

# R

# dell'Arma dei Carabinieri rassegna



Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

Maria C. Perrini inc.

*Scuola Ufficiali Carabinieri*





# dell'Arma dei Carabinieri **Rassegna**

# 1

Anno LXVIII  
gennaio - marzo 2021

*La «Rassegna dell'Arma dei Carabinieri» è istituita per aggiornare la preparazione specifica dei suoi appartenenti 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, per i quali l'autore garantisca il carattere inedito dei contenuti, 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.*

*La Rivista adotta un sistema di referaggio anonimo. La documentazione dell'esame valutativo degli scritti e l'elenco dei componenti del Comitato di Referaggio, sono conservati presso la Redazione.*

*L'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR), ha inserito negli Elenchi delle riviste Scientifiche la «Rassegna dell'Arma dei Carabinieri» includendola tra le riviste classificate in «Area scientifica 12» ovvero delle «Scienze giuridiche».*

*La presente pubblicazione aderisce e si conforma alle linee guida adottate dal Committee on Publication Ethics (COPE), <http://publicationethics.org/resources/guidelines>, a cui fa rinvio il Regolamento ANVUR per la classificazione delle riviste nelle aree non bibliometriche.*

*Il periodico è inserito nei database di alcuni siti web dedicati alla condivisione delle pubblicazioni scientifiche [CINECA, DoGi Dottrina Giuridica, Catalogo Italiano dei Periodici ACNP, Scopus e WOS (Web of Science)]. La Rassegna è altresì presente in *Academia.edu*.*

*È vietata la riproduzione anche parziale, senza autorizzazione, del contenuto della Rivista.*

## COMITATO SCIENTIFICO

**Presidente**

Paola SEVERINO

**Componenti**

Paolo BARGIACCHI, Umberto BOCCHINO, Michel BOUDOT, Paolo BUSCO, Danilo CECCARELLI MOROLLI, Nando DALLA CHIESA, Andrea DE GUTTRY, Luca DE MARCHIS, Marco DE PAOLIS, Pasquale FIMIANI, Luigi FOFFANI, Oberdan FORLENZA, Maurizio FUMO, Marco GEMIGNANI, Virgilio ILARI, Massimiliano MASUCCI, Georg MEYR, Gian Piero Giuseppe MILANO, Gabriella PALMIERI, Giuseppe PIGNATONE, Franco ROBERTI, Antonio SABINO, Filippo SPIEZIA, Vito TENORE, Francesco VERMIGLIO.

## ORGANI DELLA RIVISTA

**Direttore responsabile:** Generale di Divisione Claudio DOMIZI

**Redattore Capo:** Colonnello Michele LIPPIELLO

**Redazione:** Luogotenente CS Remo GONNELLA, Luogotenente CS Alessio RUMORI  
Brigadiere Capo QS Mario PASQUALE, Appuntato Scelto QS Lorenzo BUONO

## COMITATO EDITORIALE

Vittorio CAPUZZA, Silvia DE BLASIS, Carlo FARINA, Andrea GIANNOTTI, Chiara PISTILLI,  
Valentina VATTANI, Sirio ZOLEA

## COLLABORATORI ESTERNI

Marta CAMPANELLI, Sara CUTRONA, Alfredo GIULIANELLI, Elisa MALANGONE

## GENERALITÀ

**Direzione e Amministrazione**

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

**Grafica, Fotocomposizione e Impaginazione**

a cura della Redazione

**Fonti iconografiche**

Ministero della Difesa - Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri - Scuola Ufficiali Carabinieri

**Copertina**

a cura dell'incisore e bozzettista Maria Carmela Perrini  
Centro Filatelico dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato

## CARATTERISTICHE

Periodico trimestrale a carattere tecnico-scientifico-professionale a cura della Scuola Ufficiali Carabinieri

**PROPRIETARIO ED EDITORE 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 Istituzionale dal Service Provider "BT Italia" S.p.A. Via Tucidide, 56 - 20134 Milano

[www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma/la-rassegna](http://www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma/la-rassegna)

ISSN (on-line): 2533-3070 - ISSN (print): 0485-3997



**MINISTERO  
DELLA DIFESA**

**ANVUR**  
AGENZIA NAZIONALE DI VALUTAZIONE DEL SISTEMA  
UNIVERSITARIO E DELLA RICERCA  
(AREA 12 - SCIENZE GIURIDICHE)



## EDITORIALE



**I**l nuovo anno è iniziato sotto l'ombra cupa della grave emergenza pandemica che ha procurato tanto dolore, disorientamento e rinunce a ciò che forse non avevamo saputo compiutamente valorizzare.

In questo inimmaginato scenario la comunità nazionale ha trovato rassicurante sostegno in quanti, senza voler citare i tanti ambiti professionali e del volontariato coinvolti, hanno continuato a servire la società con generoso altruismo e autentico senso di solidarietà, senza esitazione e battute di arresto, sfidando spesso rischi personali.

È con questo spirito di servizio che la Rassegna ha assicurato la propria presenza sulla scena delle pubblicazioni scientifiche per continuare ad essere vicina ai suoi lettori, guardando in avanti sempre con fiducia, ottimismo e saldezza d'intenti.

Il sommario del nuovo numero muove il primo passo con il tema delle misure di prevenzione personali come integrate dal decreto legge 14/2017, poi convertito in legge.

Nel suo articolo, il Capitano Ferdinando Angeletti, analizza i nuovi strumenti forniti alle Forze di polizia particolarmente utili nel quotidiano impegno anche a tutela della *sicurezza urbana*.

Il secondo argomento in scaletta, trattato dal Tenente Luigi Di Costanzo, è incentrato sulla diffusa tendenza alla spettacolarizzazione di taluni processi penali, trasferiti dal naturale alveo alla ribalta mediatica, con inevitabili riflessi, lesivi di numerosi principi costituzionali.

Segue un contributo di ricerca dell'avvocato Stefano Guerra sulle implicazioni che generano i sistemi di *intelligenza artificiale* nel rapporto tra il diritto alla salute e l'esigenza di protezione dei dati personali e, più in generale, della tutela della *privacy*, un tema ulteriormente messo in evidenza proprio dall'emergenza pandemica.

La Rassegna torna poi ad occuparsi del fenomeno della violenza domestica e di genere, argomento purtroppo sempre attuale, presentando la prima parte di un ampio studio sviluppato nella triplice dimensione giuridica, medica e forense, da due magistrati, il dottor Filippo Verrone e il dottor Alfredo Tammaro, un medico psichiatra, il dottor Donato Morena e dall'avvocato Elisa Malangone.

Lo studio della grafia è materia che trova numerosi campi di applicazione, non ultimo quello forense.

La professoressa Elena Manetti e il Sottotenente Edoardo Genovese, nel loro lavoro, ci conducono tra i meandri della scrittura a mano, espressione indicativa della personalità, delle caratteristiche psicologiche e comportamentali, tutti elementi sicuramente preziosi nella conduzione di attività investigative.

Nella rubrica *ambientale*, due studi.

Il primo, sul monitoraggio del patrimonio forestale nazionale attraverso il telerilevamento, curato dai professori Piermaria Corona e Gherardo Chirici, il secondo, sulle frodi e le contraffazioni alimentari, sviluppato dal professor Stefano Masini.

Nelle pagine dedicate ai temi di respiro internazionale i professori Stefano de Martino e Carlo Lippolis, entrambi archeologi, narrano le attività di recupero del patrimonio culturale iracheno, devastato dal prolungato periodo bellico, documentando il lavoro svolto sul campo in collaborazione con gli specialisti del Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale.

Il Capitano Laris Gaiser apre, invece, un *focus* sul terreno *geoeconomico*, segnalando la necessità di istituzionalizzare l'*intelligence economica*, come avviene in altri paesi, legittimandola giuridicamente nel dettato costituzionale.

Chiude la rubrica il professore Paolo Mengozzi, docente emerito dell'Università di Bologna e Avvocato Generale emerito della Corte di Giustizia dell'Unione europea, che tanti Ufficiali dell'Arma ha formato negli studi di diritto internazionale presso l'Accademia Militare di Modena.

L'eminente accademico analizza due distinte pronunce in tema di rispetto della dignità umana per evidenziare l'oscillante posizione assunta nel tempo dalla Corte di Giustizia nel riconoscere il pieno grado d'incidenza, nel diritto dell'Unione, della Carta dei diritti fondamentali, che ha assunto valore vincolante con il Trattato di Lisbona.

Il Tenente Colonnello Michelangelo Ciliberti propone le sue riflessioni sul concetto giuridico di *gravità*, con l'esame dei complessi istituti riguardanti la scelta del tipo di procedimento disciplinare e del successivo, e consequenziale, provvedimento sanzionatorio.

Proseguendo nel campo militare, incontriamo la seconda parte della ricerca del professor Marco Gemignani sulla storia delle navi Carabinieri, che, solcando numerosi mari, hanno espresso le grandi capacità operative della Marina Militare italiana.

Tra gli argomenti che chiudono questo numero, quelli proposti dal Procuratore Antonio Sabino e dalla dottoressa Elisabetta Tizzani concernenti i profili di applicabilità, nell'ambito della giustizia militare, dei due istituti, con finalità *deflattive*, della sospensione del procedimento con *messa alla prova* dell'imputato e della causa di non punibilità per particolare *tennità del fatto*.

Infine, l'intervento del Generale Gerardo Iorio, alla guida del Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro, che illustra il modello operativo dell'Arma nella rilevante attività di settore, che svolge con continuità dal lontano 1926.

Buona lettura.

*Il Direttore responsabile*  
*Generale di Divisione Claudio Domizi*





 **Editoriale del Direttore responsabile**  
*GENERALE DI DIVISIONE CLAUDIO DOMIZI* .....3

## Dottrina

☛ **Il sistema delle misure di prevenzione personali alla luce del decreto legge 14/2017 e delle successive modifiche**  
*Ferdinando Angeletti* .....11

☛ **L'influenza mediatica nei procedimenti penali: "in medio" tra etica e diritto**  
*Luigi Di Costanzo* .....31

☛ **Grafologia applicata alle scienze criminalistiche. I dati deducibili dalla scrittura di soggetti criminali**  
*Edoardo Genovese, Elena Manetti* .....51

☛ **Salute, *privacy* e dati personali alle prese con l'intelligenza artificiale. Implicazioni giuridiche ed etiche**  
*Stefano Guerra* .....79

☛ **Violenza domestica: un male dai tanti volti (prima parte)**  
*Elisa Malangone, Donato Morena, Alfredo Tammaro, Filippo Verrone* ...99

## Agro Eco Ambiente

☛ **Telerilevamento a supporto della politica e programmazione forestale nazionale e regionale in Italia**  
*Gherardo Chirici, Piermaria Corona* .....125

☛ **Visioni e proposte sulla riforma dell'intervento penale in materia di illeciti agroalimentari**  
*Stefano Masini* .....133

## Osservatorio Internazionale

☛ **Archeologi e Carabinieri uniti nella tutela del patrimonio culturale dell'Iraq**  
*Stefano de Martino, Carlo Lippolis* .....151

- ☛ **Intelligence economica: fondamenti costituzionali per una nuova fase di sviluppo del Paese**  
*Laris Gaiser* .....161
- ☛ **Corte di giustizia UE, rispetto della dignità umana e provvedimenti a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica**  
*Paolo Mengozzi* .....173

## Studi Militari

- ☛ **Il concetto di gravità nel sistema disciplinare**  
*Michelangelo Ciliberti* .....179
- ☛ **Le navi della Regia Marina e della Marina Militare con il nome Carabiniere (seconda parte)**  
*Marco Gemignani* .....189
- ☛ **La causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto e la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato: applicabilità nel diritto penale militare e possibili criticità in relazione ad alcune delle preclusioni previste dal secondo comma dell'art. 131-bis c.p.**  
*Antonio Sabino, Elisabetta Tizzani* .....215

## Libri

- ☛ **Il controllo indipendente esterno.**  
**Diversi oggetti, diversi sistemi di valutazione**  
*di Rosario Scalia*  
*Recensione di Maurizio Campagna* .....225
- ☛ **Missione in Siberia.**  
**I soldati italiani in Russia 1915-1920**  
*di Paolo Formiconi*  
*Recensione di Flavio Carbone* .....227
- ☛ **Coronavirus: globalizzazione e servizi segreti.**  
**Come la pandemia ha cambiato e cambierà l'ordine mondiale**  
*di Aldo Giannuli*  
*Recensione di Sara Cutrona* .....229

☛ **Oltre la crisi.**

**Riflessioni e proposte sui nodi che ostacolano la ripartenza**

*Recensione di Antonio Del Pozzo, Salvatore Loprevite . . . . .233*

☛ **L'Azienda: uomo e sistema. Fondamenti e profili evolutivi di  
Economia Aziendale**

*di Umberto Bocchino*

*Recensione di Valter Gamba . . . . .235*

☛ **Elenco Autori**.....237

**Inserto**

☛ **L'Arma dei Carabinieri a tutela del lavoro e nel contrasto ai reati connessi**

*Gerardo Iorio*







Capitano  
Ferdinando Angeletti(\*)

## DOTTRINA

### Il sistema delle misure di prevenzione personali alla luce del decreto legge 14/2017 e delle successive modifiche(\*\*)

L'articolo si propone di fornire una panoramica esaustiva su tutte le nuove misure di prevenzione personale introdotte con il d.l. 14/2017 e successivamente più volte modificate dal legislatore. Tali nuove misure di prevenzione rientrano nell'alveo della neonata "sicurezza urbana" fornendo agli operatori di polizia ulteriori strumenti da affiancare alla tutela penale e alle ordinarie misure di prevenzione personale già contenute nel D.Lgs. 159/2011, cosiddetto *Codice Antimafia*. Tuttavia, ha anche, di fatto, definito un vero e proprio sistema delle misure di prevenzione personali con una gerarchia piramidale che strettamente connette le diverse misure previste dall'ordinamento.

*The paper deals with providing an exhaustive overview of all the new "personal prevention measures" introduced with the d.l. 14/2017. These new measures are part of the newly created "urban security" and give additional tools to the law enforcement units to be added to criminal protection and the other personal prevention measures contained in D.Lgs. 159/2011, i.e. the Anti-Mafia Code. Furthermore, the d.l. 14/2017, defined a real system of personal prevention measures with a pyramidal hierarchy among the different actions.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. L'allontanamento dal posto. - 3. Rapporto tra allontanamento e tutela penale delle infrastrutture. - 4. Il divieto di accesso a luoghi pubblici. - 5. Il divieto di accesso di luoghi pubblici per tossicodipendenti. - 6. Il divieto di accesso ad esercizi pubblici. - 7. I problemi di costituzionalità delle misure di prevenzione introdotte. - 8. Le modifiche al codice antimafia e la creazione di un sistema gerarchico delle misure di prevenzione.

