione per il trasporto dati.

(14) - Skype è un software proprietario freeware di messaggistica istantanea e VoIP. Esso unisce caratteristiche presenti nei client più comuni (chat, salvataggio delle conversazioni, trasferimento di file) ad un sistema di telefonate basato su un network peer-to-peer. La possibilità di far uso di un servizio a pagamento, skype out, che permette di effettuare chiamate a telefoni fissi, rendono il programma competitivo rispetto ai costi della telefonia tradizionale, soprattutto per le chiamate internazionali e intercontinentali. Con skype è possibile anche inviare sms a basso costo verso tutti gli operatori di rete mobile.

L'esempio che maggiormente può verificarsi è quello in cui gli interlocutori (indagato/i) si colleghino da un computer ubicato nei luoghi di privata dimora ex art. 614 c.p., ordinariamente protetti dal principio di inviolabilità di cui all'art. 14 Cost. In questo caso lo strumento informatico fungerebbe da mezzo captante di conversazioni o comunicazioni tra presenti, ponendosi alla stregua di una intercettazione ambientale e per questo ne dovrebbe seguire la disciplina.

## 2. Legalità e nuove tecnologie per le intercettazioni

Eccezion fatta per specifiche situazioni, tassativamente disciplinate<sup>(15)</sup>, nel tessuto codicistico non si rinviene alcun limite circa le persone intercettabili, nonché alcuna restrizione circa i mezzi di comunicazione sottoponibili a controllo.

Fatti salvi i casi delle rilevazioni domiciliari, per le quali si richiede un onere motivazionale rafforzato, restano captabili tutte le altre modalità comunicative; mezzi che, a tacer d'altro, manifestano un elevato grado di riservatezza, poiché percorrono dei «[...] canali destinati per loro natura ad escludere la conoscibilità, da parte dei terzi, del contenuto del pensiero trasmesso<sup>(16)</sup>», lasciando presupporre la totale estromissione da rilevazioni esterne.

Si tratta proprio di quei canali che danno luogo a particolari forme di trasmissione, mediante flussi telematici sui quali, oltre a viaggiare la mera fonìa è possibile trasmettere “pacchetti di dati” che contengono molteplici contenuti. Si ha riguardo di un settore, la telefonia per l'appunto, che negli ultimi venti anni ha conosciuto un incredibile trend evolutivo, non solo da un punto di vista quantitativo, per il numero di utenze e il volume delle comunicazioni, ma specialmente sotto il profilo tecnologico, per la scoperta di nuove prestazioni e innovativi servizi.

---

(15) - Cfr., l. 20 giugno 2003, n. 140, art. 4, circa le intercettazioni da disporsi nei confronti di un membro del Parlamento (art. 68, comma 3 Cost.).

(16) - Pace, Sub art. 15 Cost., in Commentario alla Costituzione, Branca (a cura di), Bologna-Roma, 1977, pag. 88.

Lo sviluppo è stato caratterizzato dall'utilizzo dei sistemi informatici nel trattamento dei segnali telefonici (conversazioni), e di dati convogliati in rete per assolvere ad altre funzioni, diverse e complementari rispetto a quelli analogiche. Nel passato le suddette funzioni erano state svolte da un sistema elettromeccanico (i cosiddetti relè), con funzioni chiaramente più elementari. Il nuovo sistema numerico, di tipo binario, è stato adottato in modo completo per la telefonia mobile, di recente diffusione; per quella fissa, invece, la sua introduzione è in corso di completamento, almeno nel nostro paese, mancando ancora l'integrale sostituzione della vecchia impiantistica. Ora, mentre il precedente modello elettromeccanico, per le sue caratteristiche, non comportava il trattamento dei dati cosiddetti esterni alla conversazione, «[...] l'attuale sistema elettronico della telefonia mobile, in particolare, comprende necessariamente il trattamento dei dati [...] esterni alla conversazione, che vengono trattati e registrati ancorché alla chiamata non segua alcun colloquio o conversazione (tentativo di chiamata)<sup>(17)</sup>».

A tal proposito, il suddetto flusso di bit<sup>(18)</sup> comprende anche «[...] i dati relativi al traffico dei servizi complementari alla telefonia mobile quali il servizio messaggi (e-mail o fax) che esulano anch'essi dalla nozione di conversazione tra persone<sup>(19)</sup>».

Fino a poco tempo fa lo scambio di comunicazioni era molto limitato, dal momento che non vi era una capillare diffusione della telefonia, soprattutto mobile. La compatibilità con la disciplina costituzionale, in punto di tutela della riservatezza, si poneva, quindi, per le sole conversazioni tra presenti, ovvero perpetrate con il classico mezzo della fonia.

Attualmente, la realtà è del tutto diversa. Stante il largo impiego delle nuove forme di telecomunicazione, si amplia la necessità di tutelare ogni indebita intromissione nella sfera privata, assegnando una forma di garanzia specifica per ciascuna tipologia di comunicazione, tenendone a mente le peculiarità.

---

(17) - Fino al 2009 il tentativo di chiamata non veniva inserito nei tabulati telefonici. Soltanto con l'entrata in vigore del cosiddetto "decreto-Frattini" (d.lgs. 30 maggio 2008, n. 109), con la modifica dell'art. 132 d.lgs. n. 196/2003, gli operatori telefonici hanno introdotto nei tabulati telefonici anche i tentativi di chiamata, limitatamente agli ultimi trenta giorni.

(18) - Un bit è una cifra binaria, (cosiddetto "binary digit") ovvero uno dei due simboli del sistema numerico binario, classicamente chiamati zero (0) e uno (1).

(19) - Cass., sez. un., 13 luglio 1998, n. 21, cit.

In conseguenza, l'attuale impianto giuridico cristallizzato negli artt. 266 e seguenti c.p.p., sembra caratterizzato da una palese inadeguatezza dovuta al dinamismo frenetico del progresso di settore e alla continua e diversificata crescita dei mezzi di comunicazione. Una delle modalità attraverso le quali testare l'insufficienza dell'impianto normativo riguarda il già citato fenomeno skype<sup>(20)</sup>, il quale offre la possibilità di comunicare in real time, attraverso l'utilizzo di un protocollo UDP<sup>(21)</sup> (*User Datagram Protocol*), a qualunque distanza: una forma di comunicazione del tutto assimilabile a quella de visu, visto che alla comunicazione fonica si affianca quella video. Le descritte peculiarità rendono skype meccanismo unico nel genere, tanto da imporre la creazione di un congegno più corposo di garanzie rispetto a quello ordinariamente previsto per la captazione di conversazioni. Le riprese video, per loro natura, sono caratterizzate da altrettanta invasività, dal momento che tendono a recepire ogni forma di gestualità umana, a contenuto sia comunicativo quanto non comunicativo.

La migliore dottrina suole indicare con il termine videoriprese «[...] la registrazione (effettuata attraverso strumenti tecnici di captazione visiva) di quanto accade in un luogo, all'insaputa di chi in esso si trovi<sup>(22)</sup>».

Inutile nascondere come la questione sia stata oggetto nel tempo di feroci dibattiti: alcuni ne sostenevano l'assoggettabilità alla disciplina delle intercettazioni, nella concorrenza di determinate circostanze, mentre altri hanno ritenuto che le stesse appartenessero alla categoria della prova cosiddetta atipica ex art. 189 c.p.p. ovvero a quella documentale ex art. 234 c.p.p. Nello specifico, occorre distinguere fra videoriprese eseguite in luogo pubblico, aperto al pubblico o nel domicilio. Al primo criterio se ne affianca un secondo: le riprese, infatti, possono avere ad oggetto sia comportamenti comunicativi, come nel caso di due soggetti che parlano fra loro, quanto non comunicativi, come accade per gli spostamenti tenuti in un certo luogo.

---

(20) - L'azienda produttrice del programma assicura un grado di protezione della comunicazione comparabile con quello dei più diffusi standard crittografici. Skype conta al settembre 2011, 663 milioni di utenti registrati a livello mondiale.

(21) - BRUCE A. HALLBERG, *Fondamenti di reti di computer*, cit., 98. Si tratta di uno dei principali protocolli di rete della suite di protocolli Internet. Esso funziona a livello - 4 trasporto - nella pila dello standard ISO/OSI, in combinazione con il protocollo 3 di livello rete IP.

(22) - TONINI, *Lineamenti di Diritto Processuale Penale*, VIII, Milano, 2010, pag. 194, nella parte in cui l'Autore precisa i termini del dibattito.

Riscontrato il gap normativo, già nel 2002 la Consulta era intervenuta nel dibattito, introducendo il distinguo, mai più smentito, tra comportamenti comunicativi e meri comportamenti<sup>(23)</sup>: con la prima espressione, così, si indicava qualunque gestualità dell'uomo, alla quale potesse riconoscersi un significato univoco.

I numerosi i contributi offerti dalla giurisprudenza di legittimità, la quale ha precisato come «[...] le videoregistrazioni operate in luoghi pubblici ovvero aperti od esposti al pubblico, se eseguite [...] nell'ambito del procedimento penale, costituiscono prova atipica che non necessita dell'autorizzazione del G.i.p., e, documentando attività investigative non ripetibili, possono essere allegate al relativo verbale ed inserite nel fascicolo per il dibattimento<sup>(24)</sup>».

In punto di garanzie, il più alto organo di nomofiliachia aveva già sussunto nella disciplina dell'art. 266 c.p.p. soltanto i comportamenti comunicativi osservati nella privata abitazione, mentre «[...] le video registrazioni [di meri comportamenti] effettuate dalla polizia, d'iniziativa o su delega, in luoghi pubblici ovvero aperti al pubblico vanno incluse nella categoria delle prove cosiddette atipiche<sup>(25)</sup>», conformandosi alla relativa disciplina.

Diversa la situazione per le videoriprese di atteggiamenti non comunicativi eseguite all'interno di bar<sup>(26)</sup>, privè, camerini o bagni pubblici<sup>(27)</sup>, che non possono qualificarsi quale domicilio, ma sono comunque considerati ambienti nei quali viene garantita l'intimità e un'aspettativa di riservatezza: le captazioni in

(23) - Corte cost., 24 aprile 2002, n. 135, in Cass. pen., 2002, 2285: «È infondata, in riferimento agli art. 3 e 14 cost., la questione di legittimità costituzionale degli art. 189 e 266-271 c.p.p. e segnatamente, dell'art. 266 comma 2 dello stesso codice, nella parte in cui non estendono la disciplina delle intercettazioni delle comunicazioni tra presenti nei luoghi indicati nell'art. 614 c.p. alle riprese visive o videoregistrazioni effettuate nei medesimi luoghi, in quanto il modello normativo evocato dal giudice *a quo* come *tertium comparationis* è inconferente, stante la sostanziale eterogeneità delle situazioni poste a confronto: la limitazione della libertà e segretezza delle comunicazioni, da un lato; l'invasione della sfera della libertà domiciliare in quanto tale, dall'altro. L'ipotesi della videoregistrazione che non abbia carattere di intercettazione di comunicazioni potrebbe essere disciplinata soltanto dal legislatore, nel rispetto delle garanzie costituzionali dell'art. 14 Cost.».

(24) - Cass., sez. II, 24 aprile 2007, n. 35300, C. A., in Mass. Uff., 237848.

(25) - Cass., sez. un., 28 marzo 2006, n. 26795, Prisco, in Cass. pen., 2006, 1591.

(26) - Cass., sez. VI, 10 novembre 2011, n. 1707, A., in Mass. Uff., 251563.

(27) - Cass., sez. VI, 28 settembre 2010, n. 37751, Mangiafave, ibidem, 248601.

quelle sedi acquisite sono anch'esse prove atipiche e, per questo, soggette ad autorizzazione motivata dell'autorità giudiziaria che ne attesti l'idoneità nell'accertamento dei fatti<sup>(28)</sup>.

Rimane fermo, di contro, l'assoluto divieto di percepire i comportamenti non comunicativi in ambito domiciliare: in assenza di una puntuale disciplina legislativa i risultati eventualmente ottenuti saranno inutilizzabili.

Le Sezioni unite del 2006, in realtà, furono chiamate ad esprimersi circa le videoriprese effettuate dalla polizia giudiziaria di propria iniziativa, sul piazzale d'ingresso di una privata abitazione: ebbene, stante la visibilità di tali luoghi direttamente dalla pubblica via, nel caso di specie non si è consumata alcuna indebita intrusione, di talché le captazioni non comunicative potranno regolarmente ingresso nel giudizio<sup>(29)</sup>.

Diversamente, in altro pronunciamento sono state dichiarate inutilizzabili le captazioni visive pur perpetrate nei riguardi dell'imputato e in presenza di specifica autorizzazione dell'autorità giudiziaria, disposte in relazione ad un delitto non annoverato nel tassativo elenco dell'art. 266 c.p.p.<sup>(30)</sup>.

(28) - Cass., sez. un., 28.3.2006, Prisco, in *Mass. Uff.*, 234269: «Le videoregistrazioni in ambienti in cui è garantita l'intimità e la riservatezza, non riconducibili alla nozione di "domicilio", sono prove atipiche, soggette ad autorizzazione motivata dell'A.G. e alla disciplina dettata dall'art. 189 cod. proc. pen.».

Nel caso di specie, la Corte ha precisato, con riferimento a videoriprese effettuate nei camerini - cosiddetti privè - di un locale notturno, che tali luoghi, come pure i bagni pubblici, non possono essere considerati "domicilio", neppure nel tempo in cui sono occupati da persone, in quanto il concetto di domicilio individua un particolare rapporto con il luogo in cui si svolge la vita privata, in modo da sottrarre la persona da ingerenze esterne, indipendentemente dalla sua presenza.

(29) - Nei medesimi termini, Cass., sez. I, 18 dicembre 2008, n. 4422, G. e altro, *ibidem*, 242743, «Sono legittime e pertanto utilizzabili, senza che necessiti l'autorizzazione del giudice per le indagini preliminari, le videoriprese dell'ingresso e del piazzale di un'impresa eseguite a mezzo di impianti installati dalla polizia giudiziaria sulla pubblica via, non configurandosi, in tal caso, alcuna indebita intrusione nell'altrui domicilio».

(30) - Cass., sez. VI, 11 dicembre 2003, n. 6537, Puggioni, in *ibidem*, 228274: «[...] sono inutilizzabili le intercettazioni audiovisive effettuate, con l'autorizzazione del G.I.P., in un asilo nido in relazione ad un reato non rientrante fra quelli per i quali è consentito il ricorso all'intercettazione (nella specie, il reato di maltrattamenti), in quanto deve escludersi che le stesse, pur avendo avuto ad oggetto le condotte poste in essere dall'imputato, costituiscano un'attività di indagine per la quale non sia necessaria l'autorizzazione di cui all'art. 266 c.p.p.».

In sintesi, l'organo di legittimità ha precisato come non potendo essere ricondotte al genus delle captazioni di comunicazioni o di conversazioni, alle videoriprese non si deve applicare la disciplina di cui agli artt. 266 e seguenti c.p.p., «[...] ma soltanto il limite della libertà morale della persona, sancito in via generale dall'art. 14 Cost. e verificato dal giudice, di volta in volta, con riferimento alla utilizzabilità della prova<sup>(31)</sup>».

Le videoriprese - da intendersi quale mezzo atipico di ricerca della prova - sono ormai così tanto diffuse da potersi notare in ogni angolo della strada: si tratta di particolari dispositivi molto spesso utilizzati, sia nei centri storici quanto nelle private dimore, in una logica preventivo-securitaria. Diventa, perciò, ancor più stringente la ricerca di una fonte normativa che possa legittimare la fruizione di questa modalità così tanto invasiva.

L'occhio che spia è già presente in ogni mezzo di controllo sociale: semafori, parcheggi, banche, strade, locali pubblici e quant'altro.

Se da un versante sventola il vessillo del diritto sovranazionale, dall'altro si alza un vento «[...] dispotico e moderno, il quale è caratterizzato da un elemento morfologico comune - la centralizzazione dei poteri - ma assume fisionomia e caratteri diversi a seconda delle differenti situazioni in cui si sviluppa e si afferma<sup>(32)</sup>».

Il già rilevato vuoto normativo non può comunque sopportare un corrispettivo vuoto nella tutela<sup>(33)</sup>: a fronte della perdurante inerzia del legislatore, il formante giurisprudenziale ha prospettato un'estensione della disciplina di cui artt. 266 e seguenti c.p.p. quantomeno alle captazioni di comportamenti comunicativi osservati nel privato domicilio.

---

(31) - Cass., sez. IV, 18 giugno 2003, K., in Cass. pen., 2004, pag. 3280.

(32) - CILIBERTO, *La democrazia despótica*, II ed., Bari, 2011, pag. 5.

(33) - FURFARO, *Il diritto alla riservatezza*, in *RISERVATEZZA ED INTERCETTAZIONI TRA NORMA E PRASSI*, GAITO (a cura di), Roma, 2011, 48: «Il senso dello "stato dell'arte" è ben rappresentato proprio dalle "soluzioni" date al problema delle riprese video e fotografiche, attualmente davvero rappresentativo del più generale, immanente disordine sul diritto alla riservatezza e sulla sua tutela nel processo.

Le divergenze giurisprudenziali, sulla omologabilità ai fini del regime autorizzativo, di tali riprese alle intercettazioni di comunicazioni e conversazioni tra presenti deriva, infatti, da un (abbondantemente rilevato) vuoto normativo, rispetto al quale, principi processuali alla mano, bisognerebbe arrendersi».

Diverso il regime spiegato per le mere condotte: eccezion fatta per le rilevazioni domiciliari, del tutto inibite, per le altre sedi si è fatto ricorso, per salvaguardare il materiale acquisito, alla categoria della prova atipica. Si impone, allora, l'osservanza dei presupposti in quella sede richiamati: idoneità nell'accertamento dei fatti e divieto di ledere la dignità morale dell'interessato. La captazione così acquisita non potrà che fare ingresso nel giudizio se non nelle forme dell'art. 234 c.p.p.

La dottrina, del resto, si è interrogata circa la possibile violazione del comando giudiziale di autorizzazione, qualora si renda necessario trasmettere il materiale così acquisito in fase dibattimentale: per rigore sistematico, in un'ipotesi di tal fatta le (illegittime) captazione dovranno ritenersi inutilizzabili<sup>(34)</sup>.

### 3. I nuovi mezzi di ricerca della prova, tra esigenze investigative e diritto alla riservatezza

Richiamando il particolare fenomeno skype, si vuole ancora rimarcare il crescente impiego di una tale tecnologia, la quale per mezzo della linea DSL<sup>(35)</sup>, consente una veloce trasmissione dei dati su cavo telefonico o fibra ottica.

Si tratta di una innovativa modalità di comunicazione largamente utilizzata, la cui fruizione continua a svilupparsi in modo esponenziale: dalle videoconferenze alle conversazioni che avvengono tra le mura domestiche, in una connessione che può interessare più interlocutori.

(34) - MARINELLI, *Intercettazioni Processuali e Nuovi Mezzi di Ricerca della Prova*, Torino, 2007, 128: «[...] le videoregistrazioni assolvendo esse la propria funzione con un modus procedendi non dissimile da quello delle intercettazioni di comunicazioni [...] ci si può chiedere se, in parallelo a questo mezzo tipico, una possibile violazione del comando giudiziale non possa sopravvenire ex post, ovvero al termine dell'incombente investigativo, allorquando si renda necessario farne confluire i risultati nello spazio processuale».

(35) - BRUCE A. HALLBERG, *Fondamenti di reti di computer*, cit., 92. «[...] Si sta attualmente diffondendo molto rapidamente un tipo di connessione chiamata "linea utente digitale", o DSL. Esiste una certa varietà di tecnologie che vengono indicate con una o più lettere precedenti l'acronimo "x" DSL [...]", come la cosiddetta ADSL. Per DSL si intende una famiglia di tecnologie che fornisce trasmissione digitale di dati attraverso l'ultimo miglio della rete telefonica fissa, ovvero su doppino telefonico dalla prima centrale di commutazione fino all'utente finale e viceversa.



È evidente come l'intercettazione di tale strumento dovrebbe presupporre un elevato coefficiente di tutela giurisdizionale, dal momento che l'aspettativa di segretezza è maggiore, acclerate le indubbe peculiarità del sistema. Inutile nascondere come il suo impiego spesso si consumi nell'ambito familiare, quindi nei luoghi di cui all'art. 614 c.p., senza però sopportare le regole previste per le ordinarie captazioni in tali luoghi. Occorre comunque rilevare come, ancora oggi, intercettare skype non sia un'attività di facile realizzazione, dal momento che la stessa implica non poche problematiche d'intervento tecnico. Qualche mese fa su di un quotidiano a diffusione nazionale, è stato pubblicato un contributo sul tema<sup>(36)</sup>, che invitava gli utenti a fare un uso accorto della presente strumentazione, in considerazione della possibile esposizione al rischio intercettazioni.

(36) - Contributo apparso su Il Fatto Quotidiano, del 3 agosto 2012 rinvenibile sul sito [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it): «Skype nessuna intercettazione sulle chiamate. Ma i server conservano i dati. Il problema, al centro delle lamentele sulla privacy e delle paure di intercettazione, è la nuova architettura del servizio dopo l'acquisto di Microsoft. Una decisione che pare imposta dagli organi di polizia e dai governi per avere accesso a tutte le comunicazioni VoIP».

Alla luce di meccanismi di intrusione tanto invasivi si pongono non pochi problemi di carattere processuale, ferma restando la constatazione che il panorama normativo vigente non fornisce una definizione specifica di ciò che debba considerarsi “sistema informatico”<sup>(37)</sup>.

L’argomento, già affrontato da quella giurisprudenza che ne ha rilevato l’alto grado di sensibilità sotto il profilo delle garanzie, pone seri interrogativi: fra tanti e per rievocare quanto già sviluppato, quale previsione si dovrà richiamare nel caso il computer da “osservare” si trovi in uno di quei luoghi di privata dimora, che legittimano il ricorso al disposto dell’art. 266, comma 2 c.p.p.<sup>(38)</sup>?

I nuovi mezzi di comunicazione, così, sono sottoposti al vaglio di esperti e studiosi per analizzarne i vuoti nella tutela ovvero la possibilità di sovrapporre le garanzie già specificate per istituti simili. Sono numerose le modalità di contatto che, per certi versi, non possono rientrare nell’ambito delle intercettazioni tout court, ma che ne condividono le finalità.

(37) - Compito, questo, brillantemente assolto dalla giurisprudenza di legittimità. *Ex multis*, Cass., sez. VI, 14 dicembre 1999, n. 3067, in Sett. giur., 2000, 77 ss.; Cass., sez. V, 6 luglio 2007, n. 31135, in Mass. Uff., 237601: «Deve ritenersi “sistema informatico”, secondo la ricorrente espressione utilizzata nella legge 23 dicembre 1993, n. 547, che ha introdotto nel codice penale i cosiddetti “computer’s crimes”, 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 d’impulsi elettronici, su supporti adeguati, di “dati”, cioè di rappresentazioni elementari di un fatto, effettuata attraverso 3 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».

(38) - Interrogativi brillantemente precisati da A. BONOMO, *Le investigazioni con l’impiego di intercettazioni di comunicazioni e di flussi informatici o telematici. I nuovi strumenti di comunicazione telematica ed informatica: aspetti tecnici e questioni giuridiche, in tecniche di indagine e rapporti tra p.m., polizia giudiziaria, consulenti tecnici e difensori*, cit., pag. 20: «[...] laddove l’autorizzazione [alle captazioni] sia stata chiesta e concessa solo per intercettare le conversazioni telefoniche e telematiche tramite skype, saranno utilizzabili le eventuali conversazioni tra presenti intercettate e registrate perché avvenute a microfono aperto? E se il computer da intercettare si trova in un luogo di privata dimora si dovrà ritenere applicabile il limite di cui all’art. 266 ult. comma c.p.p.? ed ancora ove il computer sia in un luogo di privata dimora, ma si intendano intercettare le sole conversazioni tramite skype, si potrà chiedere l’autorizzazione entro tali limiti, con conseguente utilizzabilità solo di tali conversazioni?».

Si pensi all'invio del cosiddetto trojan<sup>(39)</sup>, ad un determinato p.c. remoto: «[...] è lì che è possibile introdurre un programma “malizioso” [...] installandolo con accesso fisico al computer [...] oppure in modalità remota, per esempio con l'invio in allegato ad una e-mail<sup>(40)</sup>», facendovi ingresso attraverso una backdoor<sup>(41)</sup>, ovvero mediante un keylogger<sup>(42)</sup>.

Sfruttando le tecniche hacking<sup>(43)</sup> gli inquirenti possono introdursi all'interno di un sistema informatico, ovviamente inibendo la conoscibilità di dette operazioni da parte di chi ne subisce l'intrusione.

(39) - Per trojan o trojan horse (in italiano, “cavallo di troia”), nell'ambito della sicurezza informatica, si indica una particolare tipologia di malware. Deve il suo nome al fatto che le sue funzionalità sono nascoste all'interno di un programma apparentemente utile; è dunque l'utente stesso che installando ed eseguendo un certo programma, inconsapevolmente, installa ed esegue anche il codice trojan nascosto. L'introduzione di un trojan all'interno di un sistema informatico o telematico corrisponde ad un vero e proprio attacco alla rete che consente di installare delle back-door (porta di servizio) o dei keylogger (un programma che logga le attività del personal computer) “sui sistemi bersaglio”. I tipi di attacchi possono avvenire anche front-door (porta principale). Introdurre un trojan in un computer significa “sniffare” tutto il traffico dei dati che passano, a livello (1) fisico (della pila ISO/OSI), dalla scheda di rete che, settata in modalità promiscua, restituisce anche il traffico di tutti gli host (computer) che sono collegati sulla stessa rete, mediante un HUB. Tale attività, pertanto, non può considerarsi alla stregua di una comune intercettazione telefonica poiché, in quella informatica, si capterebbe un eterogeneo flusso di dati provenienti dalla stessa rete in cui si trovano collegati tutti gli host (ad esempio, all'interno di un ufficio). Oltretutto per flusso di dati si intende una quantità di flussi (bit) che trasportano eterogenee forme di comunicazioni: fonia, immagini, video, foto, documenti etc. Questa materia, pur minando aspetti costituzionalmente garantiti, è ancora agli albori di una riflessione giuridica che manca radicalmente di un impianto normativo strutturato in dettaglio, attraverso una continua osmosi operativa tra giuristi ed ingegneri informatici.

(40) - A. BONOMO, *Le investigazioni con l'impiego di intercettazioni di comunicazioni e di flussi informatici o telematici. I nuovi strumenti di comunicazione telematica ed informatica: aspetti tecnici e questioni giuridiche, in tecniche di indagine e rapporti tra p.m., polizia giudiziaria, consulenti tecnici e difensori*, cit., pag. 19.

(41) - BRUCE A. HALLBERG, *Fondamenti di reti di computer*, cit., 163. Col termine backdoor si indicano, in senso figurato, le porte di servizio (cioè le porte sul retro) che consentono di superare in parte o in tutto le procedure di sicurezza attivate in un sistema informatico o un computer entrando nel sistema stesso.

(42) - In informatica un keylogger è uno strumento di sniffing, hardware o software in grado di intercettare tutto ciò che un utente digita sulla tastiera del proprio, o di un altro computer.

(43) - POLLINO, PENNINGTON, BRADLEY DWIVEDI, HACKER, *La sfida*, Milano, 2006. Si può definire l'hacking come l'insieme dei metodi, delle tecniche e delle operazioni volte a conoscere, accedere e modificare un sistema hardware o software. Colui che pratica l'hacking viene identificato come hacker.

Del resto, introducendo un trojan all'interno del computer destinatario è possibile eseguire sull'hard disk la cosiddetta «perquisizione on line<sup>(44)</sup>», attraverso la quale si può «frugare», ovvero analizzare e acquisire (attraverso la tecnica hashing<sup>(45)</sup>) la documentazione informatica in esso contenuta. Ciò non comporterebbe intercettazione poiché l'oggetto non sarebbe «un flusso di comunicazioni» richiedenti un dialogo con altri soggetti, ma un flusso unilaterale direzionale di dati confinati all'interno dell'hard disk del computer<sup>(46)</sup>.

In realtà, sembrerebbe trattarsi di una vera e propria perquisizione informatica tesa non già a captare, ma ad acquisire il corpo del reato o cose pertinenti ad esso. Pesanti perplessità in merito sono state espresse dalla Corte costituzionale tedesca che ne ha eccepito la problematica della tenuta costituzionale<sup>(47)</sup>.

Al contrario, la nostrana giurisprudenza di legittimità ha ritenuto che la captazione occulta dei dati da computer remoto è legittima se disposta mediante il decreto del pubblico ministero, qualora il provvedimento abbia riguardato l'estrapolazione di dati, non aventi ad oggetto un flusso di comunicazioni già formati e contenuti nella memoria del computer: tali operazioni, per l'effetto, costituirebbero una prova atipica, da sottrarsi alla prescrizione degli artt. 266 e seguenti c.p.p.

In tal senso, l'intrusione all'interno del computer è garantita alla stregua di una comune perquisizione, ma il problema si pone sotto un'altra prospettiva: a differenza di un'ordinaria perquisizione, quella informatica, qualora non venga eseguita direttamente sul personal computer, presuppone una intromissione occulta attraverso una connessione di rete diretta con la postazione remota esaminata e, quindi, implica comunque la captazione di un flusso informatico.

---

(44) - MARCOLINI, *Le cosiddette perquisizioni on line*, in Cass. pen., 2010, pagg. 2855 ss.

(45) - La tecnica hashing (ISO/IEC10118) è un'attività della cosiddetta digital forensics che consente di garantire l'autenticità del contenuto acquisito, fonte di prova digitale, attraverso degli algoritmi denominati MD5 e SHA1.

(46) - Il disco rigido è uno dei tipi di dispositivi di memoria di massa attualmente più utilizzati. È infatti presente nella maggior parte dei computer e anche in altri dispositivi elettronici.

(47) - Corte cost. Bundesverfassungsgericht, 27 febbraio 2008, n. 822, il cui testo è rinvenibile sul sito [www.jei.it](http://www.jei.it); contra, Cass., sez. V, 14.10.2009, n. 16556, Virruso, in Mass. Uff., 246955. Sul tema, fra tanti, Buso-Pistoiesi, *Le perquisizioni e i sequestri informatici*, in *Nuove tendenze della giustizia penale di fronte alla criminalità informatica*, Ruggeri-Picotti (a cura di), Torino, 2011, pagg. 200 e ss.

In tal senso è inevitabile il controllo diretto del computer remoto che, oltre al contenuto dei dati ormai fissati in memoria, potrebbe trasmettere e ricevere messaggi in diretta mediante social network, posta elettronica o attraverso collegamenti VoIP (skype). Questo tipo di attività, pur non rientrando nel novero delle ordinarie intercettazioni, sembra comunque avere profonde diversità con la disciplina della perquisizione.

Cosa ben diversa è la captazione via skype: essa non avviene in via diretta (attraverso la cosiddetta sonda) tramite il provider che fornisce il servizio (così come avviene con le compagnie telefoniche), bensì attraverso le varie tecniche di hacking: il trojan residente all'interno del computer remoto (preventivamente introdotto al suo interno) è in grado di compiere qualunque operazione sulla macchina indiziata purché questa sia accesa. Il trojan svolge così la stessa funzione di un servocomando di un modellino che viene pilotato a distanza<sup>(48)</sup>.

Pertanto, ad essere intercettata non sarà la sola conversazione tra interlocutori, ma tutti i flussi di comunicazione che si muovono attraverso il computer. Qualora skype venga utilizzato all'interno dei luoghi di cui all'art. 614 c.p., posto che lo stesso viene impiegato attraverso periferiche hardware, quali videocamere e microfoni collegati al personal computer, oltre all'intercettazione diretta di quel mezzo si consuma anche una captazione ambientale, con una ricezione delle comunicazioni che avvengono tra i presenti; in un'ipotesi di tal fatta potrebbe intervenire, necessariamente ex post, un provvedimento autorizzativo del G.I.P., sempre che all'interno dei luoghi di privata dimora si stia consumando l'attività criminosa ovvero si dovrebbe sancire l'inutilizzabilità dei risultati così (indebitamente) ottenuti.