(\*) Comandante Compagnia Carabinieri Catanzaro. Dottore di ricerca in *Storia d'Europa* presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

(\*\*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

## 1. Introduzione

La branca delle misure di prevenzione, personali e patrimoniali, vede negli ultimi anni un florido e continuo sviluppo normativo, frutto della grande attenzione che il mondo giuridico gli sta concedendo e delle numerose possibilità di incidere preventivamente, piuttosto che repressivamente, sulla criminalità. Questo nuovo impulso, iniziato con il D.Lgs. 159/2011 (cosiddetto “Codice antimafia”), ha riordinato la materia in un’unica cornice normativa<sup>(1)</sup>: così da far pensare al sistema delle misure di prevenzione personali come ad un unico insieme. Il decreto legge 14/2017 convertito con modificazioni, si pone quale ulteriore, e certamente non ultima, modifica in materia di misure di prevenzione, inserendo ulteriori disposizioni (l’allontanamento dal posto, il divieto di accesso a specifiche aree, il divieto di frequentazione per soggetti denunciati per reati inerenti agli stupefacenti e il divieto di accesso per soggetti denunciati in occasioni di gravi tumulti o disordini in esercizi pubblici) ma, soprattutto, completando il castello di tali strumenti preventivi creando *de facto* quella gerarchia tra le misure che già si intravedeva precedentemente ma che non era completa né esplicita. L’azione del legislatore è stata duplice: da una parte, in modo consistente, si è andati ad operare con misure di prevenzione personali aventi un’incisività certamente inferiore ad avvisi orali e fogli di via obbligatorio (e ricadenti nell’ambito della cosiddetta “sicurezza urbana”), dall’altra, mediante la possibilità che da un provvedimento si potesse passare a quello immediatamente superiore all’avvenire di una violazione, ha implicitamente creato una gerarchia tra le stesse. Le modifiche successive intervenute a quel decreto (sia in sede di legge di conversione sia nell’anno 2018 con il d.l. 113/2018, nell’anno 2019 con il d.l. 53/2019 e anche recentissimamente con il d.l. 130/2020 e relative leggi di conversione) lo hanno reso norma di riferimento in materia di sicurezza urbana e anche di misure di prevenzione.

## 2. L’allontanamento dal posto

La prima misura di prevenzione introdotta dal nuovo decreto è quella prevista dagli art. 9<sup>(2)</sup> e 10, comma 1<sup>(3)</sup>, e riguarda il cosiddetto “ordine di allontanamento”.

- (1) Con l’eccezione, piuttosto importante per la verità, del Divieto di accesso alle manifestazioni sportive (DASPO), inserito invece nella legge 401/1989, norma concernente le manifestazioni sportive.
- (2) Art. 9. Fatto salvo quanto previsto dalla vigente normativa a tutela delle aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze, chiunque ponga in essere condotte che impediscono la libera accessibilità e fruizione delle predette infrastrutture, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 100 a euro 300. Contestualmente all’accertamento della condotta illecita, al trasgressore viene ordinato, nelle forme e con le

Destinatari del provvedimento sono coloro i quali “pongano in essere condotte che impediscono l’accessibilità e la fruizione delle predette infrastrutture<sup>(4)</sup>, in violazione dei divieti di stazionamento e occupazione di spazi ivi previsti” nonché i contravventori degli art. 688 e 726 c.p. (Ubriachezza molesta e atti contrari alla pubblica decenza), art. 29 D.Lgs. 114/1998 (Violazione in materia di commercio su aree pubbliche), art. 7, comma 15-*bis* del Codice della Strada (Parcheggiatori abusivi), e art. 1-*sexies* del decreto legge 24 febbraio 2003, n. 28 (cosiddetto “Bagarinaggio”<sup>(5)</sup>) nonché coloro i quali pongano in essere le condotte di impedimento di accessibilità e fruizione in violazione dei divieti di stazionamento e occupazione nelle aree:

> che sono già state inibite ad usi non consoni con il decoro dei complessi monumentali<sup>(6)</sup>;

---

modalità di cui all’articolo 10, l’allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto. Ferma restando l’applicazione delle sanzioni amministrative previste dagli articoli 688 e 726 del codice penale e dall’articolo 29 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, nonché dall’articolo 7, comma 15-*bis*, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e dall’articolo 1-*sexies* del decreto-legge 24 febbraio 2003, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2003, n. 88, il provvedimento di allontanamento di cui al comma 1 del presente articolo è disposto altresì nei confronti di chi commette le violazioni previste dalle predette disposizioni nelle aree di cui al medesimo comma.

Fermo il disposto dell’articolo 52, comma 1-*ter*, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e dell’articolo 1, comma 4, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, i regolamenti di polizia urbana possono individuare aree urbane su cui insistono scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o presidi sanitari, scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli, ovvero adibite a verde pubblico, alle quali si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo.

Per le violazioni di cui al comma 1, fatti salvi i poteri delle autorità di settore aventi competenze a tutela di specifiche aree del territorio, l’autorità competente è il sindaco del comune nel cui territorio le medesime sono state accertate, che provvede ai sensi degli articoli 17 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689. I proventi derivanti dal pagamento delle sanzioni amministrative irrogate sono devoluti al comune competente, che li destina all’attuazione di iniziative di miglioramento del decoro urbano.

- (3) Art. 10 comma 1. L’ordine di allontanamento di cui all’articolo 9, comma 1, secondo periodo e comma 2, è rivolto per iscritto dall’organo accertatore, individuato ai sensi dell’articolo 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In esso sono riportate le motivazioni sulla base delle quali è stato adottato ed è specificato che ne cessa l’efficacia trascorse quarantotto ore dall’accertamento del fatto e che la sua violazione è soggetta alla sanzione amministrativa pecuniaria applicata ai sensi dell’articolo 9, comma 1, aumentata del doppio. Copia del provvedimento è trasmessa con immediatezza al questore competente per territorio con contestuale segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le condizioni.
- (4) Intese come “infrastrutture fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze”.
- (5) Violazione aggiunta con il d.l. 53/2019.
- (6) *Ex* art. 52, comma 1-*ter* del codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/2004).

> che, con ordinanza comunale, sono state inibite al commercio, anche per particolari categorie merceologiche, per il loro alto valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico<sup>(7)</sup>;

> appositamente inserite nei regolamenti di polizia urbana per la presenza di scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali, presidi sanitari, luoghi d'interesse culturale e turistico, aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli, o adibite a verde pubblico<sup>(8)</sup>.

Per quanto concerne la sua natura, a prima vista, l'ordine di allontanamento si porrebbe unicamente quale misura accessoria alla sanzione amministrativa prevista per certune violazioni ma il contenuto dell'atto (lo si evince dall'art. 10, comma 1, del decreto) risulta invece duplice. Da una parte si ordina al soggetto di allontanarsi dal luogo in cui si trova, dall'altro si pone a suo carico anche un obbligo a non ritornarvi per le successive 48 ore, ponendo l'ordine di allontanamento in perfetta analogia con il foglio di via obbligatorio di cui all'art. 2 del D.Lgs. 159/2011: quindi anche come misura di prevenzione vera e propria. L'interpretazione letterale e sistemica della norma non lascia adito a dubbi. L'ordine di allontanamento, infatti, "cessa l'efficacia trascorse quarantotto ore" e la sua violazione comporta a sua volta un'ulteriore sanzione amministrativa. Semplificando si potrebbe dire che l'ordine di allontanamento altro non è che un foglio di via limitato nel tempo (massimo 48 ore) e nello spazio (il luogo di violazione): ma non è possibile fare di una norma del genere solo un *minus quam*. Non può sfuggire infatti all'operatore di polizia su strada quanto questa norma vada a coprire un *vulnus* dell'ordinamento giuridico che sanzionava già amministrativamente chi commetteva una serie di mancanze, ma non permetteva l'interruzione delle stesse (sulla falsariga del disposto dell'art. 55 c.p.p. per quanto concerne i reati) né tantomeno permetteva all'operatore di allontanare dal luogo l'autore della violazione. Peraltro, con riguardo al suo carattere di misura di prevenzione, ci troviamo di fronte a un provvedimento di portata assolutamente rivoluzionaria del nostro sistema. Per la prima volta, una misura di prevenzione è emanata (si badi bene, non proposta) non da una specifica autorità di P.S. o dall'autorità giudiziaria (come tutt'oggi avviene per gli Avvisi orali di P.S., Sorveglianze Speciali e Fogli di via obbligatori/divieti di ritorno), ma dall'autorità accertatrice della mancanza secondo i criteri previsti dall'art. 13 della legge 689/1981.

L'invio tempestivo del provvedimento al Questore, secondo quanto previsto, non sembra far risalire la responsabilità del provvedimento a quest'ultimo, ma

(7) Ex art. 1, comma 4, D.Lgs. 222/2016.

(8) Alcuni dei luoghi indicati sono stati aggiunti con il d.l. 113/2018.



parrebbe voler adempiere alle funzioni del Questore quale Autorità provinciale tecnico - operativa di pubblica sicurezza, con il generale obbligo per le altre Forze di polizia di informarlo “su quanto comunque abbia attinenza con l’ordine e la sicurezza pubblica”<sup>(9)</sup>, oltre ovviamente alle specifiche funzioni di sua pertinenza che verranno analizzate successivamente con riguardo al divieto di accesso. Questa estensione dei soggetti abilitati all’accertamento e all’emissione dell’ordine, pone un serio quesito in ordine alla possibilità, o quantomeno alla opportunità, da parte di certi organi, sicuramente accertatori ai sensi dell’art. 13 legge 689/1981, ma non Agenti e/o Ufficiali di P.S. ai sensi della normativa vigente (si pensi alla maggior parte degli Agenti delle polizie locali) di poter procedere. Può un agente di polizia locale emettere un provvedimento tipico della funzione di pubblica sicurezza, come è (e non può non essere altrimenti) un allontanamento dal posto? Si tratta in realtà di una domanda cui il legislatore pare aver risposto pensando nel concreto alla diffusione della qualifica di agente di P.S. a moltissimi Agenti di polizia locale<sup>(10)</sup>, oppure semplicemente non prendendo in considerazione il problema. Si tratterà certamente di una questione sulla quale le giurisdizioni amministrative si troveranno a dover discutere. Una soluzione percorribile vedrebbe la scissione tra la violazione amministrativa e l’ordine di allontanamento. Quest’ultimo, evidentemente provvedimento autoritativo a tutto tondo, dovrebbe essere emanato unicamente da personale dotato di qualifiche di pubblica sicurezza o, quantomeno, connotato da sanzionamento successivo (evidentemente in termini più brevi delle 48 ore) da parte di un soggetto che di quelle qualifiche sia dotato. L’ordine di allontanamento si rivela essere sicuramente un vero e proprio provvedimento amministrativo di per sé, tanto da essere necessaria la sua motivazione (che va inserita nell’atto ma di cui si veda *infra*): e non può negarsi la possibilità della ricorribilità al giudice amministrativo per la verifica della legittimità del provvedimento stesso.

Ovviamente, stanti i ristrettissimi limiti temporali, appare difficile che l’Autorità giudiziaria amministrativa possa intervenire prima delle 48 ore di scadenza del provvedimento, ma certamente potrà farlo in seguito per annullarlo ed evitare eventualmente la reiterazione. Ciò che riguarda il contenuto dell’atto deve necessariamente prevedere, oltre agli estremi degli accertatori, il luogo e la data dell’accertamento. Questi ultimi peraltro, sono elementi essenziali del provvedimento dovendo contenere (pena di nullità) anche l’ora dell’accertamento dalla quale scattano le 48 ore di validità dell’ordine di allontanamento.

---

(9) Art. 14, legge 121/1981.

(10) Ma si tratta di un qualcosa che, sebbene *de facto* sia sempre più diffuso, ciononostante non rende automatica l’attribuzione della qualifica di Agente di P.S. all’Agente di polizia locale lasciando sempre tale decisione al Prefetto e, quindi, lasciando a quest’ultimo la possibilità anche di lasciare Agenti di polizia locale privi di qualifica.

Appare evidente che un atto amministrativo come un ordine di allontanamento sia da considerarsi un atto cosiddetto “vincolato” o, per ragionare fuori dagli schemi, a “discrezionalità conseguente” stante il fatto che la discrezionalità, eventualmente presente, è nella contestazione della violazione amministrativa *ex art. 9, comma 1, d.l. 14/2017* cui segue, *ope legis* (*Contestualmente all'accertamento della condotta illecita [...] dice la norma*) l'ordine di allontanamento. A questo punto, appare palese l'applicabilità dell'art. 21-*octies* della legge 241/90 e occorre quindi chiedersi se, trattandosi di atto vincolato, sia realmente necessaria una motivazione che esuli dalla mera indicazione delle norme applicate e dai fatti che ne hanno costituito il presupposto. La risposta è che motivazioni più approfondite non sembrano richieste.

### **3. Rapporto tra allontanamento e tutela penale delle infrastrutture**

L'art. 9 d.l. 14/2017, nel disciplinare la violazione amministrativa di cui sopra, fa comunque salva la vigente normativa a tutela delle aree adibite al pubblico trasporto e relative pertinenze. Si pone quindi una problematica, piuttosto sottile, sull'applicabilità della misura di prevenzione dell'ordine di allontanamento in sede di contestazione di queste altre normative. Senza voler addentrarsi nel ginepraio di norme a tutela delle infrastrutture di pubblico trasporto, che si concludono financo con le norme del D.Lgs. 66/1948 (il cosiddetto Blocco stradale nella sua parte penalmente e amministrativamente rilevante) e nell'aspetto più squisitamente penalistico con le violazioni di cui all'art. 340 c.p. (interruzione di pubblico servizio) occorre chiedersi se in costanza di quelle violazioni sia comunque possibile applicare l'ordine di allontanamento. Prioritariamente va escluso da questo discorso il dettato penalistico. Infatti, per il 340 c.p. (o nei casi gravissimi, l'art. 1 del D.Lgs. 66/1948) l'ordine di allontanamento non ha necessità di essere applicato, stante il dettato dell'art. 55 c.p.p. e quindi la necessità di impedire che il reato venga portato ad ulteriori conseguenze. Il problema si pone con riguardo a tutte quelle violazioni amministrative (spesso inserite in norme regionali o comunali) che riguardano il decoro e la sicurezza delle aree anche di pubblico trasporto. Si tratta in realtà di una lacuna normativa piuttosto evidente. In prima istanza non si può non denotare come il legislatore abbia voluto esplicitamente citare, al comma 2 dell'art. 9, alcune altre fattispecie che sono state ritenute rilevanti e che comportino l'applicazione dell'ordine di allontanamento. Pertanto se ne dovrebbe dedurre che altre violazioni, ancorché nella medesima materia e per fatti attinenti, non dovrebbero comportare l'automatismo previsto tra violazione e ordine di allontanamento.