Ancora più oscuro appare il dilemma circa la possibilità di captare una molteplicità di mezzi di comunicazione: si pensi al trojan inviato a un computer remoto. Come già accennato, il trojan consente di monitorare l'intera attività del computer, sia essa legata alle periferiche hardware, sia essa attinente all'utilizzo dei software installati in quel computer. Questo significa che l'intercettazione non si limiterebbe a captare un mezzo di comunicazione determinato, come ad esempio una linea telefonica, ma, ancora una volta, un'eterogenea moltitudine di flussi comunicativi che attraversano quel determinato apparecchio (posta elettronica, chat, social network, etc.).

---

(48) - Server Command & Control, ovvero un server di command and control che rende il p.c. remoto controllabile a distanza come un robot.

E da ultimo: qualora l'intercettazione skype, eseguita all'interno di uno dei luoghi di cui all'art. 614 c.p., sia stata regolarmente disposta, come si può giustificare un'indiscriminata ricezione delle conversazioni degli altri utenti che interloquiscono con l'indagato? In questi casi è implicito captare indirettamente quanti stanno video-comunicando all'interno delle proprie abitazioni, senza che questi abbiano a che fare con le attività illegali?

Diverso è per le intercettazioni ambientali tout court, dato che le stesse vengano eseguite solo ed esclusivamente nell'ambito domestico ed è pacifico che gli interlocutori vengano intercettati poiché si trovano all'interno di quei luoghi nei quali vi sia fondato motivo di ritenere che ivi si stia svolgendo l'attività criminosa.

Al cospetto di tali esigenze si apre un autentico difetto di tutela, che si tenta di colmare con soluzioni di ripiego, le quali vogliono comprimere le regole, volgarizzando il diritto vigente.

La necessità di garantire quell'aspettativa di sicurezza pubblica che lo Stato deve assicurare alla collettività, sembra quasi rendere altrettanto necessaria la cessione di porzioni di diritto per attuare il cosiddetto controllo sociale. Tuttavia, un «controllo sociale<sup>(49)</sup>», qualora interessi situazioni giuridiche inalienabili, non può che essere guidato dalla riserva di giurisdizione, proprio al fine di garantire un più mirato uso delle tecniche di intercettazione, soltanto laddove siano davvero indispensabili per la prosecuzione delle indagini.



---

(49) - BARGAGLI, COLOMBO, SAVONA, *Sociologia della devianza*, Bologna, 2003, 15, «[...] per definire i metodi usati per fare in modo che i membri di un gruppo rispettino le regole di questo gruppo. Gli agenti del controllo sociale e i metodi che essi usano sono assai numerosi [...]».

# VITA DELLA SCUOLA

## *Visita di una delegazione delle Forze Armate colombiane*

*L'11 settembre 2014, una delegazione del Corso di Stato Maggiore delle Forze Armate colombiane, guidate dal Contrammiraglio Luis Jorge Tovar Neira, ha visitato l'Istituto.*



*Visita di una delegazione della Polizia Cinese*

*Il 22 settembre 2014, una delegazione della Polizia Cinese ha visitato l'Istituto.*



*Visita di una delegazione dei Carabineros cileni*

*Il 2 ottobre 2014, una delegazione dei Carabineros cileni, accompagnati dal Col. Felix Flores Santis, Comandante della Scuola Ufficiali dei Carabineros cileni, ha visitato l'Istituto.*



*Cerimonia di premiazione delle opere vincitrici del “Concorso Artistico”*

*L'8 ottobre 2014, in Aula Magna, si è svolta la cerimonia di premiazione delle opere vincitrici del “Concorso Artistico”, indetto per il Bicentenario dell'Arma dei Carabinieri.*



*Giuramento degli Ufficiali allievi del 194° Corso di Applicazione “Coraggio”*

*Il 24 ottobre 2014, alla presenza del Comandante Generale dell’Arma dei Carabinieri, del Comandante delle Scuole, di autorità civili e militari, dei familiari e del Corpo accademico dell’Istituto, ha avuto luogo la cerimonia del giuramento degli Ufficiali del 194° Corso di Applicazione “Coraggio”.*



*Visita di una delegazione di Ufficiali frequentatori del Seminario Internazionale dell'Accademia di Scienze di Polizia dei Carabineros cileni*

*Il 3 novembre 2014, una delegazione di Ufficiali frequentatori del Seminario Internazionale dell'Accademia di Scienze di Polizia dei Carabineros cileni, guidati dal direttore Col. Adolfo Palavicino Lasarte, ha visitato l'Istituto.*



*Workshop sulla formazione a favore di Ufficiali cinesi*

*Il 12 novembre 2014, si è tenuto il Workshop sulla formazione a favore di Ufficiali cinesi.*



*Seminario sullo “Sviluppo delle capacità di gestione civile delle Crisi dell’UE”*

*Il 13 e 14 novembre 2014, in Aula Magna, nell’ambito del semestre di presidenza italiana dell’Unione Europea, si è tenuto il Seminario sullo “Sviluppo delle capacità di gestione civile delle Crisi dell’UE”.*



*Giornata dell'Orfano patrocinata dall'ONAOMAC*

*Il 21 novembre 2014, nell'Aula Magna, ha avuto luogo la “Giornata dell’Orfano” alla presenza del Comandante Generale dell’Arma dei Carabinieri, Gen.C.A. Leonardo Gallitelli e del Presidente dell’ONAOMAC, Gen.C.A. Cesare Vitale.*



*Conferenze del Dott. Gianni Bisiach*

*Dal 9 dicembre 2014 al 31 marzo 2015, nell'Aula Magna, il Dott. Gianni Bisiach, ha tenuto una serie di conferenze sulla "Storia delle due Guerre Mondiali".*



## GIUSTIZIA MILITARE

*Corte Militare di appello, 16 aprile 2014, Pres. Est. Ufilugelli. Proc. gen. mil. Ferrante, Difens. appellante avverso sent. Trib. mil. Verona, riforma parz.*

Un credito esigibile, vantato dall'autore di un furto nei confronti del derubato, anche ove realmente esistente, non varrebbe giammai ad escludere il reato di furto, non essendo ammissibile il recupero del dovuto attraverso la commissione di un furto, costituendo un esercizio arbitrario delle proprie ragioni.

*Corte di Cassazione, Sez. prima, 30 gennaio 2013, Sent. n. 102/2013. Pres. Giordano, Rel. Santalucia, P.g.m. Intelisano, concl. conf. Parti civili ric. avverso sent. Corte mil. app. Roma; annulla. agli effetti civili, la sent. impugnata e rinvia per nuovo giudizio al giudice civile competente per valore in grado di appello.*

Si applicano le disposizioni del Codice pen. mil. di pace in riferimento a fatti criminosi commessi da militari nell'ambito della missione internazionale di cui alla legge 4 agosto 2006, n.247, anche se antecedenti all'entrata in vigore di detta legge, e quindi assoggettati alla più severa disciplina del codice penale militare di guerra, prevista dalla normativa antecedente, a nulla rilevando la temporaneità di quest'ultima, in quanto la regola derogatoria al regime di retroattività della *lex melior*, stabilita dall'art. 2, comma 5, Cod.pen. non trova ragione di applicazione in presenza di norme parimenti temporanee o eccezionali succedutesi l'una all'altra durante il periodo di vigenza, ovvero durante la permanenza delle situazioni eccezionali aventi la medesima *ratio* e dirette ad una migliore messa a punto

della normativa destinata a fronteggiare la medesima situazione (1).

1) Conferma delle precedenti decisioni della stessa Corte, aventi n. 26316 del 27 maggio 2008 e n. 25811 del 6 giugno 2007.

*Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, EDU, II Sez., Strasburgo, 4 marzo 2014, ricorso n. 18640; Grande Stevens e altri, ricorrenti contro Stato Italiano (1) (2) (3).*

La Corte EDU può essere adita solo dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interno, e ciò al fine di offrire agli Stati contraenti l'occasione di prevenire o riparare le violazioni denunciate nei loro confronti prima che la Corte ne sia investita (1).

Ai fini del principio del *ne bis in idem* (Divieto di un secondo giudizio per il medesimo fatto), previsto dall'articolo 4 del Protocollo 7 della Convenzione e riconosciuto anche dall'art. 649 Cod. proc. pen. italiano, occorre considerare la concreta natura sostanziale della sanzione irrogata, indipendentemente dalla formale definizione sommaria ad essa attribuita dalla legislazione interna dello Stato. Una sanzione qualificata come disciplinare nel nostro ordinamento, ma da ritenersi penale secondo i principi della Corte EDU (2), deve ritenersi ostativa alla procedibilità dell'azione penale per il medesimo fatto (3).

1) La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è stata istituita nel 1959 dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo; ha sede in Strasburgo e si pronuncia sui ricorsi individuali o statali su presunte violazioni dei diritti civili e politici stabiliti dalla Convenzione. E' composta da 47 giudici, uno per ogni Stato membro del Consiglio d'Europa. Il membro italiano è Guido Raimondi che ricopre anche il ruolo di Vice presidente.

2) Nella sentenza sopra massimata, la Corte ha ritenuto violato il principio del *ne bis in idem*, per aver accertato l'avvio di un processo penale, dopo, che, per gli stessi fatti, erano state irrogate dalla Consob, sanzioni amministrative divenute definitive, che per la loro natura repressiva e la notevole severità delle stesse, oltre che per le loro ripercussioni sugli interessi del condannato, non potevano non essere ritenute a tutti gli effetti come penali.

3) La Corte ha affermato lo stesso principio anche in altra sentenza del 20 maggio 2014. Nello stesso senso anche in Italia il Tribunale di Brindisi in un caso in cui ad un detenuto era stata inflitta la sanzione disciplinare dell'esclusione delle attività in comune per la durata di quindici giorni, per aver danneggiato delle suppellettili esistenti nella sua cella.



*Corte Militare di Appello 9 aprile 2014, Dep. 5 maggio 2014, Pres. Mazzi, Est. Dente, Proc. Gen. Mil. Rocchi; Difensore e Proc. Gen. Mil. appellanti avverso sent. Trib. mil. Napoli (riforma parz.).*

L'attenuante di cui all'art. 323 bis Cod. pen. (che prevede la diminuzione della pena per vari delitti contro la pubblica amministrazione, tra cui quello di peculato, se i fatti sono di particolare tenuità) pur non riferendosi espressamente al delitto di peculato militare di cui all'art. 215 Cod. pen. mil. pace, è stato ritenuto

in passato dalla Corte militare di appello applicabile al reato di peculato militare, trattandosi di un caso di analogia in *bonam partem* consentita dall'art. 14 delle Disposizioni preliminari al Codice Civile che preclude il ricorso all'analogia solo per le leggi penali, da intendersi come leggi incriminatrici o comunque sfavorevoli, e per le leggi eccezionali. Non sembra che tale approdo interpretativo debba essere modificato a seguito dell'emanazione, da parte della Corte Costituzionale, dell'ordinanza 13 luglio 2000, n. 402, che ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 323 bis Cod.pen., proposta sulla base di una pretesa disparità di trattamento venutasi a creare fra il reato di peculato comune e quello di peculato militare, per effetto della mancata previsione di quest'ultimo fra quelli per cui è prevista la possibile riduzione di pena.

*a cura del Dott. Giuseppe Scandurra  
Magistrato Militare*



## ATTUALITÀ E COMMENTI

### INTERSTIZIO. FENOMENOLOGIA DEI LUOGHI CHE MUTANO

*“C’è anche l’avventura nelle regioni  
disordinate della mente...  
oltre i confini della società”*

#### 1. Introduzione

È ormai qualche anno che mi dedico allo studio dei territori, e in modo particolare la mia attenzione si rivolge a quei territori che hanno caratteristiche di instabilità, mutazione, espansione.

Nel più recente saggio ho chiamato i territori caratterizzati da instabilità delle forze interne ed espansione: *zOna*<sup>(1)</sup>.

I territori non sono condizioni trascurabili. La nostra mente tende a pensarsi stabile e che possa controllare quello che accade. Il più delle volte questa percezione corrisponde a ciò che accade nella realtà. Tuttavia se la mente riesce a fare i suoi compiti è perché i territori glielo permettono. L’ambiente in cui viviamo è una delle condizioni che interagiscono maggiormente con la

funzione della mente. Il rapporto tra mente e territori (ambiente) ha ancora molto da svelare. Quello che stiamo per esporre non vuole essere uno slittamento di paradigma<sup>(2)</sup> sulle condizioni che coinvolgono la mente, ma un voler porre l’accento anche su altre variabili<sup>(3)</sup> sempre presenti, che però rimangono sullo sfondo perché spesso considerate “fuori di noi” per localizzazione, portata, comprensione. A oggi è unanimemente accettato che lo schema generale delle connessioni neurotrasmettitoriali è sotto il controllo genetico ed evolve con i suoi tempi, mentre la crescita e la connettività neuronale sono influenzate anche dagli stimoli provenienti dall’ambiente, dall’esperienza<sup>(4)</sup> e dalla società. Le variazioni delle condizioni ambientali sono in grado di interessare in profondità gli equilibri sociali (creare crisi o emergenza) e quindi portare disagi e disturbi psichici a livello dell’individuo e confusione e allarme nei gruppi.

(2) - Secondo Thomas Kuhn, l’accuratezza, la portata, la semplicità e la fecondità di una teoria sono ciò che la rende preferibile creando gli slittamenti da un paradigma all’altro (anche qualità coerenza ed eleganza potere di unificazione e potere esplicativo), in T. KHUN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, 1962.

(3) - Altre variabili: la psichiatria nello studio delle eziologie si sofferma molto sul livello genetico-biologico, ed è stata accusata di riduzionismo, cioè di trascurare altri piani (economico, ambientale, culturale ecc.).

(4) - M. GAZZANIGA, *Chi comanda*, Codice edizioni, Torino, 2013. Titolo originale: *who’s in Charge? Free will and the Science of the brain*, 2011.

(1) - *Concetto di zOna: Cianconi, le chiavi dell’orizzonte circolare. Territorio mutazione psicopatologia - Roma 2015.*

Si stanno studiando le forze ambientali, usuali ed eccezionali, che ci coinvolgono oggi e che incontreremo comunque sia nelle future colonizzazioni extramondo sia nelle trasformazioni dell'ecosistema che il pianeta affronterà in futuro, sotto la pressione antropica. Confronteremo la nostra resistenza ai nuovi ambienti ostili con i circuiti di adattamento che, come specie, saremo in grado di costruire, con o senza le tecnologie<sup>(5)</sup>. Che il territorio coinvolga la mente è quindi un dato di fatto. Non viviamo solo in territori stabili (colonie); i territori instabili ci insegnano a non fare previsioni di stabilità e infatti, nostro malgrado, abbiamo imparato molto dalla psicologia delle emergenze dopo gli eventi sismici e i cataclismi. Esistono territori che mutano rapidamente, divenendo altro e rimettendo così in discussione tutte le norme e le certezze che prima erano garantite. Quando ciò accade la mente fatica perché deve ricalcolare tutto, tali condizioni sono un rischio per la salute mentale come sono uno stress per le popolazioni e le organizzazioni sociali. A questi stress abbiamo imparato a opporci, ricostruendo gli equilibri che vengono distrutti.

La resilienza degli individui, come quelle delle istituzioni, è esattamente l'insieme di capacità che ci permettono

di prevedere, evitare, ridurre l'impatto delle condizioni ostili, insieme a quelle che ci permettono di modificarci per sopravvivere e di accumulare sapere per evitare prossime aggressioni.

## 2. Antropizzazione e ambiente

Tra il territorio e i suoi effetti diretti sugli individui c'è la società. Le società sono da sempre state un filtro per proteggere la nostra specie<sup>(6)</sup> dalle pericolose variazioni ambientali. La società è uno strumento per piegare l'ambiente<sup>(7)</sup> alla volontà dell'uomo; questo processo è stato definito storicamente in vari modi: colonizzazione, antropizzazione, addomesticamento<sup>(8)</sup> ecc. Anche nella società postmoderna, evolutasi dalla crisi post-industriale<sup>(9)</sup>, continua

(6) - La quale si dice appunto una specie sociale.

(7) - Sin dalla costituzione di primi stati l'uomo ha sottratto aree naturali e sconosciute all'azione di quelli che percepiva fossero i demoni del caos, del mistero, dell'oscurità. Fu così che foreste, lagune, bracci di mare, isole sono state individuate, colonizzate e adattate all'espansione della nostra specie.

(8) - I fenomeni della realtà, non solo quelli umani, sono costituiti da una serie indeterminata (o potenzialmente illimitata nel caso dell'universo) di eventi, inizialmente almeno, privi di correlazione, ove invece le correlazioni (strutture), inizialmente invisibili, sono spesso stratificate. La superficie visibile delle strutture sono i fatti che percepiamo, ciò di cui ci accorgiamo e quello che c'è per i nostri sensi. Uno dei compiti degli scienziati, infatti, è proprio quello di individuare l'ordine sottostante alle strutture visibili, in D. BOR, *La Voracità del cervello*, Castelvecchi Lit edizioni, Roma, 2012.

(9) - La società post-industriale ha mantenuto la spinta meccanica che le derivava dalla modernità, presentando una dinamica ancor più accelerata, grazie ai risultati delle ricerche degli anni del secondo dopoguerra, in ALAIN TOURAINE, *La società post-industriale*, il Mulino, 1969.

(5) - Tecnologie, le "sette sorelle": Microelettronica, Informatica, Telecomunicazioni, Nuovi materiali di Sintesi, Robotica, Biotecnologia (si aggiunge di recente la "settima sorella": le nanotecnologie).

comunque la colonizzazione, la costruzione di strutture, il rinnovamento e la scoperta di territori, anche non geografici. Modificando velocemente l'ambiente che le circonda, costruendo un ecosistema ormai sempre più misto tra biologia e tecnologie<sup>(10)</sup>, le società contemporanee producono comunque un'enorme quantità di effetti collaterali<sup>(11)</sup>, economie di scarto, disordine. Forse non ci libereremo dal ciclo di organizzazione/disorganizzazione; esso potrebbe essere insito nel nostro procedere come civiltà<sup>(12)</sup>.

Leonard Smith afferma che caos è il nome che si dà al meccanismo che crea incertezza in tutti i nostri modelli<sup>(13)</sup>, e aggiunge che la nostra civiltà è destinata ad avere un aumento della sua incertezza, man mano che avanza verso il futuro (ibidem pag. 27). Oggi è lo stato di democrazia l'accettabile surrogato sociale delle leggi naturali. Lo stato democratico si compone di istituzioni ben distinte e connesse tra

loro; si tratta di ripartizioni ove si svolgono operazioni specifiche e necessarie che creano i presupposti per la sua esistenza<sup>(14)</sup> (lo rendono ciò che è). Dentro le istituzioni si creano i cittadini e i modelli che sono accettati. In qualche modo anche i modelli rifiutati derivano dall'azione sociale (antisocialità). La società ha sempre avuto come compito organizzare tutto ciò: individualità, gruppi e ambiente, cioè produrre una cultura comune per far sopravvivere meglio il gruppo, renderlo più sicuro e competitivo. Nell'interstizio questo può non accadere.

### 3. Interstizio

Il discorso sull'interstizio parte dai territori instabili. Gli interstizi almeno inizialmente sono delle *zOne*, cioè territori instabili e in espansione di forze non in equilibrio. Le *zOne* sono per lo più imprevedibili per la specie, che sopravvive al loro potere di volta in volta grazie a numerosi espedienti del singolo e dei gruppi. Nonostante la resilienza, non siamo mai sicuri che si sopravviverà alla prossima *zOna*. Generalmente noi *Sapiens* colonizziamo per ridurre il livello di insicurezza che proviene dall'esterno delle aree conosciute.

(10) - La tecnologia (qualsiasi forma di tecnologia), il suo controllo e la possibilità di usufruirne sono quello che conterà sempre di più in futuro.

(11) - Sono note le carestie, l'inquinamento, le trasformazioni delle catene biologiche della vita, il sovraccarico ambientale e la povertà che l'attuale post-capitalismo tecnologico crea.

(12) - Le centinaia di utopie storiche che hanno promesso la civiltà completamente perfetta, pacifica, giusta, libera potrebbero doversi confrontare con il fatto che la società risponda anch'essa alle leggi del flusso continuo e tra caos e organizzazione (orlo del caos) che caratterizza la vita biologica.

(13) - LEONARD SMITH, *Caos*, pag. 4, Codice edizioni, Torino, 2008.

(14) - Realizzano gli strumenti per facilitare e regolare la vita sociale dei cittadini: gli oggetti, le leggi, i divieti, le regole, i percorsi, i tempi; permettono la comunicazione e la circolazione controllata di questi prodotti.

Le frontiere sono caotiche perché non sono colonizzazioni; il disordine è però anche un prodotto interno delle nostre società. Sin dalle fondazioni delle organizzazioni sociali, l'uomo capì che organizzare non era un'azione che si svolgeva "una volta per tutte" e il caos poteva anche riprodursi all'interno della struttura già organizzata. La nostra specie culturale istituisce consuetudini, riti e regole, ciononostante, dicevamo, si genera comunque, agitazione, fermento, inquietudine, depauperamento, decadenza e quindi nuovamente caos. Da sempre, ove l'azione dello Stato è meno attiva, quando c'è meno sorveglianza, dopo il passaggio di un evento catastrofico, si torna all'approssimazione, si vive in modo meno sofisticato, con una riduzione della vita media, riappaiono le leggi tribali e di sopravvivenza, aumenta chi vive di espedienti<sup>(15)</sup>. La comparsa di vecchie e nuove alternative, genera di fatto, in modo quasi spontaneo, situazioni disordinate e aree sovvertite o altrimenti organizzate (precarità, marginalità, carenza dell'assistenza medica, devianza e de-istituzionalizzazione). Questa condizione eterogenea emerge, come

(15) - È importante sottolineare che lo stato di diritto ha sempre delle zone in cui l'influenza dell'istituzione si sentiva meno: in passato il banditismo, certe aree rurali abbandonate dal tempo e dalla storia hanno partecipato a para-stati, creando delle proprie leggi e centellinando le poche risorse. Queste aree contenevano persone costrette a crearsi una storia di sopravvivenza alla periferia dei centri.

un co-prodotto, come un effetto collaterale dalla complessa dinamica stessa che manteneva attiva la società<sup>(16)</sup>. Il termine *interstitium* indica proprio la formazione di una condizione di disorganizzazione all'interno dello Stato e/o il suo successivo perpetuarsi in forma o di resistenza e anti-Stato. L'interstizio è una condizione dinamica. Esiste un interstizio nella sua forma iniziale e un interstizio di mantenimento. L'interstizio nella sua forma iniziale è una *zOna*, è quando le garanzie dello Stato si sfaldano e il caos o altre forme di energie penetrano in un territorio prima colonizzato. Le *zOne* in forma di interstizi si svolgono negli Stati; emergono sia repentinamente, stabilendo inequivocabili condizioni malsane (vedi un terremoto, un'epidemia o un inquinamento) sia mediante una strutturazione lenta, sedimentata in modo caotico, per stratificazione e riorganizzazione. Quando l'equilibrio si è rotto può permanere la *zOna* (caos ed energie in espansione) o stabilizzarsi un altro tipo di equilibrio (o uno simile al precedente). Se, dopo il passaggio di una *zOna*, il successivo equilibrio rende impossibile le precedenti garanzie dello Stato di diritto si può dire che si è stabilizzato un interstizio come anti-Stato.

(16) - L'azione costante di bonifica e di riordino assomiglia molto alla incessante opera di riorganizzazione che fa parte delle base dei processi vitali.

Il termine Interstizio viene dalla lingua latina e significa proprio stare-tra (inter-stitium), cioè risiedere trovarsi in una situazione non definita, tra due o più situazioni. Definiamo interstizio (P. Cianconi, 2011-2015) quei territori e quelle situazioni sociali che sussistono in parallelo ai luoghi dello Stato, dove sono assenti le comuni garanzie che tipicamente proteggono il cittadino o non sono percepite (o sono, per qualche ragione, volutamente evitate)<sup>(17)</sup>.

L'interstizio costringe la popolazione a vivere come norma la condizione di relativa distanza dalle istituzioni, gli status immobili immersi nel pericolo, nell'ignoranza e nell'anonimia. Le povertà caratterizzano l'interstizio. Si tratta di povertà strutturali, di ritardi culturali pesanti, da mancata istruzione, da urbanistica sbagliata, da sanità carente, da flusso economico coartato, da ambiente inquinato da rifiuti, da scarsa sicurezza nelle strade, da mancata protezione per le famiglie per le prevedibili crisi economiche o ambientali, da mancata speranza di mobilità per i giovani, da mancata informazione utile, da mancato cibo salutare, da mancata protezione all'uso dei nuovi strumenti<sup>(18)</sup>, da mancata sicurezza del futuro. I cittadini

che vivono in un interstizio vivono uno svantaggio evidente rispetto agli altri presenti nello Stato<sup>(19)</sup>. Sono soprattutto le società contemporanee<sup>(20)</sup>, che vedono i nuovi fenomeni interstiziali opporsi alle loro istituzioni. Il loro recente shift economico verso la postmodernità<sup>(21)</sup> ne ha aumentato la frammentazione sia dei processi creativi sia di quelli catabolici. Non si può non notare come l'interstizio aggregi le forme della materia culturale domestica, che poi trasforma in altro<sup>(22)</sup>. Gli interstizi riflettono sempre le caratteristiche dello Stato in cui sono stati generati, tuttavia, soprattutto nella postmodernità, gli interstizi sono anche manifestazioni della globalizzazione, dei flussi (finanziari, di gente e di materie) e delle crisi e del rischio sistemico<sup>(23)</sup> in generale.

(19) - Proprio come se i cittadini fossero al di fuori dello Stato.

(20) - Società Postmoderna, società post-capitalista, società globalizzata.

(21) - Postmodernità: cultura globalizzata ipertecnologizzata emersa dopo la crisi del paradigma moderno, in PAOLO CIANCONI, *Addio ai confini del mondo*, Franco Angeli 2012, Milano.

(22) - Ciò caratterizza i rapidi cambiamenti sociali come quelli che oggi caratterizzano gli stati postmoderni.

(23) - Rischio sistemico: nelle organizzazioni multilivello interconnesse, quali sono gli organismi viventi e le società globalizzate, un danno, una disfunzione, un collasso si può espandere da un sottolivello ad altri adiacenti coinvolgendo (aggregando) di fatto un maggior numero di strutture. Il rischio sistemico sta a definire proprio la possibilità che un fattore nocivo, penetrato o generatosi in un sottolivello, possa allargarsi a tutto il sistema, oppure un sottolivello instabile può fungere da innesco di crisi di maggiori dimensioni su tutti i livelli cui esso è collegato. Le crisi economiche, le epidemie, il crimine transnazionale sono alcuni esempi di rischi sistemici.

(17) - Si sottolinea che molti individui, invece, cercano attivamente certe *zone* interstiziali per i loro stili di vita o per ricreare nuovi riti di passaggio/iniziazione (questo è un importante tema collaterale che però tralascieremo nella presente trattazione).

(18) - Strumenti tecnologici e truffe del mercato globale.

In modo maggiore che in passato gli interstizi contemporanei sono infatti costituiti anche da parti esterne dello Stato, da dinamiche non originarie del luogo dove l'interstizio si sta consolidando; in questo senso gli interstizi contemporanei sono perfettamente glocal (sia locali sia globali). L'interstizio post-moderno non è quello dei nostri padri; esso assume forme e caratteristiche diverse dai modelli noti nel fordismo<sup>(24)</sup> (quindi anche qualità materiali, tempi e spazi). L'interstizio ha le caratteristiche di dimensione trasversale, che coinvolge la società a più livelli, avendo possibilità e facilità di allargarsi a più Stati; il transnazionalismo ad esempio è un alimentatore di interstizi; la globalizzazione facilita la propagazione di persone, idee, strutture interstiziali, nonostante i confini. Il crimine transnazionale<sup>(25)</sup> può facilmente innescare la formazione di interstizi negli Stati, generando tre livelli di impatto: sulle strade, nelle comunità dei cittadini; sugli interessi dello stato all'estero;

minacciando gravemente la sicurezza mondiale (armi di sterminio, sostanze pericolose, minaccia batteriologica, traffico di persone), (Robert J. Kelly, Sharona A. Levy, 2012). L'interstizio post-moderno ha qualità pervasive e sfuggenti<sup>(26)</sup> tipiche del rischio sistemico. L'azione organizzatrice della società tende alla demarcazione e al contenimento delle aree interstiziali e, tuttavia, l'interstizialità riesce comunque a corrompere la sicurezza, crea setti, piani e confini interni alla società, di fatto trasformando gli Stati in "terre vulnerabili<sup>(27)</sup>". Si ritiene importante per i professionisti conoscere come i sistemi sociali sono infiltrati dall'incertezza interstiziale; se ne possono estrarre notizie utili<sup>(28)</sup>. L'interstizio può essere utilizzabile come categoria analitica delle società postindustriali<sup>(29)</sup>.

#### 4. Interstizio e interstizialità

Nell'area interstiziale precipitano i pezzi della struttura psicosociale, quando si scompone. L'interstizialità agisce così energeticamente sui nostri

(24) - Paradigma economico e culturale derivato dall'assunzione della catena di montaggio e della piramide industriale a modello sociale.

(25) - Il crimine transnazionale: crimine che si avvale del passaggio "tra gli Stati" per potenziarsi e scaricare poi gli effetti e i prodotti negli Stati. In questo modo, in modo simile alle aziende e le corporazioni multinazionali, il C.T. tenta di sottrarsi alle sue responsabilità e alla persecuzione legale. Sono esempi di C.T.: traffico di droga (soprattutto nuove droghe), cybercrime, contaminazione dei computer, traffico di soldi e finanziario illecito, traffico di esseri umani, contraffazione, violazione dei diritti e violazione delle proprietà intellettuali

(26) - Come dicono gli studi postcoloniali: *noi, il popolo subalterno, siamo l'immensità nascosta tra le pieghe della storia.*

(27) - Terre vulnerabili: sono da considerarsi terre vulnerabili quelle situazioni sociali, quelle aree, quei periodi storici contraddistinti da emergenzialità, instabilità, cambiamento; ove non è ancora visibile una forma o una organizzazione di un nuovo equilibrio stabile, ove non c'è ancora una sedimentazione delle variabili.

(28) - Feedback.

(29) - GIOVANNI GASPARINI, *Interstizi e universi paralleli*, edizioni Apogeo, pag. 3, 2007.

sistemi dell'ordine da richiedere nuove definizioni di ciò che noi chiameremmo forma, ordine, istituzione, controllo e anche salute mentale.

L'interstizio può essere un luogo fisico o anche una condizione, un tipo di relazione e di dinamica che si sviluppa tra soggetti e l'accadere di un territorio instabile e pericoloso, o tra soggetti inermi e soggetti pericolosi. Abbiamo già spiegato come si svolge il tempo e come sono gli spazi dell'interstizio quando questo assume le caratteristiche di un luogo fisico (Cianconi, 2015). In realtà l'interstizio non necessariamente è un luogo, non è necessariamente stabile nel tempo, non è necessariamente funzionale (serve a qualcosa), non appartiene a qualche realtà particolare, non necessariamente tende all'equilibrio. Marc Augè descrisse alcuni territori delle grandi metropoli che sono di per sé contraddistinti da anonimìa, relazioni di transito, un differente scorrere del tempo; il nome con cui sono stati indicati è non luoghi<sup>(30)</sup>. Tuttavia un interstizio non è un non-luogo per chi ci abita o deve stabilirci qualche rapporto sociale, poiché le relazioni ci sono, anche se possono essere estreme<sup>(31)</sup> e distruttive. Sono quindi interstiziali soprattutto le esperienze (interstizialità). Benché l'interstizialità si differenzi per la sua

evidente discontinuità, per l'eccezionalità, per il classico situarsi al di fuori della norma, spesso gli individui, nella loro vita di tutti i giorni, sperimentano una coesistenza parallela di normalità psicosociale e anormalità interstiziale. La popolazione dell'interstizio è eterogenea, considerato che vi accedono vari affluenti sociali. Vi troviamo lavoratori, persone semi-garantite, migranti, senzacasa, esploratori dispersi, viaggiatori, tossicodipendenti, senza fissa dimora (SFD), apolidi del transnazionalismo, devianti, disoccupati, pre-adolescenti barricati in casa, giovani adulti in sballo, anziani senza assistenza, malati senza diritto alla cura, malati psichici, vittime di abusi, parassiti, rifugiati e vittime di tortura, disperati della società, famiglie che vivono in automobili, gruppi cacciati dai territori<sup>(32)</sup> o dal lavoro, *working-poor*, stressati dal traffico, operatori abbandonati a se stessi. Tutte queste persone e questi gruppi costruiscono con il tempo un loro modo di adattarsi; naturalmente lo fanno utilizzando ciò che oggi l'interstizio offre loro<sup>(33)</sup>, ai diversi livelli di

(30) - MARC AUGÈ, *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, 1993.