Una soluzione del genere, tuttavia, appare quantomeno parzialmente irragionevole, specialmente guardando a quello che è o doveva essere lo spirito della norma. Anche in questo caso un intervento, quantomeno ermeneutico, del legislatore, apparirebbe opportuno.

#### 4. Il divieto di accesso a luoghi pubblici

L'art. 10, ai commi 2 e seguenti<sup>(11)</sup>, prevede la seconda tipologia di misura di prevenzione introdotta dal d.l. 14/2017: il divieto di accesso. Esso si pone quale naturale sviluppo dell'ordine di allontanamento e misura di prevenzione a tutto tondo. Il Questore (ed ecco quindi che si vengono a sanare i dubbi sull'autorità emanante di un provvedimento in materia di sicurezza pubblica), vista la reiterazione nelle condotte di cui all'art. 9 (ossia le reiterazioni nelle violazioni amministrative e nell'ordine di allontanamento) che abbiano comportato un pericolo per la sicurezza, può disporre un generico divieto di accesso alle stesse. Si tratta, come accennato, di un succedaneo del DASPO per alcune aree urbane. Elemento costitutivo del provvedimento non è però la sola reiterazione delle condotte in materia di sicurezza urbana di cui sopra. Occorre (nella motivazione del provvedimento deve essere ben citato) che le violazioni abbiano comportato un pericolo per la sicurezza. Si pone qui un altro interrogativo: di quale sicurezza si sta parlando? Si tratta della sicurezza pubblica di cui il Questore è Autorità provinciale tecnico/operativa oppure della sicurezza urbana di cui all'art. 2 del decreto legge 14/2017?

Nonostante l'investitura del Questore ad organo deputato ad emettere la misura lascerebbe pendere la bilancia per il concetto di sicurezza pubblica, un'interpretazione sistemica della norma - inserita in un decreto legge in materia

---

(11) Art. 10, comma 2, 3 e 4. Nei casi di reiterazione delle condotte di cui all'articolo 9, commi 1 e 2, il questore, qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza, può disporre, con provvedimento motivato, per un periodo non superiore a dodici mesi, il divieto di accesso ad una o più delle aree di cui all'articolo 9, espressamente specificate nel provvedimento, individuando, altresì, modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto. Il contravventore al divieto di cui al presente comma è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno.

3. La durata del divieto di cui al comma 2 non può comunque essere inferiore a dodici mesi, né superiore a due anni, qualora le condotte di cui all'articolo 9, commi 1 e 2, risultino commesse da soggetto condannato, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio. Il contravventore al divieto emesso in relazione ai casi di cui al presente comma è punito con l'arresto da uno a due anni. Qualora il responsabile sia soggetto minorenni, il questore ne dà notizia al procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni.

4. In relazione al provvedimento di cui al comma 3 si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 2-bis, 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401.

di sicurezza urbana contenente peraltro la sua prima definizione - fa propendere per quest'ultima. Il divieto di accesso è quindi una misura di prevenzione di durata non superiore a dodici mesi<sup>(12)</sup> e per la quale il Questore può prevedere modalità di applicazione compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto. Esattamente il problema che si vedrà *infra* per l'ordine di allontanamento viene qui perfettamente risolto. Per il concetto di reiterazione, appare qualche dubbio interpretativo se la stessa debba ritenersi, trattandosi di violazioni amministrative, quella definita dall'art. 8-*bis* della legge 689/1981, ovvero quella racchiusa nei cinque anni dalla prima violazione. Una violazione successiva ai cinque anni, infatti, non potrebbe essere presa in considerazione per la proposta o l'emissione di un divieto di accesso. Tuttavia, se di reiterazione *ex art. 8-bis* si dovesse trattare, andrebbe a quel punto applicato anche il disposto dall'art. 8-*bis*, comma 5, sulla non applicabilità della stessa in caso di pagamento in misura ridotta della sanzione, rendendo impossibile ai Questori l'emissione dei divieti di accesso in caso di pagamento in misura ridotta delle sanzioni amministrative previste per la violazione di cui all'art. 9, comma 1 e 2, (e quindi, lo si ricorda, anche le violazioni *ex artt.* 688 - 726 c.p. e le altre norme speciali richiamate). In concreto, il divieto di accesso sarebbe una misura particolarmente depotenziata visto l'altissimo numero di violazioni oblate in misura ridotta. A questo punto, per sanare tale assurdo, andrebbe considerato che il divieto di accesso del Questore, ponendosi quale misura di prevenzione personale, non derivi dalla reiterazione delle violazioni amministrative conseguenti le condotte, quanto dalla reiterazione degli ordini di allontanamento (si badi bene, non dalla reiterazione della violazione degli ordini di allontanamento, che è ben altra cosa), ma ci si rende ben conto che un'interpretazione simile significherebbe unicamente non voler prendere in considerazione il problema. Una diversa interpretazione più letterale, invece, vedrebbe l'inapplicabilità del concetto di reiterazione, di cui all'art. 8-*bis*, legge 689/1981, vedendo nell'elemento fondante del divieto di accesso, non la reiterazione delle violazioni ma la reiterazione delle condotte. Questa scelta interpretativa, tuttavia, lascerebbe a questo punto la lacuna sulla durata del periodo di applicazione della reiterazione.

Cinque anni per analogia o altro termine? Un divieto di accesso aggravato (da dodici mesi a due anni) è poi previsto per i soggetti che abbiano compiuto reiteratamente le condotte di cui all'artt. 9, commi 1 e 2, e che siano contestualmente già condannati nei cinque anni precedenti con sentenza passata in giudicato o confermata in appello per reati contro la persona o il patrimonio.

---

(12) Inizialmente la misura era prevista per un massimo di sei mesi. L'aggravamento è avvenuto ad opera del d.l. 113/2018.

Si tratta di un divieto aggravato (che peraltro, ai sensi del comma 5 dell'art. 10 può anche essere disposto dal giudice in occasione di condanne per quelle tipologie di reati ai soli fini dell'applicazione della sospensione condizionale della pena) per il quale il legislatore ha previsto l'applicazione, in quanto compatibili, di alcune prescrizioni del più noto DASPO<sup>(13)</sup>.

## 5. Il divieto di accesso di luoghi pubblici per tossicodipendenti

L'art. 13<sup>(14)</sup> del d.l. 14/2017 introduce un'ulteriore misura di prevenzione, specifica nell'ambito degli stupefacenti.

- (13) Art. 6, commi 2-*bis* e ss., legge 401/1989: La notifica di cui al comma 2 deve contenere l'avviso che l'interessato ha facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al giudice competente per la convalida del provvedimento. La prescrizione di cui al comma 2 ha effetto a decorrere dalla prima manifestazione successiva alla notifica all'interessato ed è immediatamente comunicata al procuratore della Repubblica presso il tribunale o al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, se l'interessato è persona minore di età, competenti con riferimento al luogo in cui ha sede l'ufficio di questura. Il pubblico ministero, se ritiene che sussistano i presupposti di cui al comma 1, entro quarantotto ore dalla notifica del provvedimento ne chiede la convalida al giudice per le indagini preliminari. Le prescrizioni imposte cessano di avere efficacia se il pubblico ministero con decreto motivato non avanza la richiesta di convalida entro il termine predetto e se il giudice non dispone la convalida nelle quarantotto ore successive. Contro l'ordinanza di convalida è proponibile il ricorso per Cassazione. Il ricorso non sospende l'esecuzione dell'ordinanza.
- (14) Art. 13: "Nei confronti delle persone che abbiano riportato una o più denunce o condannate anche con sentenza non definitiva nel corso degli ultimi tre anni per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope, di cui all'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, per fatti commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi di cui all'articolo 5 della legge 25 agosto 1991, n. 287, il Questore, valutati gli elementi derivanti dai provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e sulla base degli accertamenti di polizia, può disporre, per ragioni di sicurezza, il divieto di accesso agli stessi locali o a esercizi analoghi, specificamente indicati, ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi. Il divieto di cui al comma 1 non può avere durata inferiore ad un anno, nè superiore a cinque. Nei casi di cui al comma 1, il questore, nei confronti dei soggetti già condannati negli ultimi tre anni con sentenza definitiva, può altresì disporre, per la durata massima di due anni, una o più delle seguenti misure:
- a) obbligo di presentarsi almeno due volte a settimana presso il locale ufficio della Polizia di Stato o presso il comando dell'Arma dei carabinieri territorialmente competente; obbligo di rientrare nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, entro una determinata ora e di non uscirne prima di altra ora prefissata;
  - b) divieto di allontanarsi dal comune di residenza;
  - c) obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia specificamente indicato, negli orari di entrata ed uscita dagli istituti scolastici.
- In relazione al provvedimento di cui al comma 3 si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 2-*bis*, 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401. I divieti di cui al comma 1 possono essere disposti anche nei confronti di soggetti minori di diciotto anni che hanno compiuto il quattordicesimo anno di età. Il provvedimento è notificato a coloro che esercitano la responsabilità genitoriale. La violazione di divieti e delle prescrizioni di cui ai commi 1 e 3 è punita con la reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da 8.000 a 20.000 euro.

Si prevede infatti la possibilità, per il Questore, di emettere apposito divieto di frequentazione di determinati luoghi, a carico di soggetti, anche minorenni (con più di quattordici anni), anche solo denunciati<sup>(15)</sup> per reati inerenti agli stupefacenti negli ultimi tre anni avvenuti all'interno o nelle vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico o negli esercizi di vicinato. Va subito chiarito che la norma in questione non si riferisce alle denunce per reati in materia di stupefacenti *generaliter dictum*. La dizione utilizzata, infatti, tende a voler limitare l'impatto di una misura di prevenzione, peraltro piuttosto incisiva di suo. Innanzitutto a essere prese in esame risultano solamente le denunce (da intendersi anche nella denuncia in stato di arresto) *ex art. 73 DPR 309/1990* e non quelle riguardanti altri reati in materia di stupefacenti (si pensi al dettato normativo dell'art. 187, comma 7, del Codice della Strada in materia di guida sotto effetto di stupefacenti o sostanze psicotrope). Tuttavia il dettato normativo è ancora più limitativo.

Le condotte di cui all'art. 73 DPR 309/1990 (a nulla rileva se di fattispecie "piena" o attenuata - *ex* comma 5 o aggravata) che possono comportare l'emissione del provvedimento di divieto di frequentazione (e stazionamento) risultano perfettamente specificate e limitate anche temporalmente (solo nei tre anni precedenti) e spazialmente. Si tratta infatti delle sole condotte di "cessione" (a qualsiasi titolo) e "vendita" avvenute all'interno o nei pressi di esercizi pubblici, aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi di cui all'art. 5 della legge 25 agosto 1991, n. 287 che comprendono tutti gli esercizi di ristorazione e somministrazione bevande, gli esercizi di somministrazione di dolci, latte e gelati, le sale da ballo, sale da gioco, locali notturni e stabilimenti balneari.

Appare chiaro l'intento del legislatore. Si vuole andare a colpire non qualunque reato in materia di stupefacenti, ma solo le fattispecie di spaccio che avvengano in determinati luoghi di aggregazione. È la volontà di "ripulire" gli esercizi pubblici dagli spacciatori. Tra le condotte previste dall'art. 73, pertanto, non deve stupire che quelle di produzione, coltivazione, fabbricazione, estrazione, raffinazione, trasporto, di sostanze stupefacenti non siano contemplate; sicuramente invece lo sono quelle di vendita, offerta in vendita, cessione, distribuzione, procura, passaggio in transito, commercio e consegna per qualunque scopo.

---

In sede di condanna per i reati di cui al comma 1 commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di locali pubblici, aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi di cui all'articolo 5 della legge 25 agosto 1991, n. 287, la concessione della sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'imposizione del divieto di accedere in locali pubblici o pubblici esercizi specificamente individuati.

(15) A partire dall'entrata in vigore del d.l. 130/2020. La versione precedente del decreto prevedeva invece la necessità di una condanna definitiva o comunque confermata in appello.

Di difficile interpretazione le condotte di invio o spedizione. Infatti ci si troverebbe ad avere la condizione che vede l'esercizio pubblico base di partenza o di arrivo di sostanze stupefacenti. A quel punto occorre far scattare la misura di prevenzione personale (a carico, oltre che di soggetti eventualmente coinvolti, anche del titolare stesso) o la misura di sospensione/revoca licenza *ex art. 100 TULPS*? O vi è la possibilità di un'applicazione congiunta?

Altra problematica sussiste qualora il soggetto denunciato sia un dipendente o addirittura un titolare di un esercizio pubblico di quelli indicati. Nel caso del dipendente, di fatto, lo si priverebbe dell'attività lavorativa, mentre nel caso del titolare gli si impedirebbe la continuazione della stessa. Certo, apparirebbe piuttosto irragionevole una misura di prevenzione personale come il divieto di accesso senza la contestuale revoca *ex art. 100 TULPS* della licenza. Tuttavia non vi è allo stato né un automatismo a riguardo né quantomeno una norma di coordinamento che invece apparirebbero opportune.

Il decreto legge 14/2017 tange effettivamente anche il dettato normativo dell'art. 100 TULPS, ma per altre situazioni.

Il Questore, quindi, in presenza dei presupposti e “valutati gli elementi derivanti dai provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e sulla base degli accertamenti di polizia<sup>(16)</sup>”, può imporre al soggetto, per un periodo compreso tra uno e cinque anni, di non frequentare o stazionare nei pressi degli “stessi locali o a esercizi analoghi, specificamente indicati”. Pertanto nell'ordinanza applicativa devono essere elencati gli esercizi pubblici “vietati”. Più di un dubbio lascia supporre la dizione sugli esercizi analoghi specificatamente indicati.

Si tratta di un'indicazione esercizio per esercizio? Oppure, per tipologia?

Se, infatti, il divieto ad accedere all'interno proprio di quel locale dove è avvenuta la condotta di spaccio, appare piuttosto ragionevole e comprensibile (anche per motivi di carattere “mediatico”, laddove si cerca di impedire che lo spacciatore possa tornare ad “operare” esattamente dove era stato individuato), meno comprensibile sarebbe una scelta “locale per locale” in quanto troppo facilmente ci si troverebbe di fronte a potenziali discriminazioni (perché quel bar lì sì e quell'altro no?), ad esclusioni determinate anche solo fortuitamente o addirittura al mero spostamento del locale/intestatario della licenza che renderebbe inefficace il provvedimento.

---

(16) Verosimilmente, nella dizione degli “elementi derivanti dai provvedimenti dell'A.G.” vanno ricompresi le convalide degli arresti in flagranza e fermi di P.G., eventuali archiviazioni dei procedimenti penali avviati, i rinvii a giudizio (e i precedenti avvisi di conclusione di indagini preliminari *ex art 415-bis c.p.p.*) mentre negli accertamenti di polizia la presenza di eventuali altre misure di prevenzione, precedenti specifici in materia di stupefacenti, frequentazioni con soggetti dediti agli stupefacenti, ecc.

A questo punto apparirebbe più opportuna una limitazione dettata dalla tipologia dell'esercizio pubblico e, da un punto di vista spaziale, a determinati comuni o aree ben definite. Non si può ritenere ragionevole un provvedimento che preveda genericamente, per un periodo piuttosto lungo, l'esclusione dall'accesso a tutti gli esercizi pubblici di una provincia. L'impatto apparirebbe piuttosto sproporzionato. Qualora il soggetto sia condannato definitivamente, il Questore al mero divieto può anche aggiungere (per un massimo di due anni) tutta una serie di divieti e/obblighi specifici quali la presentazione alla Polizia Giudiziaria a determinate ore/momenti della giornata, divieto di dimora in un determinato comune, obbligo di permanere in abitazione in determinati orari. La violazione del generico divieto o delle prescrizioni aggiuntive è punita, a partire dall'entrata in vigore del d.l. 130/2020, con la reclusione da sei mesi a due anni e la multa da 8.000 a 20.000 euro. Tale modifica va a sanare quella che sembrava la scelta controcorrente di prevedere, nella violazione del divieto di accesso o degli obblighi accessori, una violazione amministrativa (emessa dal Prefetto) con sanzione principale pecuniaria molto pesante (da 10.000 a 40.000 euro) e sanzione accessoria della sospensione della patente di guida da sei mesi ad un anno.

Quella scelta legislativa appariva in assoluta controtendenza con le scelte effettuate in caso di violazione di divieti simili per contenuto (DASPO) o per fonte (Foglio di Via) che invece prevedono la sanzione penale. È apparso chiaro, nell'applicazione concreta, che la scelta di non ricorrere allo strumento penalistico penalizzava particolarmente l'applicazione della norma. Difficile ritenere che uno spacciatore al minuto avesse i mezzi economici necessari per soddisfare e pagare la sanzione. L'unico vero effetto sarebbe risultato nella sospensione della patente che incide profondamente sulla mobilità. In realtà non è la prima volta che il legislatore interviene nel senso di una misura di prevenzione che incida sugli spacciatori.

Nel 2005 era stato introdotto l'art. 75-*bis* del DPR 309/1990<sup>(17)</sup> che,

---

(17) Art. 75-*bis* del DPR 309/1990: “Qualora in relazione alle modalità o alle circostanze dell'uso, dalla condotta di cui al comma 1 dell'articolo 75 possa derivare pericolo per la sicurezza pubblica, l'interessato che risulti già condannato, anche non definitivamente, per reati contro la persona, contro il patrimonio o per quelli previsti dalle disposizioni del presente testo unico o dalle norme sulla circolazione stradale, oppure sanzionato per violazione delle norme del presente testo unico o destinatario di misura di prevenzione o di sicurezza, può essere inoltre sottoposto, per la durata massima di due anni, ad una o più delle seguenti misure:

- a) obbligo di presentarsi almeno due volte a settimana presso il locale ufficio della Polizia di Stato o presso il comando dell'Arma dei carabinieri territorialmente competente;
- b) obbligo di rientrare nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, entro una determinata ora e di non uscirne prima di altra ora prefissata;
- c) divieto di frequentare determinati locali pubblici;



seppur in modo più generalizzato e con alcune diversità, partiva dai medesimi presupposti dell'attuale art. 13 del decreto legge 14/2017. La Corte costituzionale, nell'aprile 2016, ha poi dichiarato l'incostituzionalità di quella norma ma non per vizi di carattere sostanziale, quanto per un vizio, se possiamo dire, meramente formale. La norma costituente l'art. 75-*bis*, infatti, era stata inserita, in sede di conversione, in un decreto legge afferente alle Olimpiadi invernali di Torino da tenersi di lì a poco.

La Corte, come fatto per altre norme del medesimo decreto legge, non ha potuto far altro che giudicare la norma incostituzionale in quanto completamente estranea ai contenuti e finalità del decreto legge e quindi priva di quel carattere di omogeneità richiesto per le disposizioni di un singolo decreto legge. Nessuna censura di merito, seppur ricalibrando il tiro e soffermandosi (forse proprio per evitare una censura simile in futuro) su condotte che avvengono in esercizi pubblici in aree urbane e, quindi, perfettamente compatibili con il decreto legge in cui sono inserite, ha potuto reinserire una misura di prevenzione personale pertinente.

d) divieto di allontanarsi dal comune di residenza;

e) obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia specificamente indicato, negli orari di entrata ed uscita dagli istituti scolastici;

f) divieto di condurre qualsiasi veicolo a motore.

Il Questore, ricevuta copia del decreto con il quale è stata applicata una delle sanzioni di cui all'articolo 75, quando la persona si trova nelle condizioni di cui al comma 1, può disporre le misure di cui al medesimo comma, con provvedimento motivato, che ha effetto dalla notifica all'interessato, recante l'avviso che lo stesso ha facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al giudice della convalida. Il provvedimento è comunicato entro quarantotto ore dalla notifica al giudice di pace competente per territorio in relazione al luogo di residenza o, in mancanza, di domicilio dell'interessato. Il giudice, se ricorrono i presupposti di cui al comma 1, dispone con decreto la convalida nelle successive quarantotto ore.

Le misure, su istanza dell'interessato, sentito il Questore, possono essere modificate o revocate dal giudice di pace competente, qualora siano cessate o mutate le condizioni che ne hanno giustificato l'emissione. Le prescrizioni possono essere altresì modificate, su richiesta del Questore, qualora risultino aggravate le condizioni che ne hanno giustificato l'emissione. In tal caso, con la richiesta di modifica, il Questore deve avvisare l'interessato della facoltà prevista dal comma 2. Il ricorso per Cassazione contro il provvedimento di revoca o di modifica non ha effetto sospensivo.

Il decreto di revoca dei provvedimenti di cui all'articolo 75, adottato quando l'interessato risulta essersi sottoposto con esito positivo al programma di cui al comma 2 dell'articolo 75, è comunicato al questore e al giudice ai fini della revoca dei provvedimenti eventualmente emessi ai sensi del presente articolo. Il giudice provvede senza formalità.

Della sottoposizione con esito positivo al programma è data comunicazione al Questore in relazione al disposto di cui al comma 8 dell'articolo 75.

Il contravventore anche solo ad una delle disposizioni del comma 1 del presente articolo è punito con l'arresto da tre a diciotto mesi.

Qualora l'interessato sia minorenni, competente a provvedere ai sensi dei commi da 2 a 4 è il tribunale per i minorenni, individuato in relazione al luogo di residenza o, in mancanza, di domicilio.

## 6. Il divieto di accesso ad esercizi pubblici

Il decreto legge 113/2018, poi convertito con la legge 132/2018 (e modificato con il decreto legge 130/2020) è intervenuto sul decreto legge 14/2017 andando a introdurre, con l'inserimento dell'art. 13-*bis*, un'ulteriore misura di prevenzione: il divieto di accesso ad esercizi pubblici<sup>(18)</sup>.

Si tratta di un'estensione dell'idea del divieto di accesso *ex art.* 13, strettamente legato alle fattispecie penalmente rilevanti in materia di reati non colposi contro la persona, contro il patrimonio o aggravati *ex art.* 604-*ter* c.p. (la cosiddetta "aggravante per discriminazione razziale, etnica o religiosa")<sup>(19)</sup> commessi in occasione di gravi disordini all'interno di esercizi pubblici o locali per intrattenimento e per i quali il soggetto sia stato denunciato negli ultimi tre anni<sup>(20)</sup>.

(18) Art. 13-*bis* del decreto legge 14/2017: "Fuori dei casi di cui all'articolo 13, nei confronti delle persone denunciate, negli ultimi tre anni, per reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o in locali di pubblico trattenimento ovvero nelle immediate vicinanze degli stessi, o per delitti non colposi contro la persona o il patrimonio ovvero aggravati ai sensi dell'articolo 604-*ter* del codice penale, qualora dalla condotta possa derivare un pericolo per la sicurezza, il Questore può disporre il divieto di accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento specificamente individuati in ragione dei luoghi in cui sono stati commessi i predetti reati ovvero delle persone con le quali l'interessato si associa, specificamente indicati. Il Questore può altresì disporre, per motivi di sicurezza, la misura di cui al presente comma anche nei confronti dei soggetti condannati, anche con sentenza non definitiva, per taluno dei predetti reati.

Il Questore può disporre il divieto di accesso ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico trattenimento presenti nel territorio dell'intera provincia nei confronti delle persone che, per i reati di cui al comma 1, sono state poste in stato di arresto o di fermo convalidato dall'autorità giudiziaria, ovvero condannate, anche con sentenza non definitiva.

In ogni caso, la misura disposta dal Questore, ai sensi dei commi 1 e 1-*bis*, ricomprende anche il divieto di stazionamento nelle immediate vicinanze dei pubblici esercizi e dei locali di pubblico trattenimento ai quali è vietato l'accesso.

Il divieto di cui al comma 1 e 1-*bis* può essere limitato a specifiche fasce orarie e non può avere una durata inferiore a sei mesi né superiore a due anni. Il divieto è disposto, con provvedimento motivato, individuando comunque modalità applicative compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto.

Il divieto di cui al comma 1 e 1-*bis* può essere disposto anche nei confronti di soggetti minori di diciotto anni che hanno compiuto il quattordicesimo anno di età. Il provvedimento è notificato a coloro che esercitano la responsabilità genitoriale.

Il Questore può prescrivere alle persone alle quali è notificato il divieto previsto dal comma 1 di comparire personalmente una o più volte, negli orari indicati, nell'ufficio o comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza dell'obbligato o in quello specificamente indicato. In relazione al provvedimento di cui al comma 4 si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401.

La violazione dei divieti e delle prescrizioni di cui al presente articolo è punita con la reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da 8.000 a 20.000 euro.

(19) Con il decreto legge 130/2020 sono state escluse, invece, le fattispecie legate all'art. 73 DPR 309/1990 che, a differenza del divieto di accesso *ex art.* 13, erano ricomprese *in toto* nel dettato normativo.

(20) Anche in questo caso il decreto legge 130/2020 parla di soggetti denunciati andando a modificare il vecchio impianto normativo che vedeva invece coinvolti solo i soggetti condannati in via definitiva o confermata in appello.

Per le varie questioni e modalità applicative - ed annessi problemi - si rimanda essenzialmente a quanto già detto in ordine all'art. 13 eccetto sulla durata del divieto, da sei mesi a due anni, al fatto che, con la misura, possa essere irrogato anche il solo obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria nonché per un inciso molto particolare su cui appare opportuno soffermarsi. Nel parlare della misura *ex art. 13* si è già detto in ordine alle difficoltà e problematiche relative alla individuazione degli esercizi per cui il divieto dovrebbe sussistere. Il divieto *ex art. 13-bis* aggiunge anche un elemento di difficoltà in più.

Il Questore, nell'individuazione deve tener conto non solo dei luoghi in cui sono stati commessi i reati alla base della valutazione ma anche "delle persone con cui l'interessato si associa". Questo inciso sembra portare ad una valutazione che, oltre al mero criterio spaziale e al requisito - base della commissione di un reato, aggiunge anche una valutazione sul circuito relazionale del soggetto. Significa, in estrema sintesi, che anche la frequentazione con soggetti aventi, ad esempio, precedenti simili, può portare ad un'estensione - o limitazione - degli esercizi pubblici per i quali vige il divieto.

Apparirà interessante verificare come le varie Autorità di P.S. - e la giustizia amministrativa eventualmente adita in sede di contenzioso - intenderanno applicare tale inciso nel concreto. Infine appare opportuno soffermarsi sul concetto di grave disordine all'interno di un esercizio pubblico o locale per intrattenimento. Nell'art. 13-*bis*, probabilmente non a caso, parlando di ordine e sicurezza pubblica, si citano "gravi disordini" esattamente come la locuzione utilizzata nell'art. 100 TULPS inerente la sospensione della licenza di P.S. di un esercizio pubblico da parte del Questore.

L'ormai pluridecennale "disfida" giudiziaria, in ambito amministrativo, tra privati e pubblica autorità in materia di sospensione o revoca delle licenze per motivi di ordine e sicurezza pubblica è cosa nota. Da sempre i privati eccepiscono, nell'applicazione dell'art. 100 TULPS, l'attribuzione di una responsabilità oggettiva per fatti effettivamente commessi da altri (i loro avventori). La giustizia amministrativa, con orientamento ormai costante e consolidato, ha sempre però ribadito la corretta interpretazione della norma e quindi la liceità e correttezza dei provvedimenti dell'Autorità di P.S.<sup>(21)</sup>.

---

(21) Si veda, *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. Terza, 31 luglio 2018, n. 4728: "La finalità perseguita dall'art. 100 TULPS (R.D. 773/1931) non è solo quella di sanzionare la soggettiva condotta del gestore del pubblico esercizio per avere consentito la presenza nel proprio locale di persone potenzialmente pericolose per l'ordine pubblico, ma anche quella di impedire, attraverso la temporanea chiusura del locale, il protrarsi di una situazione di pericolosità sociale, avendo riguardo esclusivamente all'obiettivo esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza dei cittadini, anche a prescindere da ogni personale responsabilità dell'esercente".

Il legislatore, tuttavia, pur mantenendo valida quell'impostazione e non andando a modificare l'impianto normativo (e quello consolidato giurisprudenziale) ha deciso di intervenire in quella lacuna che, di fatto, non permetteva di colpire, a livello preventivo, i soggetti responsabili di disordini mentre dava alle autorità i presupposti per agire nei confronti dei titolari di licenze. Parafrasando la sentenza citata in nota, alla finalità dell'art. 100 TULPS che non è solo quella di sanzionare la soggettiva condotta del gestore del pubblico esercizio per avere consentito la presenza nel proprio locale di persone potenzialmente pericolose per l'ordine pubblico ma anche quella di impedire il protrarsi di una situazione di pericolosità sociale, avendo riguardo esclusivamente all'obiettiva esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza dei cittadini, anche a prescindere da ogni personale responsabilità dell'esercente si pone, quale contraltare, o *rectius* quale completamento necessario, il divieto di accesso proprio per quelle persone "potenzialmente pericolose per l'ordine pubblico" desumendo tale pericolo da precedenti penali specifici.

Questo nuovo istituto giuridico, tuttavia, potrebbe anche andare a modificare l'impianto giurisprudenziale in materia di sospensioni e revocche di licenze poiché aggiunge all'Autorità di P.S. un ulteriore strumento autoritativo che potrebbe affiancarsi, o nei casi meno gravi addirittura sostituirsi, alla certamente forte misura della revoca *ex* art. 100 TULPS. Sarà interessante vedere, perciò, se l'orientamento giurisprudenziale subirà delle modifiche.