(31) - Si ripete però che l'interstizio può essere anche una zona creativa, stabilite certe condizioni di sopravvivenza.

(32) - Sappiamo che nella nostra Nazione e nella Comunità Europea ne è entrata di varianza sociale negli ultimi anni; anche gli stessi cittadini autoctoni, se così si può ancora dire, si sono molto diversificati rispetto all'identità che ci proponeva lo stato-nazione degli anni Sessanta e Settanta.

(33) - Gli interstizi, nella loro disperazione, hanno delle forze sociali che permettono a tutto il sistema di rimanere in piedi evitando di collassare. Spesso queste forze non hanno nulla a che fare con ciò che la società fa per mantenere l'ordine. Si tratta di forze interstiziali; queste dobbiamo ringraziare se le favelas, le banlieue, i barrios, le riserve, le bidonville non implodano o esplodano nel caos.

settorializzazione economica in cui si sta riorganizzando lo stato postmoderno<sup>(34)</sup>. L'interstizialità manifesta la sua realtà, come fenomeno complesso sia in senso generativo sia in senso di sviluppo e sue evoluzioni. Una cultura in movimento tenta di ascendere ai beni, al riconoscimento e alla normalizzazione, alla ricerca di qualcosa; i fallimenti di una sempre più grande quantità di cittadini in disgregazione, ri-precipitanti continuamente nel disordine di crisi del singolo e collettive. È da rilevare che non sono solo i più poveri o i più non-garantiti a produrre l'interstizio e a viverci. La postmodernità è piena di giochi che comprendono una adrenalina quota di rischio, la ricerca di una rottura con il flusso del tempo coerente, con il segnale dello spazio razionale e con la storia ordinaria e i suoi stampi.

L'interstizio, a differenza dell'istituzione, è un contenitore estremamente ricettivo, flessibile, adattabile e rapido. A ogni crisi dello Stato, (o a ogni "frizione" tra i corpi sociali) l'interstizio accoglie nuovi abitanti. Questi sono sia i cittadini che, immiserendosi, scivolano in basso dagli strati sociali immediatamente sopra le soglie interstiziali<sup>(35)</sup>, sia i gruppi non garantiti che già risiedono in un interstizio.

(34) - Lo stato postmoderno sta creando le sue nuove classi in base a diversi presupposti rispetto lo stato industriale del secondo dopoguerra.

(35) - *Working-poor*; indebitati dai mutui, disoccupati senza diritti ecc.

A questi ultimi l'interstizio rinvigorisce la propria miseria, come un'onda montante che sa di destino storico. È intuitivo che una popolazione significativa dell'interstizio è quella dei migranti non garantiti<sup>(36)</sup>. Le migrazioni sono anzi, da alcuni decenni, un affluente importante e un costituente ormai stabile dell'interstizio. I migranti sono costretti a intrecciare relazioni costanti con spazi contraddistinti da precarietà e incertezza ma oggi, come loro, vi risiedono anche le realtà indebolite della nostra società. Se una volta i grandi interstizi erano nelle ex-colonie, le recenti crisi finanziarie a carattere economico-speculative che si susseguono dal 2008, hanno avvicinato il bordo dell'interstizio a molti occidentali e a interi Stati distinti una volta dal welfare. Essendo l'interstizio una condizione diffusa, si può nascere, crescere e morire in un interstizio, senza aver visto altro sia viaggiando come i migranti sia rimanendo stanziali (come accade agli abitanti delle baraccopoli e delle discariche e ai nostri connazionali nelle aree povere o impoverite). Così mentre cominciano a esserci lavori che associano la disoccupazione e le crisi economiche a depressioni e suicidi, ci sembra utile riferire un'evidenza descritta dai sociologi brasiliani che hanno studiato le favelas<sup>(37)</sup>.

(36) - Non garantiti: si intende nella più grande accezione del termine

(37) - Il disequilibrio delle grandi aree interstiziali (epidemie di paure, di alcolismo e crack, suicidi e omicidi) sembra non essere connesso alla povertà in sé, ma alla percezione del dislivello sociale da parte degli individui svantaggiati (G. ESPINHEIRA, *Sociedade do medo*, 2008).

Quindi l'ingiustizia (nel suo aspetto legale e morale) entra nell'area di pertinenza della psichiatria sociale. L'interstizio costringe gli "svantaggiati" a doversi relazionare con i "garantiti", perché non si vive altrove rispetto a loro, si vive accanto a loro. Ciò genera varie condotte di fuga, a seconda delle condizioni sociali e delle fasce d'età. Ci sono poi persone che cercano attivamente condizioni interstiziali per esigenze proprie. Queste persone si avvicinano all'interstizialità nella ricerca di riti di iniziazione<sup>(38)</sup> che compattino in qualche modo il loro disordine psichico<sup>(39)</sup>. Questa marginalità tipica dell'interstizio e il contatto che quest'ultimo ha con elementi trasgressivi, ambigui, pericolosi lo rende coinvolgente, energeticamente carico e anche attraente per chi ogni giorno è costretto nella norma e nell'ordine. Permane il rischio, più o meno consapevole, di farsi del male o danneggiarsi, soprattutto per chi, come i disperati, non ha mezzi di protezione o possibilità di sorvegliare la situazione di pericolo cui si espone stando in un interstizio.

(38) - Piercing, innesti, pan-tattoo, pseudo-vampirismo, pseudo-Okepa, funambolismo, sballo sintetico, mild-cut sono alcuni dei modi ormai in rapida diffusione di utilizzare pericolo e trasformazioni corporee per comporre, anche inconsciamente riti di passaggio che tuttavia, mancando senso sociale, risultano inefficaci a garantire trasformazioni identitarie.

(39) - Disordine psichico, spesso sensazioni croniche di vuoto e insensibilità/indifferenza da contaminazione con interstizi sociali (anche famiglie abusanti o inesistenti). Situazioni curate con l'autolesionismo "mild": il tagliarsi per "pseudo-terapia".

Gli studi ci mostrano che molti, alle prese con le loro necessità di "incursioni fuori dagli schemi"<sup>(40)</sup>, o anche solo per casualità, per adiacenza o semplicemente perché impoveriti, rapidamente finiscono per l'incontrare, immergersi o lesionarsi nella *zona* interstiziale.

## 5. La psicologia e le Sindromi da interstizio

La psicopatologia nell'interstizio è eterogenea. Si tratta di costruzioni psicologiche derivate dal costante contatto con un ambiente dannoso, pericoloso e povero di risorse, traumatismi da passaggio nell'interstizio, fenomeni quali anti-socialità strutturale<sup>(41)</sup>, depressioni reattive con perdita progressiva di vitalità, creazione di mondi magici pericolosi (sette e proselitismi), strutturazione di identità remissive, predisposizione a uno stile di vita improntato alla mancanza di futuro, scarsa capacità di mentalizzazione e scelte d'impulso e d'istantaneità; "cogli l'attimo" a qualsiasi costo esistenziale (sindromi "scia della cometa")<sup>(42)</sup>.

(40) - Vedi il "il novelty-seeking & danger-seeking" della psicologia e della devianza.

(41) - In Brasile questa realtà frantumata e in continua tensione è stata descritta come la guerra civile non dichiarata.

(42) - Sindromi "scia della cometa": costruzioni psicologiche e psicopatologiche pronte per l'acting out. Per tentare tutto in un attimo, giocarsi tutto per raggiungere una sponda desiderata. Istantaneità: apparire un attimo e ri-scompare, come la traccia di una cometa nel cielo, Paolo Cianconi, Addio ai confini del mondo, Franco Angeli, 2011, Milano.

Gli interstizi agiscono sulla psiche secondo le regole dei sistemi complessi e caotici<sup>(43)</sup>; gli incontri e scontri sono spesso casuali. Così l'interstizio genera una sensazione di insicurezza permanente, appartenenza a più mondi<sup>(44)</sup> non sotto il proprio controllo e precarietà<sup>(45)</sup>. I livelli di confronto tra interstizio e intimità psichica devono, per forza di cose, mantenersi al minimo; un individuo deve mantenersi "visibile" il meno possibile e interagire con la zona interstiziale con estrema cautela<sup>(46)</sup>. L'interstizio contribuisce a creare, anche transgenerazionalmente, adattamenti disfunzionali, temperamenti inquieti (border), ansie, depressioni, antisocialità, utilizzo di sostanze da strada, abuso di farmaci. Diverse aree psicologiche sono sottoposte al flusso di elementi con effetto degradante sulla salute mentale; questi elementi provengono da situazioni e territori interstiziali (e anche da quelli di frontiera).

(43) - Un interstizio è sensibile alle variabili iniziali, quelle presenti, con cui si costituisce.

(44) - Mondi spesso inconciliabili (la vita del lavoro e lo sbalzo senza limiti) che lasciano segni corporei e psicologici ad ogni passaggio e ad ogni cambio di fase.

(45) - Si possono formare delle vere e proprie culture interstiziali nella rete con i legami affettivi specifici (riorganizzazioni), labili, incompleti, insoddisfacenti. Gli spazi psicologici e sociali, le relazioni lavorative, i rapporti interpersonali voluti o subiti, da lineari mutano in multilivello, ma ritroviamo la solitudine e la precarietà tipicamente interstiziale.

(46) - Anche gli operatori percepiscono questa situazione di lavorare nel limen tra sponda istituzionale e interstizio disgregativo, (ricordo che mentre scrivo una collega è morta a Bari la settimana scorsa).

Nell'interstizio c'è una fonderia d'identità, un'azione plasmatrice e caratterizzata dall'imposizione dispotica di stampi predefiniti e pregiudiziali. In queste condizioni si sviluppano le future psicopatologie topografiche; persone ridotte a un nessuno-fragile che verranno colpite da mali derivati dalla loro esclusione dalla mappa privilegiata. A chi vive nell'interstizio è applicata una identità dall'esterno (marginale, tossico, vagabondo, straccione, prostituta, immigrato, alcolista, trans, SFD, borderline, giocatore ecc.). Si tratta di traumatologia continua che, al lungo andare, avvicina al diventare nulla. Questo è quello che Dal Lago intende con il termine non persone<sup>(47)</sup>. Quando si nasce o ci si inabissa in una condizione interstiziale<sup>(48)</sup>, la stessa percezione delle cose ne viene alterata e con essa anche quella di se stessi e delle proprie finalità.

Molto è ancora da valutare circa le ripercussioni nel vivere in un interstizio.

(47) - ALESSANDRO DAL LAGO, *Non-persone*, Feltrinelli 1999, ed. 2005.

(48) - L'identità è quindi anche dipendente dal tempo di permanenza nell'interstizio e le testimonianze ci riportano realtà particolari: l'individuo può rimanere nascosto nell'interstizio un tempo ampiamente variabile, da mesi ad anni, potenzialmente anche tutta la vita. La riemersione di chiunque abbia vissuto in un interstizio corrisponde alla sua (ri)comparsa di fronte all'istituzione quindi la scuola, l'ospedale, la registrazione lavorativa, il carcere, la documentazione anagrafica, ecc. Qui è valutata una identità e sarà valutabile il danno prodotto dalla sosta nell'interstizio.

L'OMS (Organizzazione mondiale della sanità) sta cercando di collegare i fattori di rischio alle reali risultanze di danni e svantaggi delle popolazioni e degli individui che affrontano crisi economiche, povertà strutturali, violenza e criminalità (intra ed extra familiare), Junk-food, junk-information, truffe, guerre e scontri, esposizione a terrorismo, cataclismi eccetera. Possiamo trovare interstizi in tutto ciò. Il DSM-5 (Manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali) pone una nuova enfasi tutta particolare alle aree del funzionamento sociale dell'individuo, in relazione al trattamento. Questo slittamento sul funzionamento mette in crisi le classificazioni precedenti che si basavano anche sul concetto di sindrome.

Se dobbiamo valutare funzionamenti ci viene richiesto di uscire dal territorio protetto della malattia mentale ed esprimerci circa ambiti non strettamente di pertinenza della psichiatria. Lo psichiatra deve cioè, sempre di più, occuparsi di quelle aree periferiche che rappresentano condizioni di slittamento, confuse, magmatiche. Esse emergono dalla trasformazione urbanizzata del mondo e dalla polarizzazione a imbuto dell'umanità verso le risorse disponibili e il loro utilizzo.

Queste aree disorganiche (non lineari) sono la marginalità, le malattie

della povertà, la mutazione di legami, la violenza intra familiare, quella del vicinato, l'antisocialità, la galassia compulsiva dei comportamenti tossicomanici, il frantumarsi dei sistemi aggregativi e dei rapporti<sup>(49)</sup>, la caduta delle resilienze psichiche di fronte alle crisi, le nuove vulnerabilità, le nuove generazioni svuotate con mappe cognitive guidate dal mercato e dell'istantaneità (Cianconi 2011, 2015).

I nostri presidi, i SerT (Servizio Tossicodipendenze), i SIM (Salute Mentale Adulti) e i DSM (Dipartimento di Salute Mentale), le carceri, con non grandi risorse, incontrano l'interstizio ormai ovunque, là dove esso spinge la popolazione verso l'emergenza psichica.

## 6. Conclusioni

Per comprendere tematiche come quelle che riguardano i territori instabili in generale e gli interstizi in particolare, bisogna sempre procedere con la ricerca multidisciplinata. I territori critici come gli interstizi e le situazioni di interstizialità si situano all'incrocio tra complessità e disorganizzazione; essi sussistono spesso accanto alla realtà, mimetizzandosi con la norma e il diritto che invece tendono a distruggere.

(49) - Civiltà pseudo-Asperger.

Il rapporto tra territori che si impoveriscono da una parte e le risposte adattative, la resilienza e la devianza dall'altra sono un orizzonte di interesse comune.

La psichiatria partecipa a fornire un sapere fenomenologico e una teoria della mente continuamente seguendo gli studi delle neuroscienze sociali e l'evoluzione degli eventi che interessano la globalizzazione, scambiandosi informazioni con le altre strutture dello Stato. Le aree interstiziali segnalano territori insicuri, bandiere rosse di acque inquiete per la salute mentale, ove l'adattamento è difficile. Il nostro paradigma, come quelli dei sistemi di

sicurezza, controllo ed efficienza, si muove, coinvolgendo gli obiettivi, rivedendo i range di ciò che sia patologico e di cosa non lo sia. Gli ambiti e i confini di intervento su cui la psichiatria deve esprimersi; sono quanto mai ambigui, meticci, mescolati. Spesso si tratta di fattori di cui la psichiatria non si era mai prima interessata. Se il nostro mondo cambia è evidente che "...Questa incertezza e confusione probabilmente persisterà per qualche anno...".

(M. Maj, 2012).

*Dottor Paolo Cianconi,  
medico, specialista in psichiatria*



*Riferimento bibliografici*

- M. AUGÈ, *Non luoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, 1993;
- D. BOR, *La Voracità del cervello*, edizioni Castelvecchi Lit. Roma, 2012;
- P. CIANCONI, *Le chiavi dell'orizzonte circolare. Territorio mutazione psicopatologia*, Roma, 2015;
- P. CIANCONI, *Addio ai confini del mondo*, edizioni Franco Angeli, Milano, 2011;
- A. DAL LAGO, *Non-persone*, Universale Economica Feltrinelli, Milano, 1999;
- M. DUGLAS, *Purezza e Pericolo*, 1966, edizioni Il mulino, Bologna, 1993;
- G. ESPINHEIRA, *Sociedade do Medo*, edizioni Edufba, Salvador (Br), 2008;
- G. GASPARINI, *Interstizi e universi paralleli*, edizioni Apogeo, 2007;
- M. GAZZANIGA, *Chi comanda?* (Titolo originale: *Who's in Charge? Free will and the Science of the brain*, 2011), edizioni Codice, Torino, 2013;
- M. MAJ, *From "Madness" to "mental health problems": reflections on the evolving target of psychiatry*, World Psychiatry, october 2012, pagg. 137-138, edizioni Elsevier, Milano;
- C. MENCACCI, *Quali interventi per quali pazienti? La gestione del suicidio in ambiente psichiatrico*. Giornata Mondiale per la prevenzione del Suicidio. Roma 10 settembre 2013;
- T. KHUN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, (1962) edizioni Piccola Biblioteca Einaudi, Torino, 2009;
- L. SMITH, *Caos*, edizioni Codice, pag. 4, Torino, 2008;
- ROBERT J. KELLY, SHARONA A. LEVY, *"Endangered Empire: American Responses to Transnational Organized Crime"*; ROBERT J. KELLY, SHARONA A. LEVY, *Journal of Social Distress and the Homeless*, Vol. XXI No. 1 & 2, June 2012, Brooklyn College of the City University of New York.

# RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI

Anno X - n. 1 - gennaio-febbraio 1962

## *Premessa*

In questo fascicolo proponiamo un articolo apparso sul primo numero della Rassegna dell'Arma dei Carabinieri del 1962, circa centocinquant'anni dopo la fondazione del Corpo dei Carabinieri Reali. Nell'occasione, l'allora Capitano E. D'Alessandro, pubblica una breve sintesi di documenti - tra cui dispacci, circolari e decreti - tratti da antiche raccolte dell'Arma. L'interesse, come enunciato dall'Autore stesso, nasce dalla genuinità della documentazione reperita che, seppur - ormai - risalente a quasi due secoli fa, sembra appena uscita dalla penna di un'abile scrittore.

## L'ARMA CENTO ANNI FA

*(Cap. CC. E. D'Alessandro)*

La storia è solita registrare nei suoi annali i fatti di maggior importanza, le grandi battaglie, gli episodi di eroismo, la vita degli uomini illustri, la stipulazione di trattati internazionali, il ritorno alla pace dopo i conflitti che sconvolgono il mondo. Ma dalla storia resta spesso estranea la cronaca, cioè quegli appunti di vita più spicciola, che invece non hanno solo un valore di curiosità ma consentono di crearsi un'idea ancor più precisa dell'ambiente e della situazione particolare, in cui i fatti stessi sono avvenuti.

Per questo motivo nei brevi appunti che seguono, lungi dal voler illustrare l'Arma com'era cento anni fa, al sorgere cioè del nuovo Stato unitario, si vogliono riportare alcune note di colore, che potrebbero servire da cornice ad uno storico nel narrare avvenimenti più importanti e determinanti.

Forse, però, il lettore troverà utile questa breve sintesi di documenti, tratti da antiche raccolte di circolari dell'Arma. L'interesse, infatti, nasce dalla genuinità della documentazione di usi, di costumi, di cose semplici d'ogni giorno che, pur risalendo ad un secolo fa, sembrano appena usciti dalla penna svolazzante di un abile scritturale.

Iniziamo senz'altro sintetizzando una circolare di massima che reca la data del 16 giugno 1861, diramata a tutte le Stazioni dal Luogotenente Generale Comandante Generale del Corpo, Lovera di Maria.

Dice la circolare:

«Un nuovo lusinghiero attestato di considerazione di che gode, al cospetto della Nazione, l'Arma dei R. Carabinieri, vien questa di ricevere oggi col Ministeriale dispaccio, del quale io qui spedisco copia, e che surrogando con disegno tutto paterno all'attual premio di riassento (gaggio) tre ordini di soprassoldo, fa sì che la condizione finanziaria dei militari anziani sia d'assai migliorata».

«Cotale favore sarà, non dubito, dai Sottufficiali e Carabinieri tutti compreso ed apprezzato con special senso di riconoscenza, la quale con maggior efficacia si addimostra dal lodevole proposito ognor più in noi rafforzato di adempiere con fermezza e zelo gli importanti doveri che ci sono imposti, e che tanto servirono per lo addietro a cattivarci quel sentimento di fiducia che il Paese per ogni dove ci manifesta, e che importa di accrescere con atti splendidi non solo, ma eziandio mantenere impresso con una condotta dignitosa, morale e per ogni verso irreprensibile».

Nel suo dispaccio, il Ministro della Guerra dettava alcuni «vantaggi per gli individui di bassa forza che continuano nel Corpo o vi sono ammessi». Si trattava di soprassoldi giornalieri di anzianità (centesimi 20 se a piedi e centesimi 40 se a cavallo), un ulteriore soprassoldo di centesimi 5 per coloro che contassero dodici anni di servizio, e la concessione di un assegno di primo corredo di L. 350 all'Arma a cavallo e di L. 150 a quella a piedi. In merito a quest'ultimo vantaggio, il dispaccio ministeriale precisava: «Tale assegno diverrà di loro proprietà soltanto dopo 24 mesi di servizio».

Tratta da una circolare sempre del 1861, ecco un'altra simpatica nota:

«Potendo occorrere che i Signori Governatori intraprendano il giro dei Circondari delle rispettive Provincie, il Ministero della Guerra prescrive che in tale circostanza le Stazioni a cavallo dovranno andar loro incontro ad un mezzo chilometro di distanza dal paese e quelle a piedi trovarsi al luogo di loro entrata nel paese o del cambio dei cavalli od alla stazione della Ferrovia, ove fossero per solamente transitare».

«Pel caso, poi, che il Governatore arrivasse per la Ferrovia, allora basterà ben inteso che gli uomini tanto a cavallo che a piedi si trovino schierati allo scalo della Ferrovia».

Con la circolare che segue, invece, datata 18 novembre 1861, vediamo apparire, se così si può dire, il Ruolino Ufficiali, che ancor oggi viene annualmente stampato a cura del Comando Generale. Dice infatti la circolare:

«Questo Comitato<sup>(1)</sup>, nella considerazione che in molte Stazioni di recente formazione o non vi sono ancora quadri di Ufficiali ovvero ve ne hanno d'incompleti, ha fatto dare alle stampe un Elenco degli Ufficiali tutti, per anzianità, coll'indicazione delle rispettive residenze e con un indice alfabetico».

«Essendo necessario di sapere quanti esemplari possano occorrere al bisogno del Corpo, la S.V. vorrà essere compiacente di rivolgersi allo stesso tipografo del Corpo, Signor Cassine, per indicargli il numero preciso che ne occorre per codesta Legione, indicazione questa essenziale sia per norma dello stampatore sia per fissare il prezzo d'ogni copia, il quale necessariamente sarà più o meno elevato a seconda della maggiore o minore quantità che se ne richiederà».

Con la seguente «disposizione di massima» diramata da Torino il 20 marzo 1862, più che nascere vediamo perfezionarsi e svilupparsi i «fogli d'ordine» legionali, tuttora in vita. Così si legge:

«Il Comitato ebbe a rilevare che la circolare periodica prescritta dall'art. 593 del Regolamento Generale del Corpo non è diramata dalle varie Legioni alle stesse epoche e che non contiene nozioni e variazioni uniformi fra una Legione e l'altra. Onde stabilire uguali norme nella compilazione di tale circolare e per meglio raggiungere lo scopo della medesima che è quello di eccitare li Sottufficiali e Carabinieri ad una nobile gara nell'adempimento del

---

(1) - Nel 1861, in seguito al felice compimento dell'Unità d'Italia, si procedette ad un ordinamento dell'antica Armata sarda che assunse la denominazione di «Esercito italiano». Il Corpo dei Carabinieri fu quindi elevato al rango di Arma ed il nuovo ordinamento prevede, quale organo supremo, un Comitato, composto da 1 Luogotenente Generale e da 4 Maggiori Generali. Il Comitato dell'Arma venne sostituito, nel 1882, da un Comando dell'Arma dei Carabinieri, ma tale denominazione durò breve tempo. Con la legge 8 luglio 1883, infatti, fu definitivamente mutata in Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri.

proprio dovere coll'esempio che ivi si porge di azioni di merito e di castighi che traggono seco i mancamenti, e di mantenere vivo lo spirito di Corpo nelle varie Legioni, le quali, benché amministrativamente separate, formano però un solo Corpo per ciò che ha tratto al servizio ed alla disciplina, il Comitato è venuto nel divisamento di prescrivere quanto segue:

1° - la circolare periodica verrà compilata alla fine di ogni trimestre, cominciando dopo la scadenza del secondo del corrente anno;

2° - la medesima comprenderà:

(a) - le menzioni onorevoli;

(b) - le decorazioni, promozioni, retrocessioni, sospensioni, condanne, passaggi ai Corpi e da una Legione all'altra, giubilazioni, congedi, morti, diserzioni, insomma tutte le variazioni dei Sottufficiali e Carabinieri;

(c) - le punizioni d'ogni genere di graduati e, per gli appuntati e carabinieri, quelle di sala di disciplina ed anche degli arresti semplici se questi si estendono a 15 giorni;

3° - le menzioni onorevoli riguardano soltanto i Sottufficiali e Carabinieri, e se taluno Ufficiale avesse cooperato a qualche bella operazione co' suoi dipendenti e dovesse per tale motivo essere nominato, ciò sarà solo incidentalmente, poiché le azioni di valore degli Ufficiali dovranno segnalarsi, quando ne sia il caso, con apposito ordine del giorno o circolare;

4° - i Comandanti di Legione si scambieranno fra loro tre esemplari della circolare periodica e ne invieranno altri tre al Comitato;

5° - il Comitato, rilevando nell'una o nell'altra Legione qualche nobile azione degna di essere segnalata al Corpo intero, la indicherà alle altre Legioni e queste nel trimestre successivo la iscriveranno nella circolare periodica, dopo le menzioni della propria Legione».

In una circolare del 30 luglio 1862 sentiamo invece parlare di trombettieri, pennacchio bianco e rosso, e uniformi speciali per i musicanti:

«Con R. Decreto 18 giugno scorso, essendosi aumentati sei uomini ad ogni Stato Maggiore di Legione e dodici a quello della 7<sup>a</sup> per fare servizio da trombettiere, onde vi sia uniformità ne' distintivi di cui denno fare uso, questo Comitato ha stimato di adottare li seguenti, già dal Ministero approvati per la fanfara dell'antico Corpo:

1° - pennacchio bianco e rosso, cioè bianca la metà superiore e rossa la metà inferiore;

2° - cordelline in argento e seta rossa;

3° - all'abito di grande tenuta una lira ricamata in argento da una parte e dall'altra del colletto, al punto ove le due parti si affibbiano, una lira ai paramani, una frammezzo ai bottoni del dorso ed una lira, invece delle granate, alla punta delle falde;

4° - al vestito di piccola tenuta una lira ad ambo le parti del colletto e non altro;

5° - frangia alli spallini (li 24 fili d'argento fino. frammisti a tre a tre ad altrettanti di seta scarlatta);

6° - dragona di lana scarlatta e d'argento fino colla fettuccia uguale;

7° - cordone in filo d'argento e lana rossa coperti di frangia in argento fino».

Un esame particolare merita la « circolare di massima n. 4 », del 31 maggio 1863, diramata a stampa dal Comitato del Corpo direttamente a tutte le stazioni per « attergere » diremmo oggi noi una circolare del Ministero della Guerra, Direzione Generale delle Leve, Bassa Forza e Matricola.

Occorre però premettere che per «surrogazione» s'intendeva la sostituzione, consentita dalla legge, ad esempio di un fratello con un altro nel servizio alle armi.

«A porre argine dice la circolare ad un indegno traffico pel qua le una consorteria altrettanto avida quanto astuta, mettendo in opera artifizi e raggiuri di ogni specie, non rifuggiva dal promuovere l'intrusione nell'Esercito nazionale di individui indegni di vestire l'onorata militare divisa, e talvolta di sostituire un individuo ad un altro, il ministero della Guerra col qui unito Dispaccio ha determinato che d'ora in poi nessuno potrà essere più accettato come supplente al militar servizio se tra gli altri documenti dalla Legge prescritti, non produrrà un certificato di buona condotta da rilasciarsi dal Comandante la Stazione dei Carabinieri da cui dipende il luogo dove ha domicilio».

«Questo onorevole attestato di fiducia per parte del Governo prova com'egli altamente apprezzi il concorso di quest'Arma in materia cotanto delicata, e faccia speciale assegnamento sulla specchiata integrità, sull'oculatezza e sagacia della medesima per isventare sì colpevoli macchinazioni e tutelare l'onoratezza della militare divisa».

«Ma se da un lato il Corpo può a buon diritto andare orgoglioso, dall'altro ei debbe riflettere alla grave responsabilità che si assume in faccia al Governo ed all'Esercito, di cui condivide l'ottima fama, ed adoperare in guisa che l'aspettazione comune non rimanga delusa...».

Seguendo alcune avvertenze, quali l'obbligo di constatare l'identità personale dell'individuo che fa domanda, di non rilasciare il certificato se non dopo la presentazione fatta dal richiedente di un altro certificato rilasciato dal Sindaco, dal quale risultasse che la persona non fosse di età superiore ai 26 anni, di «accertare mediante accurate e precise informazioni, della verità di quanto sta per certificare».

Ed ancora:

«Nel caso che il richiedente sia da poco tempo domiciliato nel distretto della propria Stazione, non lo rilascerà che dopo essersi procurate informazioni dal Comandante di quell'altra Stazione ove il richiedente aveva prima domicilio».

«Dopo riempiti colle ricevute indicazioni tutti gli spazi in bianco di questo certificato modello n. 76 bis, sarà consegnato coll'altro modello n. 76 al richiedente, gratuitamente. Appena consegnato detto certificato al richiedente, questo sarà preso in nota sulla relativa rubrica alfabetica col numero d'ordine».

Nel suo Dispaccio, il Ministro della Guerra, dopo aver accennato al proponimento di presentare al Parlamento una legge «per meglio garantire le surrogazioni ordinarie», impartisce fra l'altro disposizioni ai «Consigli di Leva, Amministrazioni dei Corpi ed Autorità tutte cui incombe per legge il dovere di intervenire nelle surrogazioni "affinché" prima d'accettare un individuo come surrogato ordinario o di fratello, dovranno attentamente osservare se fra i certificati prodotti v'abbia anche il suddetto modello n. 76 bis, ed inoltre si faranno carico di bene constatare l'identità del personale».

<b>CARABINIERI REALI</b> -----◇◇◇-----	NUMERO D'ORDINE	C E R T I F I C A T O  D I  B U O N A  C O N D O T T A  -  M O D E L L O  N.  7 6  B I S  P E R  C A M B I	NUMERO D'ORDINE DEL REGISTRO	<b>CARABINIERI REALI</b> -----◇◇◇-----
LEGIONE di ..... DIVISIONE di ..... COMPAGNIA di ..... STAZIONE di .....  <b>CERTIFICATO DI BUONA CONDOTTA</b> <i>a favore di</i>  figlio di ..... e della ..... nato a ..... Circondano di ..... li ..... e domiciliato a .....	Si è rilasciato il dicontra certificato al sovra descritto individuo li ..... per valersene onde essere ammesso come supplente.		LEGIONE di ..... DIVISIONE di ..... COMPAGNIA di ..... STAZIONE di .....	
<b>CONNOTATI</b> -----◇◇◇-----  Capelli ..... Sopracciglia ..... Occhi ..... Fronte ..... Naso ..... Bocca ..... Mento ..... Viso ..... Segni particolari .... Statura metri .... Professione .....	riconfermato per rinnovazione della data di .....	<b>CONNOTATI</b> -----◇◇◇-----  Capelli ..... Sopracciglia ..... Occhi ..... Fronte ..... Naso ..... Bocca ..... Mento ..... Viso ..... Segni particolari ..... Statura metri ..... Professione .....		

(fac-simile della prima parte del modello 76 bis)

*Modello N. 76 bis del Regolamento sui reclutamento  
(Circolare Ministeriale 29 maggio 1863, N. 18)*

(Rilasciato gratis)

a favore di .....  
figlio di ..... e della ..... nato a .....  
Circondano di ..... li .....  
e domiciliato .....  
onde valersene per essere ammesso come supplente . . . .

Il sottoscritto Comandante la Stazione di .....  
dichiara che il sovradetto .....

per quanto gli consta dalle assunte informazioni, non è ris-  
soso, dedito al vino, all'ozio, cite non è sospetto in genere di  
furti, non fu condannato a pena, cite ha finora provveduto al suo  
sostentamento con la sua professione, e che è tenuto in estima-  
zione d probo ed onesto, e cite perciò non è indegno di appar-  
tenere all'Esercito Italiano.