## **7. I problemi di costituzionalità delle misure di prevenzione introdotte**

Per eventuali dubbi di costituzionalità, essi in prima istanza vedono limitata la libertà di circolazione di cui all'art. 16 Cost., nonché alla omologa norma del TUE e della CEDU. Essenzialmente, comunque, entrambe le norme consentono limitazioni alla libertà di circolazione con riserva di legge e necessità, tra le altre, di sicurezza pubblica, laddove ci si deve rifare anche al concetto di sicurezza urbana che, come detto, è per la prima volta esplicitato nell'art. 2 del decreto legge 14/2017.

Con riguardo all'ordine di allontanamento si pone anche un'altra serie di interrogativi in merito alla sua legittimità costituzionale in relazione non solo all'art. 16 Cost., ma anche all'art. 34 Cost. (Libertà di studio) e all'art. 41 (Libertà di iniziativa economica privata), proprio in virtù della citazione delle aree scolastiche e delle aree ove il commercio è impedito. Pochi problemi in ordine all'art. 41 che, come noto, rende possibile limitare l'iniziativa economica privata in presenza di danno alla sicurezza.

Tuttavia ci si chiede cosa accadrebbe se un soggetto ancora frequentante un istituto scolastico, venisse trovato, ad esempio, nell'atto di mangiare su un muro esterno dell'istituto<sup>(22)</sup> (in violazione dell'art. 726 c.p.) e sottoposto all'ordine di allontanamento? Non potrebbe frequentare la scuola per uno o due giorni? D'altra parte se venisse trovato nella zona potrebbe facilmente essere sottoposto alla sanzione amministrativa prevista per i contravventori all'ordine.

Oppure cosa accadrebbe se il titolare o dipendente di un esercizio pubblico posto all'interno di un'area *ex* art. 9, comma 1 e 3, venisse trovato in stato di ubriachezza molesta nella medesima area? Non potrebbe andare al lavoro per le successive 48 ore? Appare giustificata dai motivi di sicurezza pubblica ed urbana la sua limitazione del diritto di circolazione e dell'iniziativa privata?

Cosa accadrebbe infine a un residente in un'area *ex* art. 9, comma 1 e 3, trovato in violazione della norma e sottoposto ad ordine di allontanamento? Appare interessante notare che da una parte al cittadino potrebbe essere impedito il ritorno nella propria abitazione per 48 ore (e quindi in violazione della libertà di circolazione) ma se questi all'ordine di allontanamento rientrasse in casa propria, non ne potrebbe di fatto uscire per 48 ore. Quest'ultimo caso, peraltro, andrebbe ad incidere non sulla libertà di circolazione, ma sulla libertà personale *ex* art. 13 Cost., con la ovvia conseguenza dell'inesistenza di un provvedimento di un giudice che la sanzioni e quindi la palese illegittimità costituzionale.

In sintesi appare quantomeno illogico il motivo previsto per i divieti di accesso *ex* artt. 10, commi 2, 3 e 13 del decreto in ordine all'individuazione di modalità applicative dei divieti compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto, non sia stato esteso anche all'ordine di allontanamento che, di fatto, ne è un suo "sottoprodotto" contingibile, urgente ed immediato. L'organo accertatore della mancanza, nell'irrogazione dell'ordine di allontanamento, dovrebbe avere la possibilità di inserire nel medesimo atto particolari modalità applicative (supportate ovviamente da motivazioni) per ovviare a tale problematica.

Meno problematici sono i divieti di accesso a luoghi ed esercizi pubblici. Per i divieti di accesso a luoghi pubblici, infatti, sana qualsiasi problematica la previsione delle modalità applicative. Per il divieto di accesso a esercizi pubblici, invece, l'unica problematica apparirebbe essere quella di contrasto con l'art. 41 Cost., per cui vale quando detto *supra* per l'ordine di allontanamento.

---

(22) Evidentemente in un'area inserita dal Comune in quelle su cui vige l'articolo 9 del decreto legge 14/2017.

## 8. Le modifiche al codice antimafia e la creazione di un sistema gerarchico delle misure di prevenzione

L'art. 15 del decreto legge 14/2017, poi incide direttamente, mediante l'introduzione di due modifiche, sul Codice antimafia in materia di misure di prevenzione personali.

La prima è la modifica all'art. 6 del D.Lgs. 159/2011 laddove si prevede che, ai fini della verifica delle prescrizioni ed obblighi della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza possano essere disposte le modalità di controllo di cui all'art. 275-*bis* del c.p.p. ossia il cosiddetto "braccialetto elettronico".

Tale possibilità è subordinata, oltre a motivazioni di carattere eminentemente tecnico ed economico (la disponibilità dei dispositivi) anche al consenso dell'interessato. Questa previsione, di fatto, affievolisce fino a rendere quasi inutile tale possibilità. Infatti anche nell'ambito processuale il soggetto può prestare o meno il suo consenso all'applicazione della modalità di controllo. Tuttavia l'art. 275-*bis* c.p.p. chiarisce in modo lampante cosa possa accadere in caso di rifiuto del consenso: "Con lo stesso provvedimento il giudice prevede l'applicazione della misura della custodia cautelare in carcere qualora l'imputato neghi il consenso all'adozione dei mezzi e strumenti anzidetti". Vi è quindi, da parte del detenuto, uno specifico interesse a prestare il proprio consenso a pena di custodia in carcere. Nel caso della sorveglianza speciale, invece, non si comprende quale potrebbe essere l'interesse da parte di un soggetto sottoposto ad essere controllato da un dispositivo elettronico.

Con riguardo alla sua natura, occorre domandarsi se, in analogia a quanto già accaduto per l'applicazione dell'art. 275-*bis* c.p.p. in ambito processual penalistico, si debba considerare la misura della sorveglianza speciale con braccialetto elettronico quale mera modalità di esecuzione della sorveglianza o vera e propria nuova misura. Si tratta, nel caso processual penalistico, di una considerazione che ha già visto numerose pronunce della Suprema corte, quasi tutte orientate nel senso di considerare il braccialetto non una nuova misura cautelare. Per analogia anche nel caso della sorveglianza speciale, si dovrebbe ritenere, in ogni caso, che l'applicazione del braccialetto sia una mera modalità di applicazione ovvero, secondo quanto previsto dall'ultima sentenza della Corte di cassazione in materia<sup>(23)</sup> una "modalità di verifica della capacità dell'indagato<sup>(24)</sup> di autolimitare la propria libertà di movimento".

La seconda modifica è quella probabilmente più interessante dal punto di vista giuridico.

(23) Corte di cassazione Sentenza n. 39529/2015.

(24) Leggi qui sottoposto.

Infatti si va a modificare l'art. 1 del D.Lgs. 159/2011 che contiene i destinatari delle misure di prevenzione. Il vecchio dettato normativo recitava:

I provvedimenti previsti dal presente capo si applicano a coloro che:

a) debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi;

b) per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose;

c) per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica.

La modifica interviene proprio alla lettera c) del comma 1, art. 1, laddove inserisce, dopo le parole "sulla base di elementi di fatto", le seguenti "comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'art. 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa". Una modifica normativa del genere, apparentemente inoffensiva o di mero raccordo, in realtà trasforma, o comunque finalmente definisce, un vero e proprio sistema gerarchico nelle misure di prevenzione.

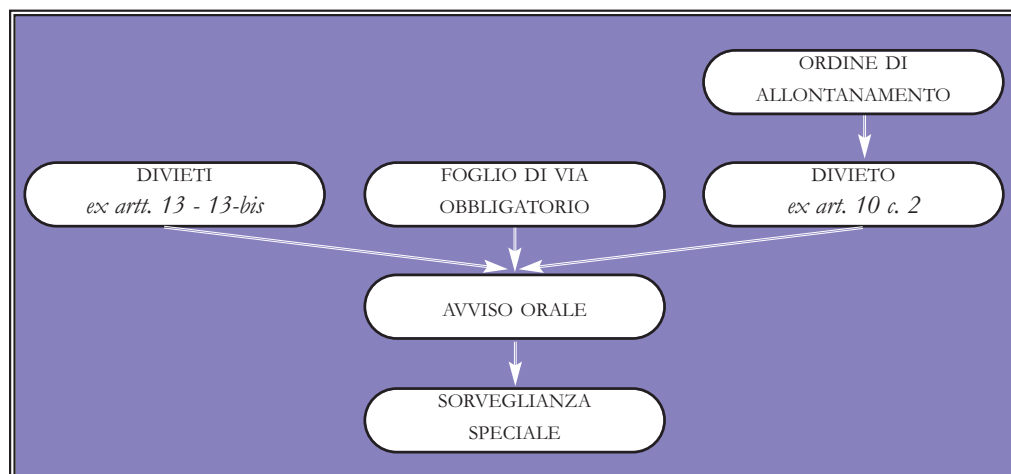
Ogni misura di prevenzione ha dei propri criteri di applicabilità, con dei destinatari ben precisi. Il sistema che emerge dopo la conversione del decreto legge 14/2017 è un sistema gerarchico, ancorché non rigido, ove la violazione di una misura di prevenzione personale si pone quale presupposto (anche se non esclusivo) per la proposizione e/o l'emissione del provvedimento "superiore", sicuramente più incisivo. D'altra parte tale gerarchia delle misure la si evince anche dall'organo deputato all'emissione. Si va dall'organo accertatore (pur con le riserve di cui supra) per l'ordine di allontanamento, all'Autorità di P.S. quale il Questore per Foglio di via obbligatorio, divieti di accesso e avviso orale e Autorità giudiziaria per la sorveglianza speciale di P.S.<sup>(25)</sup>

È chiaro poi che ogni misura di prevenzione di più ampia incisività (Avviso orale e sorveglianza speciale) abbia anche altre possibilità di emissione, anche in via diretta e senza la diretta violazione della misura sottostante.

---

(25) Pur con tutte le riserve e le remore che, a seguito di recenti sentenze sia della Corte di cassazione che della Corte costituzionale, stanno profondamente incidendo sulla misura della sorveglianza speciale di P.S. e, soprattutto per quanto di interesse in questo articolo, proprio sul rapporto tra la misura dell'avviso orale e la sorveglianza speciale laddove la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 4 D.Lgs. 159/2011 (che indicava i destinatari, anche, della sorveglianza speciale di P.S.) nella parte in cui prevede l'emissione della misura a carico dei soggetti "che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi" ex art. 1, comma 1, lettera a, del medesimo D.Lgs. riguardante proprio i destinatari di avviso orale.

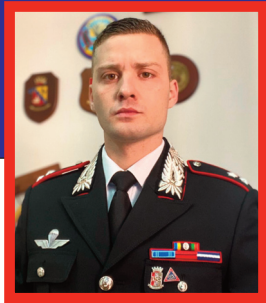
Volendo schematizzare, il sistema che si va a creare può essere semplificato come segue:



Ma la creazione di un sistema gerarchico tra le misure di prevenzione, in realtà, nasconde anche un altro aspetto che merita quantomeno di essere citato. Infatti, con la definizione di sicurezza urbana, l'ordinamento giuridico italiano crea conseguentemente anche una categoria di soggetti. Se infatti per l'emissione di una misura di prevenzione personale occorre il requisito necessario della pericolosità sociale (estrinsecatosi nelle condotte penalmente rilevanti già commesse, nei sospetti di commissione di similari condotte, in comportamenti spia<sup>(26)</sup>), adesso per alcune di esse (e specificatamente l'ordine di allontanamento e i divieti di accesso previsti nel decreto) si ha una gradazione di pericolosità diversa, relativa unicamente alla sicurezza urbana. Questa gradazione, peraltro, ritorna nel fatto che, per poter emettere misure più incisive occorre una valutazione non sulla mera violazione della misura meno afflittiva, ma anche sulla pericolosità sociale. Pertanto, ad oggi, ai soggetti socialmente pericolosi si affiancano, in posizione certamente di livello inferiore, soggetti "urbanamente" pericolosi. In conclusione, quello avviato dal decreto legge 14/2017, costituisce un vero e proprio percorso legislativo, interessante, innovativo e meritevole per aver provato a costruire un sistema unico preventivo. Quest'ultimo, pur con tutte le argomentazioni che sopra si è cercato di estrinsecare e che si spera possano essere sanate nel futuro, potrebbe veramente risultare (in coordinazione certamente con altre norme) una nuova pietra miliare nel contrasto alle problematiche di sicurezza urbana e sicurezza pubblica.

(26) Esempio il tenore di vita non proporzionato a quanto dichiarato.





Tenente  
Luigi Di Costanzo(\*)

## DOTTRINA

### L'influenza mediatica nei procedimenti penali *"In medio" tra etica e diritto(\*\*)*

Oggigiorno è sempre più diffusa la deleteria tendenza di celebrare processi mediatici purtroppo fondati su notizie solo parzialmente verificate e su una lacunosa cultura giuridica. Sembra che la sede del processo sia stata spostata da quella naturale, cioè le aule giudiziarie, ad un' altra artificiale, in altre parole, su di un palcoscenico fatto di personaggi impegnati ad inscenare falsi contraddittori lesivi di numerosi principi costituzionali. Il tema in questione, dal sapore non esclusivamente italiano, è tutt'altro che semplice in quanto interseca trasversalmente più punti e, pertanto, può essere declinato sotto diverse chiavi di lettura: socio-psicologica, etica e, infine, quella squisitamente giuridica.

*Nowadays, the deleterious trend of celebrating media processes is becoming increasingly widespread, unfortunately based on news, only partially verified and of an incomplete legal culture. It seems that the seat of the trial has been moved from the natural one, that is, the courtrooms, to another artificial one, in other words, on a stage made up of fixed types and characters committed to staging false contradictors harmful to numerous constitutional principles. The theme in question, not exclusively Italian, is far from simple as it intersects several points transversely and, therefore, can be analysed under different points of view: socio-psychological, ethical and, finally, the purely juridical one.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La spettacolarizzazione dei processi penali: tra conoscenza profana e populismo giudiziario. - 3. L'era dei *teleprocessi*. - 4. Profili psicologici: distorsioni e *bias cognitivi*. - 5. Profili giuridici e spunti comparatistici. - 6. Considerazioni finali.

*"Il vero innocente non è colui che viene assolto,  
bensì colui che passa nella vita senza giudizio"*  
Salvatore Satta, Il Mistero del Processo, 1994

(\*) Comandante del Nucleo Operativo e Radiomobile di Mazara del Vallo.

(\*\*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

## 1. Introduzione

Ogni giorno, tra le mura domestiche, persone comuni decidono arbitrariamente di indossare la toga e farsi giudici; quasi riecheggia il sonoro-*crucifige!* pronunciato da quella folla senza anima che, radunatasi dinanzi al Pretorio, in occasione del *privilegium paschale*, si arrogava il diritto di decidere le sorti di Gesù. Un vero e proprio processo mediatico in cui: l'accusa contro di lui non poteva essere veramente discussa, poiché quella causa - si potrebbe dire - era già stata decisa «in principio»<sup>(1)</sup> (*Gv18,29*).

Il riferimento di cui sopra rappresenta un chiaro esempio della forza soverchiatrice di un'accusa corale che, seppur priva d'ogni fondamento, avanza inesorabile tra la "folla", ne manipola l'umore, ne orienta il pensiero. Il processo di Gesù si svolse di fronte ad un manipolo di uomini, eppure, nel comune immaginario, fu "il mondo" intero a condannarlo. Nulla di diverso rispetto a quanto accade oggi nei salotti televisivi dove, una parte per il tutto, per mezzo dei falsi contraddittori, celebra processi paralleli in cui l'opinione di alcuni finisce per condizionare quella di molti altri<sup>(2)</sup>.

La *vox populi*, assimilabile a *vox dei* si traduce inevitabilmente in un *diktat* che non ammette eccezioni di sorta e l'opinione di massa, plasmata dalle circostanze diventa il risultato di un "contagio mentale" che permette di «*mettersi in pace e sfuggire alle proprie responsabilità, come in un "ululare coi lupi"*»<sup>(3)</sup>.

Un'epidemia che, nonostante esista un filone negazionista, non lascia scampo neppure a coloro che sono "chiamati a decidere", cioè ai giudici.

Ci troviamo, dunque, di fronte alla morbosa curiosità per lo *scoop*, per la notizia, per il *gossip* nonché con una comunicazione di massa intesa, non come campo di studio e di efficace analisi, ma come licenza di sbalordire. Accade, allora, che dinanzi a qualsivoglia crimine che suscita terrore ed angoscia nella massa degli spettatori, gli operatori dei *mass-media* si precipitano sul caso come se fosse l'ennesima puntata di una serie televisiva statunitense, distaccandosi clamorosamente dalla realtà.

Queste dinamiche rischiano di minare i pilastri su cui fonda l'intero sistema processuale e quindi i principi di pubblicità, del contraddittorio, dell'imparzialità del giudice, di non colpevolezza e, più in genere, del giusto processo.

Tutto pacifico fintantoché non si approda in un vero e proprio «foro mediatico» alternativo alla sede naturale del processo, in cui si assiste ad una rappresentazione che, passando attraverso l'esame analitico del materiale probatorio, spesso

---

(1) G. ZAGREBELSKY, *Il "Crucifige!" e la democrazia*, ed. Einaudi, 2014, pag. 23.

(2) Si veda Sigmund FREUD in *Psicologia delle masse*.

(3) G. LE BON, *Psicologia delle folle*, 1895, editore TEA, 2004.

incompleto e frammentario, sfocia in un triste convincimento pubblico, in apparenza degno di fede, sul grado di fondatezza di una certa ipotesi accusatoria.

“*Talvolta ferisce più la forma che la pena*”, lo aveva ben intuito Cesare Beccaria quando esortava a tener ben diritta la barra della giustizia penale al fine di evitarne la deriva verso un modo di procedere «*tumultuario e interessato*» che scuote la fiducia dell'imputato e dei cittadini ai quali va garantita l'immagine di un rito, per converso, «*stabile e regolare*»<sup>(4)</sup>. Tuttavia, risulta difficile tutelare il processo penale dalla portata distorsiva della cronaca giudiziaria in quanto stampa, e ancor più, televisione, considerando di preminente interesse le indagini preliminari, stravolgono i canoni dell'estetica giudiziaria, elevando a dignità di prova acquisizioni unilaterali, parziali e lacunose. Si costruisce in tal modo l'impalcatura della colpevolezza che poggia su una superficie inquisitoria ben lontana dal messaggio garantista contenuto nel codice del 1989.

La predilezione di tali ipotesi accusatorie è tipicamente popolare in quanto sono, almeno in apparenza, più comprensibili e, per certi versi, hanno un fascino alla portata di tutti, esperti e profani della materia. La massa, infatti, priva di adeguata preparazione giuridica e soprattutto senza atti alla mano, gradisce le fasi primordiali del procedimento penale in quanto risulta evidentemente più facile cimentarsi in esse grazie alla loro capacità di adattarsi ad un fittizio e fuorviante scenario tipico, soltanto, del genere “*crime fiction*”. Si lascia conquistare da quelle ricostruzioni che più soddisfano le sue aspettative, avanzando una clamorosa domanda di pena che rischia di tradursi in una spaventosa banalizzazione del concetto stesso di giustizia.

## 2. La spettacolarizzazione dei processi penali: tra conoscenza profana e populismo giudiziario

L'anello più spesso della catena procedimentale è, senza dubbio, il processo, sede dell'accertamento del fatto reato, preordinato al libero convincimento del giudice. Tuttavia, se da un lato si colloca la cosiddetta “gnoseologia giudiziaria”<sup>(5)</sup>, e cioè l'insieme dei passaggi che compongono l'esperimento conoscitivo mediante il quale il giudice perviene alla ricostruzione del fatto, dall'altro prende vita la conoscenza extraprocessuale, figlia della percezione che la massa ha della vicenda. Si tratta evidentemente di una “conoscenza profana” tipica del *quivis de populo* che, privo di metodologia tecnico-giuridica, non è in grado di cogliere appieno le operazioni logiche che sono alla base del processo “togato”.

---

(4) E. AMODIO, *Estetica della Giustizia Penale*, Giuffrè Editore, 2016.

(5) C. CONTI, *Processo Mediatico e processo Penale*, Giuffrè Editore, 2016.

Essa affonda le radici nella conoscenza mediatica, una informazione deformata dalla lente dei *mass media* con la ineluttabile conseguenza che il brocardo *nullum iudicium sine scientia* finisce con l'essere spazzato via dalla raffica di *clamores* diffusi tra la collettività. L'opinione popolare non può che essere scarsamente attendibile per due ragioni di fondo: *in primis*, per l'inadeguatezza dei mezzi e, *in secundis*, per la bassa qualità dell'informazione. Siamo dinanzi a scorciatoie conoscitive a cui l'individuo ricorre, talvolta inconsciamente, per colmare quelle che in realtà sono ineluttabili crepe informative. In più, pacificamente ciascuno tende ad attribuire credibilità ad una ricostruzione ricorrendo alla euristica della cosiddetta "disponibilità in memoria"<sup>(6)</sup>, meccanismo con cui si attribuisce ad una ricostruzione un credito direttamente proporzionale alla facilità con cui si recupera il ricordo di eventi simili custoditi nella memoria stessa; altre volte, invece, si ricorre all'euristica della "rappresentatività" che fa capo alla somiglianza che taluni eventi hanno tra loro. Ciò crea inevitabilmente degli errori ricorrenti come quello di confondere la probabilità che un risultato si verifichi a partire da un'ipotesi vera, con la probabilità che un'ipotesi sia vera alla luce del verificarsi di un evento<sup>(7)</sup>.

Siamo dunque predisposti ad associazioni basate sulla verosimiglianza e connotate da un elevato margine di fallacità. In tale contesto, il giudice stesso, per quanto istituzionalmente depositario di una conoscenza processuale tendente ad una ricostruzione corretta dei fatti, può non essere immune alle logiche sopra descritte, dovendosi, pertanto, rinnegare ogni forma di immunità presunta, legata al solo *habitus* professionale indossato.

Oggi, ogni caso mediatico, specialmente se riguarda di delitti di sangue, presenta una costante: ad un certo punto, nell'immaginario collettivo creato dai *media*, i pettegolezzi assumono dignità di prova. Questi gli effetti del "populismo giudiziario"; si tratta di un fenomeno che ricorre «*tutte le volte in cui un magistrato pretende di assumere un ruolo di autentico rappresentante o interprete dei reali interessi e delle aspettative di giustizia del popolo [...] al di là della mediazione formale della legge; pretendendo quindi di ricevere la legittimazione al proprio operato direttamente dal "consenso popolare" anziché dalla Costituzione e dalla legge*»<sup>(8)</sup>.

Sono, dunque, indagini condotte sotto i riflettori della "popolarità" in cui sembra che l'unico fine sia diventato quello di dare una parvenza di sicurezza ai cittadini che chiedono giustizia; una giustizia che, alcune volte, finisce per trasformarsi nella più grande delle ingiustizie.

(6) O. DI GIOVINE, *Chi ha paura delle neuroscienze?*, *Archivio Penale*, 2011, n. 3.

(7) C. CONTI, *La verità processuale nell'era "Post Franzese"*.

(8) G. FIANDACA, *Populismo Politico e Populismo Giudiziario*.

Alessandro Galante Garrone, oltre mezzo secolo fa, metteva in guardia il magistrato dal pericolo di «arrogarsi poteri che non gli spettano, assumendo le funzioni di tutore della morale pubblica o privata», perché compito del giudice «non è assecondare gli impetuosi moti di indignazione e di disgusto dell'opinione pubblica» di fronte al dilagare del malcostume, ma piuttosto quello di «sceverare l'illecito penale dal magma indistinto della disonestà». C'è l'innegabile rischio che il magistrato, spesso per troppo orgoglio, cada nella convinzione di non poter essere condizionato da niente e nessuno, quando, in realtà, ce lo insegnano le neuroscienze<sup>(9)</sup>, tale convinzione è proprio il primo passo verso il condizionamento esterno. In questo scenario, l'orgoglio è un sentimento pericoloso che confina con quella superbia che Piero Calamandrei descriveva come «una specie di albagia professionale» che porta a credere che *solo la magistratura sarebbe degna di esser considerata come un apostolato*.

Pertanto, stampa e televisione possono trasformarsi nel nemico più insidioso della giustizia, specie quando su un fatto di cronaca concentrano la loro spasmodica attenzione, finendo per dare l'impressione che si tratti di una *mise en scène* teatrale e non già di un caso reale fatto di persone e fatti veri. La cronaca spesso non informa, ma chiede, in nome del popolo, risultati immediati, *scoop* clamorosi e, soprattutto, spinge alla individuazione di un colpevole, a causa di crescenti logiche di concorrenza mediatica spietata. *In brevis*, la nevrotica anticipazione dei tempi si presenta come una mela avvelenata, in quanto l'enfaticizzazione della notizia rappresenta una tentazione quasi irresistibile per chi dirige le indagini.

È il fenomeno della spettacolarizzazione mediatica che ha fatto cadere la benda della Dea giustizia, offrendo il processo in pasto alla gente, senza alcun criterio distintivo tra la conoscenza che informa e la notizia che fa *audience*. Un vero e proprio spettacolo dell'assurdo che indebolisce il sistema giustizia minando i pilastri liberali su cui esso naturalmente dovrebbe poggiare. Il processo penale esce dunque dalle aule giudiziarie e si colloca su dei binari paralleli che solo apparentemente incrociano quelli del vero processo. Ciò ha suscitato una pulsione voyeuristica e ha fatto assopire, al tempo stesso, il desiderio di una comprensione che vada al di là dell'immediatamente percepibile.

La messa in scena mediatica, alla stregua di una *pièce* di Eugène Ionesco, offre l'icona di una giustizia lacunosa e grottesca, col rischio che ogni sentenza appaia sporcata dal dubbio poiché non coincidente con le aspettative mediatiche.

(9) O. BURKEMAN, *The Guardian*, Regno Unito, 16 agosto 2016, introduce il concetto di “persuasione occulta” con cui si fa riferimento al fatto che molte delle nostre scelte sono inconsapevolmente influenzate dall'ambiente che ci circonda.

I *media* sono diventati l'agorà dei nostri tempi, dove lo spettatore risulta passivo di fronte all'informazione, somministrata come fosse un vaccino. Pertanto, se da un lato, il progresso delle tecniche di comunicazione alza il livello delle libertà, e quindi della democrazia, dall'altro ha una potenziale capacità di distorcere i fatti al punto da far preferire una impalcatura narrativa assai distante da quella realmente attinente al caso<sup>(10)</sup>.

Ciò non significa tarpare le ali ai media, anche perché la pubblicità del processo garantisce un controllo pubblico sulla giustizia, amministrata, per l'appunto, in "nome del popolo"; vuol dire, per converso, trovare un equilibrio tra gli interessi in gioco, un equilibrio che parta da un responsabile atto di autolimitazione. Tuttavia è triste dover segnalare che la funzione primaria di "ancella della giustizia" o, come direbbero gli anglosassoni, di "cane da guardia della democrazia" ha reso i media senza dubbio più forti e consapevoli della loro funzione di cerniera tra il mondo della giustizia e quello dell'opinione pubblica<sup>(11)</sup>, accrescendo, in tal modo, il loro peso sociale.

Il problema è che al fine di garantire il diritto all'informazione si finisce, talvolta, col comprimere drasticamente la dignità umana attraverso la lesione del diritto all'immagine.

La ragione di tutto ciò è da ricercare nella caratteristica principale della informazione e cioè la necessità, come il caffè, di essere servita calda e forte, pena il disinteresse della collettività; e ciò, a sua volta, comporta inevitabilmente la diffusione di notizie frammentarie e talvolta non accertate.

L'effetto perturbante è in *re ipsa*, più o meno lo patiscono tutti e, nelle teste labili, scatena tempeste, che vanno dall'esplosione narcisistica al panico<sup>(12)</sup>.

Come se non fosse abbastanza, la stessa Corte europea ha più volte ribadito che una violenta campagna mediatica è senz'altro idonea a nuocere l'equità del processo<sup>(13)</sup> di fronte alle orecchie sorde del nostro sistema nazionale. Può a questo punto risultare utile prendere in prestito le parole, ancora attuali, di Leonardo Sciascia:

*«Quando l'opinione pubblica appare divisa su un qualche clamoroso caso giudiziario - divisa in "innocentisti" e "colpevolisti" - in effetti la divisione non avviene sulla conoscenza degli elementi processuali a carico dell'imputato o a suo favore, ma per impressioni di simpatia o antipatia».*

---

(10) D. STASIO, *La Stampa*, articolo del 9 febbraio 2010.

(11) E. AMODIO, *Estetica della giustizia penale*.

(12) Cit. F. CORDERO, *Procedura Penale*, Giuffrè editore, 2012.

(13) Si vedano le sentt. della Corte europea n. 42351 del 1998; n. 48799 del 1999; n. 52948 del 1999.

Queste sacrosante considerazioni permettono di comprendere la debolezza delle opinioni popolari, le quali non trovano alcun riscontro, se non in un'insufficiente logica di antipatia-simpatia.

Non ci sono regole, né garanzie, ma solo sondaggi, toghe finte e falsi contraddittori che sfociano in sentenze senza motivazione e in un gioco perverso “*sull'immagine e sulla lotta tra immagini*”<sup>(14)</sup>.

Il *quisque de populo* appoggia, quindi, l'opinione dell'attore mediatico più simpatico ovvero quello ritenuto più abile e bravo, poiché giudicare ormai è la norma. I tribunali mediatici vivono di fotogrammi, stralci di atti di indagine e quant'altro possa servire alla celebrazione in loro seno di processi rapidi, solo all'apparenza “certi” e “solenni”.