Fatto a ..... il ..... 18

Il Comandante la Stazione

In un'altra circolare datata 29 maggio 1863 sentiamo parlare di traduzioni di detenuti in vagoni cellulari. Si legge infatti che era intenzione del Ministero dell'Interno di dare « un maggiore sviluppo » a tale sistema di traduzioni, « siccome quello che, oltre all'essere più conforme alla civiltà dei tempi, riuscirà di grande sollievo ai carabinieri i quali, meno distratti dalle continue scorte a prigionieri per le strade ordinarie, potranno maggiormente concentrare la loro azione a vantaggio degli altri servizi d'ordine e di sicurezza pubblica ».

I Comandanti delle Legioni erano pertanto pregati di voler studiare la questione e «favorire le seguenti nozioni»:

«1° - Quanti vagoni cellulari sarebbero da assegnarsi alle linee ferroviarie sulle quali un tal servizio non ha ancora luogo;

2° - quanti dei medesimi sarebbero da aumentarsi nelle linee in cui già è attuato per dargli maggiore sviluppo;

3° - quanti se ne dovrebbero tenere di riserva nelle varie stazioni ferroviarie più centrali per valersene all'occorrenza di straordinarie e più numerose traduzioni;

4° - finalmente piante vetture cellulari possano occorrere nei centri principali per tradurre dallo scalo della ferrovia al carcere e viceversa i detenuti».

Sempre a proposito di traduzioni di detenuti, di particolare interesse è una lettera inviata nel novembre 1864 a tutte le Legioni, meno la 14<sup>a</sup> (Legione Allievi di Torino):

«Di quando in quando sorgono reclami per detenuti posti in traduzione dall'Italia settentrionale o centrale alla meridionale, de' quali si perdettero le tracce o che non erano giunti ancora a destinazione dopo due mesi di viaggio, sebbene non trattenuti per via di malattia od altro».

«Questi ritardi, pregiudizievoli ai detenuti che soffrono di più, al servizio per la protratta assenza dei Carabinieri ed all'erario per le maggiori spese di trasporto, provengono per lo più da false direzioni o da equivoci riguardo ai paesi che sono omonimi, oppure che hanno nomi quasi analoghi».

Per eliminare tale inconveniente, si rende noto nella circolare che il Comitato dell'Arma aveva fatto compilare un itinerario che poteva servire di guida ai militari comandati di traduzione. Inoltre sull'ordine di traduzione non si doveva omettere mai di riportare, oltre al nome del comune ov'erano diretti i detenuti, il Circondano e la Provincia.

Chiuderemo questo breve esame di antiche circolari dell'Arma con una che venne diramata nel dicembre 1864:

«Onde non distogliere dalle loro occupazioni di servizio i militari del Corpo, di cui del resto mi sono noti i benevoli sentimenti verso i loro Capi, tanto io quanto i Membri del Comitato qui residenti abbiamo creduto bene di dispensarli in occasione dell'imminente rinnovarsi dell'anno dal dirigere le consuete lettere di felicitazioni e di auguri, rendendo loro istessamente distinte grazie». Firmato: Luogotenente Generale Lovera di Maria.

*cura del M.A.s. UPS Alessio Rumori*

## LIBRI

Daniele Cellamare

**Gli Ussari Alati**<sup>(\*)</sup>

*Fazi Editore,  
2014, pagg. 350,  
euro 14,50*

Gli Ussari alati affronta il tema caldo e controverso dello scontro-incontro tra culture, le cui radici gettano una luce in più su cui riflettere.

Degna di nota è la tipologia variegata delle informazioni: oltre agli elementi storici, utili per l'inquadramento cronologico, sono presenti tantissime curiosità riguardanti luoghi, oggetti e personaggi. Una vera e propria epopea storica, un romanzo appassionante su un capitolo fondamentale dell'epoca moderna.

È l'11 settembre 1683. Il feroce esercito turco è pronto ad attaccare il cuore dell'Europa cristiana, Vienna.

Cresce la preoccupazione nel mondo cattolico.

Non è semplice radunare le forze necessarie a opporsi al nemico, dopo che gli scismi del secolo precedente hanno diviso i cristiani e le ambizioni politiche contrappongono i re appartenenti alla stessa fede. Proprio in questo momento di grave pericolo i personaggi più influenti d'Occidente si cimentano nell'ennesima crociata. L'Europa è spezzettata tra Stati e staterelli e i suoi sovrani sono divisi da invidie, antipatie e questioni territoriali, ma l'Impero ottomano è al culmine della sua potenza. Eppure, mentre le voci e i sussurri di un pericolo oscuro proveniente da sud-est corrono più veloci di qualsiasi staffetta, sono in pochi a rendersi conto che la posta in palio è che di lì a poco, sui cieli d'Europa, da ogni guglia e da ogni campanile, sventoli la bandiera con la mezzaluna - che il vero obiettivo di Kara Mustafà non è Vienna, la "mela bianca", ma la "mela rossa": Roma.

Non lo capisce il "re cristianissimo" Luigi XIV di Francia, che per delle rug-

gini verso Leopoldo I, imperatore del Sacro Romano Impero, decide di non intervenire, abbandonando la capitale austriaca al suo destino. Le speranze sembrano già perdute, ma non è così.

Il papa affida a un frate cappuccino, padre Marco d'Aviano, il compito di creare una Lega Santa tra i sovrani cattolici, chiedendogli in particolare di cercare l'appoggio della Polonia, nelle cui brughiere è custodito il segreto dei misteriosi ussari alati, corpo guerriero d'élite di cui si sa solo una cosa: è l'unico, nell'intera storia militare europea, a non essere mai stato sconfitto. E così, mentre dall'alto delle mura di Vienna già si scorgono, all'orizzonte, le avanguardie del più grande esercito turco che abbia mai messo piede in Europa, proprio gli ussari alati potrebbero essere l'ultima speranza per la città.

(\*) Recensione tratta dal sito della Fazi Editore. Fonte: <http://www.fazieditore.it/Libro.aspx?id=1394>.

## RIVISTE

*Informazioni della Difesa*

Il n. 4/2014 presenta, in apertura, il testo dell'audizione del Ministro della Difesa, Sen. Roberta Pinotti, tenuta, il 10 luglio 2014, avanti le Commissioni Difesa congiunte del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati sulle "Linee programmatiche del semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea in materia di Difesa", a seguire gli articoli di Alessandro BUSONERO "Operazione Mare Nostrum: una grande operazione umanitaria", Enzo LIGUORI "Considerazioni prospettiche in tema di materiale sanitario utilizzabile in Teatro Operativo", Cesare CECCARONI "XX anniversario dell'Operazione Sharp Guard", Fabrizio SALERNO "L'evoluzione dell'addestramento nei Combat Training Centers (CTCS) nell'US Army in risposta ai nuovi conflitti asimmetrici (parte 1), Massimiliano

CROCE "Rilevamenti topografici terrestri e marini a tutela dei beni archeologici nazionali", Diego BOLCHINI "L'analisi culturale nei nuovi scenari: prospettive di lettura", Monia SAVIOLI "La Siria oggi".

Nel n. 5/2014 sono stati pubblicati, in apertura, l'intervento del Capo di Stato Maggiore della Difesa, Ammiraglio Luigi BINELLI MANTELLI, al Seminario "Civilian-Military Integration in the planning and conduct of EU operation" (Roma, 1° ottobre 2014), a seguire gli articoli di Ferdinando FEDI "La Difesa e la protezione dei Beni Culturali in caso di conflitto armato", Fabrizio SALERNO "L'evoluzione dell'addestramento nei Combat Training Centers (CTCS) nell'US Army in risposta ai nuovi conflitti asimmetrici (parte 2), Gianpaolo RAPPOSELLI "La componente interforze di supporto aereo alle operazioni speciali: sinergie e prospettive future", Alessandra MULAS "La Siria e il Libano: analisi e prospettive future", Federico FIORELLI "L'acqua tra simbolo e bisogno: i rischi geo-politici dello

sfruttamento idrico".

Nel n. 6/2014 sono stati pubblicati gli articoli di Emmanuele ARESU "Il Provincial Reconstruction Team (PRT) in Afghanistan", Umberto MONTUORO "Spazio e diritto internazionale. Frontiere dell'impegno italiano in Europa. Attualità della formula italiana dell'intenso rinnovamento", Ada FICHERA "Gauguin e Bonnard. Un ritrovamento esclusivo tra competenza dei Carabinieri e vicende rocambolesche", Stefano LUCI "Il Comitato Unico di Garanzia: una questione di genere", Maurizio DELLI SANTI "Il nuovo terrorismo: questioni giuridiche e scelte politico-militari nelle misure di contrasto".

Segnaliamo il supplemento al n. 6/2014 "Lo spazio cibernetico tra esigenze di sicurezza nazionale e tutela delle libertà individuali".

*Rivista Militare*

Del n. 3/2014, maggio-giugno, segnaliamo la pubblicazione degli articoli di Pietro BATAACCHI "Afghanistan, un futuro senza NATO", Daniele CELLAMARE "L'educazione

occidentale in Nigeria”, Filippo Maria BONCI “Il sangue del Congo”, Franco DEL FAVERO “Linea Durand, il confine che esiste solo per il GPS”, Arduino PANICCIA “Il Premier Erdogan e l’attuale situazione politica turca”, Cesare MARINELLI “Security Force Assistance. L’Operazione Coorte”, Giovanni ERCOLANI “La Cooperazione Civile-Militare come spazio antropologico”, Marco PODDI “E-Learning, un progetto per l’Esercito” (2<sup>a</sup> parte), Armando SULLO “Il mercato elettronico della P u b b l i c a A m m i n i s t r a z i o n e”, Michele PIERRI “Droni: pro e contro”, Fabrizio ARGIOLAS, Vincenzo SPANÒ e Alessandro DI RELLA “I droni: dell’Esercito Italiano”, Giuliano DA FRÈ “L’Esercito Croato”, Andrea BELTRAMO “Si vis pacem ...9 parabellum”. Nel n. 4/2014, luglio-agosto, sono stati pubblicati gli articoli di Daniele CELLAMARE “L’Egitto e la nuova presidenza”, Pietro BATAACCHI “La competizione in Asia”, Arduino PANICCIA “La Bulgaria

oggi”, Filippo Maria BONCI “Le contraddizioni del Mozambico”, Manlio SCOPIGNO “Le missioni di addestramento e assistenza all’estero”, Francesco SUMA “SWOT Analysis”, Giuseppe TEMPESTA “Le operazioni in aree urbanizzate”, Federico PRIZZI “Approccio emico nelle operazioni CIMIC”, Angelo TUCCILLO e Matteo MARTI “La formazione di base degli Ufficiali dell’Arma delle Trasmissioni”. Nel n. 5/2014, settembre-ottobre, sono stati pubblicati gli articoli di Pietro BATAACCHI “L’instabilità del Sahel”, Filippo Maria BONCI “Il nuovo volto di Al Shabaad”, Daniele CELLAMARE “Sud Sudan”, Arduino PANICCIA “Romania. La frontiera dell’Occidente”, Claudio BERTOLOTTI “Comunicazione interculturale e cooperazione civile-militare”, Antonio MARTI “Le attività non cinetiche della missione in Kosovo”, Alessandro PINTI e Mariano PIZZO “La valutazione attitudinale del candidato”, Giorgio NAPOLETANO “L’inscindibilità tra intelli-

gence militare e la componente manovra”, Gianmarco DI LEO “Il cuore oltre l’ostacolo”, Leo FERRANTE “Leader si nasce o si diventa?”, Marcello COSOLO “A 129 D Mangusta”, Sebastiano LA PISCOPIA “Dalla parola all’Ufficiale al pignoramento extra giudiziale”. Nel n. 6/2014, novembre-dicembre, sono stati pubblicati gli articoli di Daniele CELLAMARE “La Libia ancora nel caos”, Arduino PANICCIA “La Moldavia. Un Paese tra Est e Ovest”, Pietro BATAACCHI “L’industria della Difesa Europea”, Antonio CIABATTINI LEONARDI “L’ascesa della Cina”, Pietro TORNABENE e Fabio LIUZZI “La capacità dual use del Genio”, Gianmarco DI LEO “Lezioni Apprese e Storia Militare”, Marco PODDI “Aeromobilità e fanteria aeromobile”, Antonio EVARISTO “Il profilo psicologico del personale militare CIMIC”, Gino BACCI “Esercito: una prospettiva di lavoro per il futuro”, Giuliano DA FRÈ, Leo FERRANTE “L’arte del comando: il Comandante curioso”.

*Rivista Marittima*

Il numero di luglio 2014 presenta gli articoli di Massimo DE LEONARDIS “Ucraina: l’eredità della Storia e il peso della geopolitica”,

Francesco TAMBURINI “Gli accordi di pesca dell’UE con il Marocco”,

Maurizio BETTINI “Il Mediterraneo tra territorializzazione e mutamenti”,

Francesca MANENTI “L’Italia e il sistema di approvvigionamento energetico nazionale”,

Massimo BALDACCI “In Asia Centrale c’è ancora posto per l’Asia Centrale?”,

Enrico CERNUSCHI “Il mare d’oro”,

Osvaldo BROGI e Piero PREDONZANI “Nuove sfide ingegneristiche per rilanciare l’occupazione e la competizione internazionale”,

Giuliano DA FRÈ “La Marina turca”,

Michele COSENTINO “Il ritorno della Marina russa”.

Nel numero di agosto-settembre 2014 sono stati pubblicati gli articoli di Giulio SAPELLI “Un nuovo Mediterraneo dopo

Fernand Braudel, Marta DASSÙ “Dalla terra al mare una strategia di sicurezza per l’Europa”,

Luigi MARRAS “Il ruolo della

Diplomazia navale nell’approvvigionamento energetico”,

Edward Nicolae LUTTWAK “Family by Family, house by house”,

Francesco TAMBURINI “Le conseguenze della scomparsa della Jamahiriyya libica

sull’equilibrio saheliano e mediterraneo”,

Pier Paolo RAMOINO “Non trascuriamo il Mediterraneo allargato”,

Ferdinando SANFELICE di MONTEFORTE “NATO e UE, tra alleanze e ricerca

del dialogo con la sponda Sud del Mediterraneo”,

Paolo TREU “Un possibile modello per la promozione dei valori dell’UE e per la

protezione dei suoi interessi marittimi”,

Noli MAZZA “Shipping: la ripresa si avvicina”,

Pietro BATAACCHI “Tendenze e Marine del Mediterraneo”,

Fabio CAFFIO “Mediterraneo: verso una territorializzazione sempre più spinta?”,

Maurizio AMBROSINI “Il soccorso e l’accoglienza dei rifugiati”,

Massimo DE LEONARDIS “Ambizioni, interessi nazionali e ideali dell’Italia”.

Il numero di ottobre 2014 presenta gli articoli di Alessandro COLOMBO “La rivincita della Geografia tra conflittualità regionale e

globale”,

Vittorio Emanuele PARISI “Nubi sul futuro”,

Anton BEBLER “Il conflitto in Crimea”,

Massimo IACOPI “Egemonia americana e il mare”,

Lorenzo STRIULI “Rockall: l’isolotto che divide ben quattro Stati”,

Giuliano DA FRÈ, Vezio VASCOTTO “La breve stagione dell’atomica europea”.

Nel numero di novembre 2014 sono stati pubblicati gli articoli di Paolo

CASARDI “La rete diplomatica e consolare italiana”,

Massimo DE LEONARDIS “Il vertice NATO di Newport”,

Maurizio BETTINI “Il ritorno di Colbert nella politica marittima della Francia?”,

Luca FAVILLI “Di chi sarà il Polo Nord?”,

Francesco LOMBARDI e Stefano FELICIAN BECCARI “La dimensione marittima dell’Indonesia”,

Aurelio CALIGIORE e Vincenzo VENTRA “Impianti di estrazione Off-Shore”,

Giampaolo Damiano BONO “Progetto di ricerca Submotion”. In allegato il supplemento dello Stato Maggiore della Marina “Prospettive e orientamenti di massima della Marina Militare per il periodo 2015-2025”.

Nel numero di dicembre 2014 sono stati pubblicati gli articoli di Franco CARDINI "Torna lo spettro del contagio", Manuel Moreno MINUTO "Le tendenze mondiali nelle costruzioni subacquee a propulsione non nucleare", Renato GIOCONDO "La spesa militare francese per il 2015", Ilaria MALTAGLIATI "Onore e guerra", Gian Carlo RUGGERI "Le modifiche meteorologiche: la risorsa acqua".