All'interno, ognuno ha un ruolo ben preciso, come vi fosse un copione da recitare, e, infatti, il tutto sembra assumere la forma di quello che Larivière definisce un vero e proprio “*circo giudiziario dove ognuno vorrebbe dominare lo spettacolo piuttosto che eliminarlo*”<sup>(15)</sup>.

Così come non può essere frenato o, peggio ancora, sviato il cammino della macchina della giustizia, allo stesso modo, non si può tollerare una scellerata, nonché indiscriminata, intromissione dei media nelle diverse tappe processuali.

A suggello, senza dubbio la giustizia non può esercitarsi nell'ombra, ma occorre altresì impedire che il magistrato, a cui ne è devoluta la difesa, possa, da baluardo, trasformarsi in veleno per la stessa: “*i magistrati infatti sono in possesso delle armi che possono rovinare l'onore di un uomo, e nessuno si può riabilitare, tanto più che in questo secolo delle comunicazioni, in cui ciò che è fatto non si disfa*”<sup>(16)</sup>.

In definitiva, il circo mediatico-giudiziario è solo un sintomo di una malattia che ancora deve manifestare tutti i suoi effetti e la tentazione è quella di spalmarne una pomata che lenisca il male senza, però, curarlo del tutto.

### 3. L'era dei teleprocessi

Nell'era dei teleprocessi e della giustizia mediatica, gli strumenti che guidano la creazione delle opinioni sono i giornali, *internet*, la radio e la televisione: quest'ultima, insieme al *web*, certamente più diffusa per immediatezza e fruibilità. Tuttavia, lo schermo della TV non è lo specchio della realtà anche se spesso si atteggiava come tale.

---

(14) Prefazione di G. FERRARA nel libro *Il circo mediatico giudiziario*, di D. S. LARIVIÈRE.

(15) *Il circo mediatico giudiziario*, di D. S. LARIVIÈRE, Liberi libri, 2008.

(16) *Ibidem*, *Il circo mediatico giudiziario*, pag. 60.

A tal proposito Pier Paolo Pasolini, attento osservatore degli ingranaggi sociali, così premonì “[...] *la televisione diventerà più forte di tutto e la sua mediazione finirà per essere tutto*[...]”; la profezia pare essersi avverata e la televisione è diventata non solo capace di filtrare la realtà ma anche di scomporla e ricrearla a proprio uso e consumo. “*La tv è un medium di massa e un medium di massa non può che massificarci e alienarci*” continua lo scrittore bolognese<sup>(17)</sup> “[...] *ha verso di noi un rapporto da inferiore a superiore, che è un rapporto spaventosamente antidemocratico; le parole che cadono dal video, cadono sempre dall’alto. Anche le più democratiche, anche le più vere, le più sincere [...]*”.

Lo spettatore non si trova, dunque, in un rapporto alla pari ed è per definizione un ricettore passivo di presunte verità; perché la televisione non può sbagliare e non può mentire, quasi un dogma in cui credere, cauterizzando ogni barlume di speranza critica. In sintesi, TV, e *social networks*, sono, oggi, i luoghi in cui si manifesta il cosiddetto “nuovo potere”<sup>(18)</sup> che ci fa credere di essere liberi ma che, in realtà, rischia di condizionare e di influenzare il nostro libero convincimento. Il piccolo schermo, quello televisivo così come quello del *monitor* di un *personal computer*, ha conquistato un potere incontrollato che ha come fine quello di aumentare i numeri dell’*audience* e dei propri seguaci. A tal proposito, il filosofo Karl Popper ottimamente evidenziò l’esistenza di una legge interna dei mezzi di informazione, quella della cosiddetta “aggiunta di spezie” che “*servono a far mangiare cibi senza sapore che altrimenti nessuno gradirebbe*”. Tutto ciò ha condotto all’evoluzione dell’*homo sapiens* in *homo videns*<sup>(19)</sup>; un uomo atrofizzato nell’arte del comprendere e privato delle sue naturali capacità intellettive. Il drammatico risultato è che il pubblico ha progressivamente perso la sua autonoma capacità di opinione e, inconsciamente, ha ceduto una parte considerevole della propria sovranità critica e mentale.

Sempre più di moda, la rappresentazione mediatica di atti criminali che riveste motivo di grande interesse suscitando un macabro piacere unito ad un vorace voyeurismo. Con riguardo a ciò i due criminologi Gabrio Forti e Marta Bertolini<sup>(20)</sup> hanno sottolineato il forte impatto che i media hanno sui modi di pensare anche nelle persone meno propense a lasciarsi suggestionare. A loro dire, vengono influenzate le modalità con cui il pubblico percepisce e interpreta i fatti criminosi e, indirettamente, viene condizionata la pressante domanda di sicurezza.

---

(17) Intervista di Enzo Biagi a Pier Paolo Pasolini, 1971.

(18) P. LORUSSO in *Index Videns*, Bonanno editore, 2010.

(19) G. SARTORI, *Homo Videns*, ed. Laterza, 2007.

(20) G. FORTI, M. BERTOLINO, *La televisione del crimine, Vita e pensiero*, ed. 2005.



È per questo che lo strumento mediatico si è trasformato da mezzo in fine e la quantità di ascolti è erroneamente divenuta sinonimo di garanzia e di informazione quando, nella realtà dei fatti, rappresenta nient'altro che l'ennesimo passo verso la disinformazione.

Spasmodico l'interesse dei media per i crimini, in particolare, i più violenti ed efferati; fatti che hanno il loro minimo comune denominatore nella ricerca del capro espiatorio da sacrificare sull'altare della giustizia mediatica.

Ecco allora che la torcia fiammeggiante che giornali e televisioni brandiscono quando si occupano del crimine è spesso impugnata, più che per chiarire ed approfondire gli eventi, per far presa sul pubblico che ripaga con migliori indici di ascolto<sup>(21)</sup>; in questo modo, il patibolo mediatico vede cadere la sua testa, la percezione di sicurezza aumenta e, dunque, "in-giustizia" viene fatta!

In conclusione, il rapporto che si crea con lo spettatore è di tipo pedagogico e, quella che viene presentata come ricerca della verità, si tramuta in una forma sublimata di *fiction*<sup>(22)</sup> in cui la trama narrativa non nasce per semplice esposizione, ma si delinea nel corso del tempo attraverso una vera e propria spettacolarizzazione dell'evento criminoso e conseguente "effetto CSI"<sup>(23)</sup>, non importa il mezzo utilizzato, non conta se *per fas* o *per nefas*<sup>(24)</sup>, ciò che importa davvero è ottenere ragione attraverso l'innalzamento degli ascolti.

#### 4. Profili psicologici: Distorsioni e *bias cognitivi*

Dopo aver introdotto l'argomento nei paragrafi precedenti, appare doveroso delineare in maniera più marcata i contorni della trattazione, spostandola su di un piano dal sapore socio-psicologico.

Anzitutto, qualche cenno sul cosiddetto effetto alone che è, tra tutti i meccanismi psicologici, uno dei più significativi<sup>(25)</sup>.

(21) *Ibidem*.

(22) Si veda C. CATTANEO, *Intervista*, in *La Repubblica*, Firenze, 6 marzo 2011.

(23) Termine coniato in un documento sulle scienze forensi pubblicato dalla *National Academy Press (Strengthening Forensic Science in the United States. A Path Forward)*, Washington 2009, pagg. 48-49). Esso fa riferimento alle conseguenze che simili finzioni cinematografiche sortiscono sulla realtà dell'amministrazione della giustizia. In particolare chi osserva questo genere di *fiction* dà ancor maggiore credito all'idea che le scienze forensi siano risolutive del caso, così come dimostrato da uno studio di Saks e Schweitzer.

(24) "Per fas et nefas" - "attraverso mezzi leciti ed illeciti" è una espressione utilizzata da Arthur SCHOPENAUER ne *L'arte di ottenere ragione*.

(25) Il termine "effetto alone" o *halo effect* fu coniato da Edward Lee Thorndike (1874-1949), allievo di William James a Harvard e uno dei maestri indiscussi della psicologia contemporanea, in un breve articolo del 1920 intitolato *A Constant Error in Psychological Ratings*.

Con questo termine si indica il fenomeno per cui un'impressione generale, sia positiva che negativa, o una singola caratteristica di un individuo o gruppo sociale orienta la percezione che si ha dell'individuo o gruppo, anche relativamente ad altri tratti della personalità. Ad esempio, si ha effetto alone quando la bellezza fisica condiziona la percezione di altre qualità della persona quali l'intelligenza o la professionalità. Si tratta della declinazione di quel detto, noto sin dai tempi di Platone, secondo cui "ciò che è bello è anche buono" e, quindi, il suo opposto "ciò che è brutto è anche cattivo"<sup>(26)</sup>.

Nel 1974, lo studioso Michael Efran<sup>(27)</sup> condusse un sondaggio di opinione su centootto studenti di college dal quale emerse, fra l'altro, la convinzione degli intervistati che l'attrazione fisica non dovesse costituire un elemento di condizionamento delle decisioni dei membri di una giuria. Quando, però, altri sessantasei studenti furono chiamati a simulare l'operato di una giuria, apparve chiaramente che gli imputati di bell'aspetto furono valutati positivamente e si videro attribuire sentenze più miti rispetto agli imputati poco attraenti.

Se i risultati di questi esperimenti citati li traducevamo nel campo della spettacolarizzazione dei processi, ci renderemmo conto che l'immagine che ci viene presentata dell'imputato/indagato, attraverso le ormai diffuse descrizioni antropologiche, criminologiche e somatiche, determina fortemente la nostra opinione che, proprio come un "alone", difficilmente potrà essere lavato via<sup>(28)</sup>.

Di altrettanto interesse, il cosiddetto Effetto Rosenthal, dal nome del ricercatore che portò avanti l'esperimento. Nella fattispecie, degli insegnanti vennero indotti a credere che alcuni bambini delle loro classi elementari fossero destinati ad ottenere buoni risultati dopo aver fittiziamente somministrato loro un test per la valutazione del quoziente intellettuale.

---

(26) Si veda per approfondire gli esperimenti di *Landy & Aronson* condotti nel 1969 e *Blanck, Rosenthal & Cordell*, 1985, cit. in *Costa & Corazzini*, 2006, pag. 153.

(27) M. EFRAN, *The effect of physical appearance on the judgment of guilt, interpersonal attraction, and severity of recommended punishment in a simulated jury task*, *Journal of Research in Personality*, Volume 8, Issue 1, June 1974, pages 45-54.

(28) Per approfondimenti, vedi anche il *devil effect*: quando l'aspetto non piacevole di una persona induce a ritenere la stessa persona non piacevole anche da un punto di vista morale («È brutto, quindi è cattivo»). Già nel Medioevo, ad esempio, se due persone erano sospettate di avere commesso un crimine, era condannata la più brutta delle due. Questa situazione è riecheggiata nel Giulio Cesare di Shakespeare in cui Cassio (Atto I, Scena II) è giudicato pericoloso in virtù del suo aspetto scarno e affamato. Ancora prima, segni particolari, come nei o deformità, potevano favorire la condanna di un individuo perché associati alla presenza del diavolo (Wright, 2002). Al *devil effect* si accompagna il cosiddetto "bias delle informazioni negative" (Rozin & Royzman, 2001), che esprime la tendenza delle persone ad attribuire alle informazioni negative un peso sproporzionatamente maggiore rispetto alle informazioni positive.

Anche se i nomi erano stati scelti a caso e non era mai stata misurata la loro l'intelligenza, essi finirono per conseguire comunque degli ottimi risultati<sup>(29)</sup>.

Alla luce di ciò, è probabile che accada anche il contrario e quindi, allorché qualcuno si aspetta una prestazione mediocre da talaltri, queste profezie rischiano di avverarsi<sup>(30)</sup>.

Si tratta *in brevis* di quello che è conosciuto come “Effetto Pigmalione”<sup>(31)</sup> o, anche, “Profezia che si autorealizza” che consiste in un meccanismo per il quale un soggetto contribuisce, seppur inconsciamente, a rendere reali quelle che all'inizio sono solo semplici idee e aspettative. Infine, altro *bias cognitivo*, purtroppo ricorrente, è il cosiddetto sull'errore di ancoraggio consistente nella naturale tendenza a fissare un punto di riferimento logico; una vera e propria “scorciatoia mentale” che ci porta ad affidarci in modo eccessivo alla prima informazione che ci viene offerta, con una conseguente difficoltà a ripudiarla anche qualora ce ne venissero prospettate delle altre.

Or bene, è plausibile che tali effetti oltreché a manifestarsi nell'ambito del *marketing* di vendita, nell'ambito scolastico e, più in genere, nella vita quotidiana, si verificano nell'ambito della giustizia, condizionando drammaticamente la genuinità nonché la credibilità del giudizio di chi ad un giudizio è preposto per legge, rendendo in tal guisa la vittima mediatica, giacente su di un piano irregolare, priva di armi e sguarnita di opportuna difesa.

In conclusione, da questo ragionamento logico-deduttivo emerge una triste verità che spoglia qualsivoglia individuo di ogni presunta corazza, facendo cadere al suolo lo scudo che, in teoria, dovrebbe proteggere dal condizionamento mediatico.

## 5. Profili giuridici e comparatistici

Il delicato rapporto, finora trattato, tra giustizia penale e informazione giudiziaria non è proprio del solo ordinamento italiano. Basti pensare all'Ordinamento francese, dove, il tema in questione non sfuma assolutamente la sua importanza.

---

(29) R. ROSENTHAL, L. F. JACOBSON, *Pigmalione in classe: aspettative degli insegnanti e sviluppo intellettuale degli allievi*, Franco Angeli, Milano, 1979.

(30) P. ZIMBARDO, *L'effetto Lucifero. Cattivi si diventa?*, Scienza e idee, 2008.

(31) L'effetto Rosenthal è anche detto “effetto pigmalione”; nelle *Metamorfosi*, Ovidio ci racconta la storia di Pigmalione, scultore cipriota, che aveva creato una statua femminile di una bellezza tale da finire per innamorarsene. L'artista era talmente ossessionato dalla sua opera da passare le notti dormendo accanto a lei, nella speranza che essa diventasse una persona reale.

A tal proposito, un recente studio ha dimostrato empiricamente una diretta influenza della copertura mediatica di fatti di criminalità sulle pene irrogate dai giudici non togati<sup>(32)</sup>.

Di sicuro, il legislatore francese è intervenuto con una non trascurabile consapevolezza finalizzata alla tutela dei soggetti deboli e vulnerabili coinvolti in vicende penali, con il chiaro intento di assicurarne una effettiva protezione nei confronti della bulimica ricerca di notizie da parte dei *mass media*.