#### *Rivista Aeronautica*

Nel n. 4/2014 sono stati pubblicati gli articoli del Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica Militare, Gen.S.A. Pasquale PREZIOSA, sul "Potere aerospaziale e scenari futuri", Alex MARCHESIN "Vipers back in town", Riccardo NICCOLI "Anatolian Eagle 2014-2", Antonio CALABRESE e Serafino DURANTE "Une grande fête", a cura della Redazione "La giornata più lunga", Antonio DE VIVO "Assetti CIS: prove di mobilità", Antonio CALABRESE "Roma International Air Show 2014", Stefano ROMITO

"La 46<sup>a</sup> Brigata Aerea all'EATT 2014", Antonio CALABRESE e Luca RICCI "A Trapani in volo per la pace", Antonio CALABRESE e Emanuele SALVATI "Riat 2014", Stefano COSCI "FIA 2014. Molte novità nonostante tutto", Antonio CALABRESE e Emanuele SALVATI "Il futuro passa per Farnborough", Stefano COSCI "Gli addestratori di Venegono", Luigi CARAVITA e Enrico DEL GRANDE "Voli parabolici in Italia, perché no?".

Nel n. 5/2014 sono stati pubblicati gli articoli della Redazione "Spazio come fattore abilitante", Remo GUIDI "AIR14 Payerne Suissedi", Alex MARCHESIN "Strike Fighter Country", Serafino DURANTE "75 años alcanzando un sueño", Rossano RIZZATO "Grifone 2014", Massimo Luigi VALENTE "Ramstein Guard 08", Antonio CALABRESE "Il nuovo ground environment della Difesa Aerea", Stefano COSCI "Il Pellicano va in pensione", Stefano COSCI "I giganti di Villafranca", Stefano COSCI "I primi 40 anni del Tornado", Antonio CALABRESE ed Emanuele SALVATI "It's time for

Africa?", Serafino DURANTE "Futura"... sempre più vicina!".

Del n. 6/2014 segnaliamo, in apertura, la pubblicazione dell'articolo di Stefano DURANTE "Benvenuta a bordo, SAM", a seguire gli articoli di Federico PELLEGRINI "Un nuovo approccio formativo in Accademia Aeronautica", Antonios TSAGKARATOS "LA-7 Corsair II lascia il servizio attivo", della Redazione "Virtual Flag 2014", Emanuele SALVATI "Biocontenimento: nicchia d'eccellenza dell'Aeronautica Militare", Paolo BRESSAN "Circaete 14, la minaccia renegade", Emanuele SALVATI "Sostegno aereo alla coalizione anti ISIS", Cristoforo RUSSO "That others may live", Stefano COSCI "Una storia da raccontare", Gian Luca GRECO "Operational Test e Evaluation", Serafino DURANTE e Luca RICCI "Helishow Dubai 2014", Antonio CALABRESE e Emanuele SALVATI "China International Aviation e Aerospace Exhibition 2014", Antonio CALABRESE "Welcome to a comet", Valentina Mariani "Così in alto, così in fretta".

*Rivista della Guardia di Finanza*

Nel n. 2, marzo-aprile 2014, sono stati pubblicati il testo dell'intervento tenuto dal Comandante Generale della Guardia di Finanza, Gen.C.A. Saverio CAPOLUPO, dinanzi alla VI Commissione Finanze e Tesoro del Senato "Sulle dinamiche del rapporto tra fisco e contribuenti" (Roma, 18 marzo 2014), gli articoli di Piergiorgio VALENTE "Le attività di accertamento dell'Amministrazione finanziaria secondo il Model Taxpayer Charter", Pietro MASI "Spunti su aziende e quote societarie sottratte alla criminalità organizzata", Sergio RICCI "Le organizzazioni non governative: profili civilistici e fiscali", Giampiero IANNI "Il ruolo della Guardia di Finanza nella cooperazione internazionale", Ivo CARACCIOLI "Il diritto penale nella crisi economica: le risposte della delega fiscale e della giurisprudenza", Enea ZANETTI e Giuseppe A. MARIA "Le operazioni di merger leveraged buy out: profili civilistici e tributari alla luce dei più recenti orientamenti

giurisprudenziali", Andrea GIRELLA e Andrea RIZZO "Contraffazione dei segni distintivi della Guardia di Finanza e di identificazione della funzione di polizia", Michele DELL'AGLI e Francesco LAMBERTI "L'International Military Staff: lo Stato Maggiore internazionale della NATO", la tesi di Naiqué Palla "Utilizzabilità dei dati irrisultantemente acquisiti nell'ambito della cooperazione internazionale".

Del n. 3, maggio-giugno 2014, segnaliamo la pubblicazione dell'intervento del Comandante della Guardia di Finanza, Gen.C.A. Saverio CAPOLUPO, sulla "Correttezza dei comportamenti economici in tempo di crisi: specificità delle imposte di famiglia" (Roma, LUMSA - 30 ottobre 2013), degli articoli di Pierpaolo VALENTE "I più recenti interventi dell'OCSE in tema di erosione della base imponibile e profit shifting", Raffaele RIZZARDI "Le relazioni tra bilancio e reddito d'impresa, anche alla luce della legge delega", Gianluigi BIZIOLI "Considerazioni critiche in merito all'orientamento giurisprudenziale in tema

di transfer pricing", Alessandro ALBANO "Profili dogmatici e prospettive di attuazione nel diritto vivente del principio del *ne bis in idem* in materia tributaria", Francesco RUIS "Profili sanzionatori dell'abuso nelle pronunce di illegittimità e prospettive del sistema punitivo", Antonio SEBASTE "Elusione fiscale e reato", Alberto NASTASIA e Maurizio QUERQUI "I reati tributari quali delitti presupposto di fatti di (auto)riciclaggio e (auto)impiego", Michele DELL'AGLI "Le politiche economiche e fiscali anti-crisi: l'equità fiscale quale fattore di sviluppo", Tito Lucrezio RIZZO "La Costituzione tra valori fondanti e valori di Mercato", la tesi di Federica LA MANNA "Autoriciclaggio: un privilegio da abolire". Nel n. 4, luglio-agosto 2014, sono stati pubblicati il testo dell'intervento tenuto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, Pier Carlo PADOAN, in occasione della cerimonia di chiusura dell'Anno di Studi della Scuola di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza (Ostia - RM - 17 giugno

2014) sul “Contrasto all’evasione ed all’elusione fiscale: misure volte al miglioramento dei rapporti tra fisco e contribuenti”, gli articoli di Antonio GAMBARO “Profili civilistici dell’usura nelle decisioni dell’Arbitro Bancario e Finanziario”, Sandro BRUNELLI e Sofia DI CAVE “Il fenomeno dell’erosione fiscale in Italia: una spending review maia avviata veramente”, Cristina COLOMBO “Brevi cenni sul dibattito tema della confisca”, Maria Luisa GUERMANI “Casi triangolari nei trasferimenti di residenza delle persone fisiche”, Carla DE PIETRO “Exit tar e violazioni delle Convenzioni internazionali: l’esperienza olandese e britannica”, Cosimo Maria PRICOLO “Il delitto di esibizione di falsa documentazione e di false risposte al fisco: l’accertamento tributario al centro della tutela penale”, Antonio SEBASTE “gestione del rischio fiscale tra falso in bilancio ed illeciti tributari”, Valerio CELLINI “Brevi osservazioni sul concetto di ammortamento dei beni materiali”, Aldo NOCETI e Mirko PIERSIMONI, Rosaria SCALIA

“Il controllo della Corte dei Conti sui rendiconti dei gruppi consiliari, Valeria MINGHETTI “L’impiego degli strumenti di pagamento alternativi al contante nel mondo del turismo”, la tesi di Alberta GAVASSO “L’amministrazione giudiziaria dei beni in sequestro”.

*Rivista di Polizia - Rassegna di dottrina tecnica e legislazione*

Nel fascicolo III-IV, marzo-aprile 2014, sono stati pubblicati gli articoli di Mauro MANCINI PROIETTI “Riforme istituzionali e coordinamento delle Forze di Polizia”, Gian Guido NOBILI “Il coordinatore locale delle politiche di prevenzione e sicurezza urbana”, Chiara ROTA “Novità in materia di visite mediche specialistiche al personale di polizia”, Corrado FATUZZO “L’analisi delle fonti aperte e la ricerca di chiavi predittive della società globale”, Angelo VICARI “Osservazioni sull’obbligo di presentazione del certificato medico per i detentori di armi”.

Nel fascicolo V-VI, maggio-giugno 2014, sono stati pubblicati gli articoli di Pier Francesco IOVINO “Il

reato di costituzione di associazione militare vietata è abrogato, anzi no. Osservazioni alla sentenza n. 5 del 2014 della Corte Costituzionale, Luigi SORIANO “Devastazione e saccheggio. Da reato dimenticato a strumento per la tutela dell’ordine pubblico”, Marco VALENTINI “Mafie. Cosa sappiamo, cosa non sappiamo”, Corrado FATUZZO “Politiche di polizia e comunicazione”, Andrea MARIUZ “Vittime di crimini violenti e disturbo da stress post traumatico”, Mauro MANCINI PROIETTI “Le frodi alimentari e commerciali. Attività di contrasto e tutela penale ed amministrativa”.

Il fascicolo VII, luglio 2014, presenta gli articoli di Elena PELLEGRINI “Le misure personali di prevenzione applicate dal Questore”, Gian Carlo CARREGA “Considerazioni sul nuovo istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova”.

Nel fascicolo VIII-IX, agosto-settembre 2014, sono stati pubblicati gli articoli di Michele DEL RE “La scelta per la vita o per la

morte. Dal divieto d'ogni azione contro la vita, all'eutanasia richiesta dalla persona sofferente o di iniziativa altrui", Mauro MANCINI PROIETTI "La ludopatia. Gioco e scommessa tra procedimento e processo", Chiara ROTA "La giurisdizione in materia di respingimento alla frontiera", Giovanni CUCITI "I poteri dell'Autorità di Pubblica Sicurezza e le modalità di intervento della polizia giudiziaria nei casi e c.d. violenza di genere".

*GNOSIS - Rivista Italiana di Intelligence*

Il n. 3/2014 presenta gli articoli di Franco FRATTINI "L'Europa forza propulsiva per lo sviluppo del Mediterraneo", Alain CHARBONNIER "Laura D'Oriano. La spia analfabeta", Giampaolo RUGARLI "Dal giallo d'azione al romanzo di spionaggio", Raffaele AZZARONE "Cyber vademecum" - II parte, Filippo ARAGONA "Le corti penali c.d. miste. Sierra Leone Special Court",

Ranieri RAZZANTE "Shadow Banking", Antonio TETI "Spionaggio sottomarino. Attività di intelligence e siti segreti", Lucio CARACCILO "Mediterraneo tra criticità e opportunità", Paolo SELLARI "Il Mediterraneo nella geopolitica dei traffici marittimi", Stefano D'AMBRUOSO "Mediterraneo e Mar Nero. Crisi e conflitti a confronto", Pietrangelo BUTTAFUOCO "Thawra e Mediterraneo. L'evoluzione delle comunità islamiche. Analisi e prospettive", Carlo JEAN "Il ritorno della Marina russa nel Mediterraneo", Corrado Maria DACLON "Sviluppo sostenibile e sicurezza nella regione mediterranea", Donatella ROMEO "Mediterraneo mare economico. Una sfida per l'intelligence".

Nel n. 4/2014 sono stati pubblicati gli articoli di Rino FISICHELLA "Il silenzio", Alain CHARBONNIER "Ian Fleming. Una mente a cavatappi a servizio di Sua Maestà", Raffaele AZZARONE "Cyber vademecum" - III parte, Luisa FRANCHINA "La minaccia

cibernetica e il rischio reputazionale", Filippo ARAGONA "Le corti penali c.d. miste. Cambogia, Timor Est, Iraq", Francesco TOSATO "Satelliti spia", Paolo FABBRI "Kamikaze ovvero la Necroscopia", Virgilio ILARI "Inventare le fonti", Valentina COLOMBO "Il ritorno del califfato. Aspirazioni e realtà passate e future per la lotta per il potere nel mondo islamico", Ranieri RAZZANTE "Il bitcoin e monete digitali. Problematiche giuridiche", Gianandrea GAIANI "Niger. Testa di ponte contro il Jihad nel Sahel", Vladimiro GIACCHÈ "Dopo la Grande Recessione. Un mondo liquido e i suoi ricchi", Matteo MARCONI e Paolo SELLARI "Da Humboldt e Ratzel. L'uomo e il suo ambiente - I parte", Corrado Maria DACLON "Geopolitica dell'energia e dell'ambiente nello scenario cinese", Carlo JEAN "La politica di sicurezza dell'Italia".

*a cura del Lgt. Remo Gonnella*



*INDICE GENERALE*  
*ANNO 2014*

STUDI

Agromafie e Agropirateria. La criminalità organizzata ed economica nel comparto agroalimentare: analisi e azioni di contrasto,

*Maurizio delli Santi* . . . . . I 5

L'area grigia. Tutto è 'ndrangheta e niente è 'ndrangheta,

*Pasquale Romeo* . . . . . I 25

Una prigionia senza sbarre.

Aspetti giuridici, criminologici e psicologici della manipolazione mentale nei culti settari devianti,

*Gianandrea Serafin* . . . . . II 5

Operatori di emergenza e disturbo da stress post traumatico (DSPT),

*Andrea Mariuz* . . . . . II 29

Nuovi scenari e prospettive di impiego dello strumento militare nella cooperazione internazionale,

*Luigi Aquino* . . . . . III-IV 5

Le attribuzioni dei Rettori delle Università in materia di Polizia di Sicurezza,

*Ferdinando Angeletti* . . . . . III-IV 47

Intercettazioni e nuove forme di comunicazione: limiti e garanzie,

*Salvatore Scuderi* . . . . . III-IV 65

## VITA DELLA SCUOLA

Cambio al Comando della Scuola Ufficiali Carabinieri . . . . .	<i>I</i>	39
Testimonianza della Dott. Antonella Mansi . . . . .	<i>I</i>	46
Cambio al Comando della Scuola Ufficiali Carabinieri . . . . .	<i>I</i>	47
Riunione di “Bilateral Meeting Italia - Nato” . . . . .	<i>I</i>	52
Visita di una delegazione della Direzione Generale della Sicurezza della Repubblica di Bulgaria . . . . .	<i>I</i>	53
Raduno dei frequentatori del 46° Corso Tecnico Professionale . . . . .	<i>I</i>	54
Interazione didattica con i paritetici Istituti d’Istruzione delle FF.PP. .	<i>I</i>	55
Visita di una delegazione della Guardia Nazionale tunisina . . . . .	<i>I</i>	56
Visita di una delegazione della Gendarmeria Polacca . . . . .	<i>II</i>	47
Visita degli studenti dell’Università di Richmond (USA) . . . . .	<i>II</i>	48
Festa di Primavera . . . . .	<i>II</i>	49
Visita di una delegazione della Polizia di Gibuti . . . . .	<i>II</i>	50
Visita di una delegazione delle Forze Armate colombiane . . . . .	<i>III-IV</i>	83
Visita di una delegazione della Polizia Cinese . . . . .	<i>III-IV</i>	84
Visita di una delegazione dei Carabineros cileni . . . . .	<i>III-IV</i>	85
Cerimonia di premiazione delle opere vincitrici del “Concorso Artistico” . .	<i>III-IV</i>	86
Giuramento degli Ufficiali allievi del 194° Corso di Applicazione “Coraggio” . . . . .	<i>III-IV</i>	87
Visita di una delegazione di Ufficiali frequentatori del Seminario Internazionale dell’Accademia di Scienze di Polizia dei Carabineros cileni . . . . .	<i>III-IV</i>	88
Workshop sulla formazione a favore di Ufficiali cinesi . . . . .	<i>III-IV</i>	89

Seminario sullo “Sviluppo delle capacità di gestione civile delle Crisi dell’UE” . . . . .	<i>III-IV</i>	<i>90</i>
Giornata dell’Orfano patrocinata dall’ONAOMAC. . . . .	<i>III-IV</i>	<i>91</i>
Conferenza del Dott. Gianni Bisiach . . . . .	<i>III-IV</i>	<i>92</i>

ATTUALITÀ E COMMENTI

Interstizio. Fenomenologia dei luoghi che mutano, <i>Paolo Cianconi</i> . . . . .	<i>III-IV</i>	<i>95</i>
--	---------------	-----------