Tra gli strumenti legislativi, si prenda in considerazione, a titolo di mero esempio, la disposizione di cui all'art. 39-*bis* della legge del 29 luglio 1881 sulla libertà di stampa, che vieta la rivelazione dell'identità di un minore o di informazioni che ne consentano l'identificazione in una serie di casi elencati; oppure l'art. 39-*quinquies*, della stessa legge, che vieta la rivelazione dell'identità o di informazioni che consentano l'identificazione di vittime di reati sessuali. Infine, si osservi anche, l'art. 35-*quater*, introdotto dalla legge n. 516 del 15 giugno 2000 che rafforza la protezione della presunzione d'innocenza punendo con ammenda “*la diffusione con qualsiasi mezzo e su qualsiasi supporto della riproduzione delle circostanze di un reato, allorquando tale riproduzione attenti gravemente alla dignità di una vittima e sia realizzata senza il suo consenso*”.

Il problema tuttavia, anche in territorio francese, così come in Italia, sembra assumere proporzioni di rilievo, specie se ci si sposta dal piano della *law in the books* su quello della *law in action*, con conseguente mancanza di effettività.

Se, poi, spostiamo la riflessione in terra spagnola, la situazione non cambia affatto. I rischi della “mediatizzazione” della giustizia penale sono ugualmente presenti e il giudizio sociale sulla responsabilità penale dell'indagato/imputato, smarrisce il filtro procedurale, tristemente sostituito dalla ben più celere ed “informale” trattazione mediatica dei capi di imputazione.

Anche in territorio ispanico, infatti, la garanzia di innocenza, espressamente prevista dall'articolo 24, par. 2 della Costituzione spagnola viene intaccata e, a conferma di ciò, lo stesso giudice costituzionale spagnolo ha già da tempo riconosciuto che “*la presunzione di innocenza possiede altresì una dimensione extraprocessuale*”<sup>(33)</sup>.

Gli strumenti apprestati dall'Ordinamento spagnolo ai fini di una tutela preventiva dell'imputato nei confronti di “giudizi paralleli” mediatici risultano poco efficaci. Nonostante ciò, l'approfondimento comparatistico di questo ordinamento potrebbe rivelarsi comunque interessante alla luce dei rimedi che esso pone, in termini di successivo ristoro, allorquando vi sia una compressione

(32) A. PHILIPPE, A. OUSS, “*No hatred or Malice, fear or affection*”: *Media and Sentencing*, marzo, 2016.

(33) *Tribunal Constitucional*, sent. n. 109 del 24 settembre 1986; sent. n. 166 del 20 novembre 1995.

dei diritti fondamentali in conseguenza dell'esposizione mediatica della propria vicenda processuale. A tal proposito, in un caso abbastanza recente<sup>(34)</sup> che vedeva coinvolti alcuni amministratori pubblici e politici locali, la difesa chiedeva al Tribunale Supremo di voler tener conto della violazione della presunzione di innocenza attraverso il riconoscimento di una circostanza attenuante da ottenere in via analogica sulla base di quella riconosciuta dalla giurisprudenza per i casi di eccessiva durata del processo.

Nella fattispecie, il Tribunale Supremo spagnolo non negò in alcun modo la fondatezza della doglianza presentata dalla difesa, giungendo in termini molto netti ad una seguente conclusione: “*un trattamento mediatico nel quale la colpevolezza si dà per dichiarata, soprattutto, a partire da una informazione costruita mediante una serie di soffiare debitamente dosate che vulnerano il segreto formale delle indagini?*”.

Tuttavia, a non convincere il giudice di legittimità spagnolo circa il rimedio che la difesa intendeva adoperare rispetto al *vulnus* sicuramente esistente fu che: “*la richiesta operazione di ortopedia ordinamentale avrebbe ecceduto infatti i poteri del giudice?*”.

La riparazione per i danni subiti dall'imputato non potrebbe che avvenire dunque al di fuori del processo penale in un processo civile volto a richiedere il ristoro economico dei danni subiti<sup>(35)</sup>. In conclusione, il tema finora affrontato, è stato oggetto di notevole discussione e approfondimento anche in Germania.

Già agli inizi degli anni Ottanta, il *Bundestag* lanciò il monito di assicurarsi che giudizi anticipati sulla responsabilità penale degli accusati non finissero per porre a repentaglio il giusto processo<sup>(36)</sup>.

La stessa dottrina tedesca<sup>(37)</sup>, ha sottolineato, più volte, che l'intricato novero di interessi e diritti confliggenti in questo ambito sembrasse essere inestricabile e che la riflessione scientifica avesse partorito conclusioni o quantomeno sviluppi non soddisfacenti. In effetti, anche dal punto di vista legislativo, nonostante decenni di riflessioni, non vi è stata alcuna novità. Si è fermato allo stadio di proposta di legge infatti, l'idea di inserire nel codice penale una fattispecie incriminatrice apposita, sul modello del *contempt of court* inglese, che potesse punire quantomeno i più gravi episodi di gogna mediatica<sup>(38)</sup>.

(34) Tribunal Supremo, Sala 2a, S 25-1-2010, no 1394/2009, rec. 10372/2009, Pres. Manuel Marchena Gomez.

(35) Tratto da Giustizia penale e informazione giudiziaria, di Nicola Recchia del 15 Novembre 2017.

(36) Cfr., risoluzione del 24 maggio 1984, BT-Dr 10/1496.

(37) V. W. HASSEMER, *Vorverurteilung durch die Medien?*, cit., 1922.

(38) *Ibidem*.

Pertanto, nell'ordinamento tedesco, di fronte ad una generalizzata inefficacia preventiva del diritto penale, l'attenzione si è spostata sulla previsione di meccanismi riparativi rispetto alle ipotesi di gogna o di condanna mediatica anticipata. Ritroviamo dunque nella dottrina tedesca l'apertura ad una possibile riduzione della pena irrogata dal giudice<sup>(39)</sup> e la *ratio* sarebbe, ancora una volta, quella di attenuare la sofferenza già patita dal reo in conseguenza della disapprovazione sociale veicolata dai *mass media* precedentemente alla condanna.

Tuttavia, è certo che tutti gli ordinamenti presentano un'architettura che rimane lacunosa di fronte agli sforzi prodotti. Una realtà in cui sovrasta chiaramente un'inefficacia generalizzata dell'attuale diritto sostanziale con un tentativo, seppur teorico, di percorrere la strada del procurare alla vittima mediatica una sorta di "materasso" che attutisca la caduta nel "circo mediatico-giudiziaro" senza condurre, per converso, al raggiungimento di effettivi rimedi dalla duplice natura, repressiva e preventiva.

Alla luce di ciò diventano auspicabili, la ricerca imprescindibile di un corretto rapporto tra stampa e istituzioni nonché il raggiungimento concreto di un bilanciamento tra tutti gli interessi costituzionalmente garantiti in gioco, mediante un intervento legislativo imminente, ma allo stesso tempo, efficace. La difficoltà maggiore è evidentemente quella di trovare un punto di mediazione al fine di evitare ogni sorta di eccesso che a nient'altro conduce, se non ad un nocumento all'immagine della macchina della giustizia e alla compressione della dignità della vittima mediatica di turno.

Una chiave parzialmente risolutoria potrebbe essere un tentativo di limitazione della commistione tra *media* e "addetti ai lavori" attraverso l'individuazione, a monte, di figure preposte.

Ciò eviterebbe il diffondersi di sterili protagonismi nonché di personalismi futili confinando, giustamente, i rapporti dei *media* in sfere di competenza determinate *ex ante*.

## 6. Considerazioni finali

Al fine di evitare che il diritto di cronaca venga declinato sotto forma di disinformazione spettacolarizzata, l'unica via, realmente percorribile, è la ricerca di un corretto ed equilibrato rapporto tra stampa e Istituzioni.

---

(39) Not. Cit. *Criminal Justice and Information on Crime: Comparative Hints for the Italian Debate*. Cfr., per primo, W. HASSEMER, *Vorverurteilung durch die Medien?*, cit., 1928; poi in questo senso W. WOHLERS, *Prozessuale Konsequenzen präjudizierender Medienberichterstattung*, cit., 191, e diffusamente C. ALTERMANN, *Medienöffentliche Vorverurteilung - strafjustizielle Folgerungen für das Erwachsenen- und für das Jugendstrafverfahren?*, cit., 109 ss.

Nasce pertanto l'esigenza di contemperare, da una parte, la libertà dei giornalisti di riferire e commentare liberamente il funzionamento del sistema giudiziario penale; dall'altra, quella di porre limitazioni che tengano conto di alcuni principi sintetizzabili nel concetto di *equo* processo, pietra angolare del nostro sistema giustizia. Sarebbe auspicabile, dunque, che i mezzi di informazione diffondessero solo notizie precedentemente verificate e che, non solo su carta, esistesse un effettivo diritto di replica congiunto a quello di rettifica da parte di chiunque sia colpito da notizie inesatte o diffamatorie. In verità, risulta tutt'altro che semplice la realizzazione di quanto sopra esposto.

È notorio, infatti, il crescente rilievo che ha assunto e continua ad assumere la giustizia nella vita della collettività. Basti rievocare le parole di Cesare Beccaria: “*Pubblici siano i giudizi e pubbliche le prove del reato*”<sup>(40)</sup>. In effetti, oggi sembra che nessuno possa fare a meno di prender parte, nelle vesti più svariate, ai procedimenti penali.

Niente di diverso rispetto a quanto, già qualche tempo addietro, Philippe Raynaud definì “*uno dei fatti politici più importanti di fine XX secolo*”<sup>(41)</sup>.

Ci troviamo di fronte alla “*democrazia giurisdizionale*”, un fenomeno che ha condotto alla “*giuridizionalizzazione della vita collettiva*”<sup>(42)</sup>, con evidenti ripercussioni sulla macchina della giustizia che, *in primis*, hanno acuito un atteggiamento di crescente sfiducia nei confronti dei giudici e, più in generale, nel sistema nel suo complesso.

È ovvio però che la tutela di un siffatto interesse non possa e non debba comportare nessuna eccessiva limitazione al diritto di critica nei confronti dell'operato dell'istituzione giudiziaria né tantomeno al diritto di esercitare un giornalismo d'inchiesta, ma, per converso, occorre evitare che il processo mediatico giunga a veicolare nella collettività una “*rappresentazione*” della giustizia difforme rispetto alla realtà. Non di rado, accade che il convincimento dell'opinione pubblica su un determinato caso non corrisponda con le verità emerse nelle opportune sedi. In sostanza, la vicenda processuale reale può non combaciare con la rappresentazione mediatica e, in tal modo, l'opinione pubblica viene implicitamente indotta a pensare ad un cattivo funzionamento e all'esistenza di una giustizia inefficace, lenta ed essenzialmente burocratica; in poche parole inadeguata alle esigenze di tutela della società.

---

(40) Cesare BECCARIA, in *Dei delitti e delle pene*, 764.

(41) La rivista *International political science review* aveva dedicato il vol. 15, n. 2, aprile 1994, al tema *the judicialisation of politics: a world-wide phenomenon*; di qualche anno precedente il volume *Judicial activism in Comparative perspective*, ed. Kenneth Holland, London, Macmillan, 1991.

(42) Op. cit., A. GARAPON, *La question du juge, in Pouvoirs*, Les Juges, Paris, Seuil, n. 74, 1995, pagg. 16 ss.

Di questo passo, la spregiudicata spettacolarizzazione mediatica diventa dannosa non soltanto perché mette a repentaglio i diritti dell'indagato/imputato, sprovvisto tra l'altro di rimedi efficaci, ma altresì dannosa per la genuinità della funzione di chi investiga, pressato affinché venga trovato al più presto un colpevole, e, ovviamente, di chi giudica, onerato di emettere sentenze non "deludenti". Si può quindi affermare che la traversata sul filo che lega diritto di cronaca e corretto funzionamento della giustizia è resa sempre più difficile dall'esistenza di un processo parallelo<sup>(43)</sup>, scandito in tempi e regole differenti che alterano le logiche tradizionali. A tal proposito, a suggello di quanto finora detto, Antoine Garapon, illustre magistrato francese, lo ha ben sintetizzato, asserendo che "*i media, soprattutto la televisione pretendono di offrire una rappresentazione più fedele della realtà di quanto non la offrano le finzioni procedurali. I media risvegliano il sogno della democrazia diretta, il sogno di un accesso alla verità liberata di ogni mediazione procedurale [...] la tv ha una pretesa di obbiettività, che pure trascuri le scelte soggettive della ripresa e del montaggio. In questo modo si verifica la rottura della logica e dei tempi del processo*"<sup>(44)</sup>. In altre parole, stiamo assistendo alla degenerazione del delicato rapporto informazione-giustizia che è finito per essere drammaticamente celebrato sui mezzi di informazione, con la pericolosissima idea che il miglior giudice sia l'opinione pubblica"<sup>(45)</sup>. Non è infatti un caso che Franz Kafka<sup>(46)</sup> nel romanzo "Il processo", sottolineando la vergogna che si prova di fronte all'inconsapevolezza delle proprie sorti processuali, così scriveva: "*La sentenza non viene ad un tratto, ma è il processo stesso che, poco a poco, si trasforma in sentenza*". La questione è che si assiste sempre di più ad una deformazione della notizia, congiunta alla *depersonalizzazione* dell'indagato/imputato a causa del dichiarato amore popolare per le urla e i finti litigi<sup>(47)</sup>.

Sembra quasi che sia stata spolverata l'antica funzione sacrificale del processo che, *mercé* un medievale rituale giudiziario, sarebbe capace di offrire al pubblico una vittima ideale, che non si ribelli alla sorte, e la cui colpa possa mascherare tutte le alchimie simboliche consumate a sue spese"<sup>(48)</sup>.

(43) Dal processo parallelo alla *docu-fiction* sui processi, la rappresentazione mass-mediatica della giustizia; par. 1.6, di Edmondo Bruti Liberati, Procuratore della Repubblica aggiunto Milano.

(44) A. GARAPON, *Le gardien des promesses. Justice et démocratie*, Parigi, 1996. Trad. it., *I custodi dei diritti, Giustizia e democrazia*, Milano, Feltrinelli, 1997, in particolare pag. 59 ss.

(45) G. GIOSTRA, *Media e giustizia. Il pericolo di una sovrapposizione. Le suggestioni del processo mediatico, Il Riformista*, 12 dicembre 2007, pag. 6.

(46) F. KAFKA, *Il processo*, trad. P. LEVI, Einaudi, Torino, 2014.

(47) U. ECO, *La bustina di Minerva*, 1990; "Il giudizio su chi abbia strangolato la tal fanciulla è ormai anticipato dal *talk show* a tal segno da rendere irrilevante e in ogni caso predefinita la sentenza della Corte d'assise".

(48) A. GARAPON, *Del Giudicare*, pag. 95; Raffaello Cortina Editore, 2007.



Oggi, nell'era in cui le trame della mondializzazione e il giusto processo sembrerebbero aver segnato il trionfo dei diritti umani e del garantismo, si assiste tristemente alla spinta inesorabile di trame ordaliche finalizzate ad esorcizzare ed a rimuovere l'immondo e l'impuro criminale<sup>(49)</sup>. Pertanto, trovarsi sul banco degli accusati, essere *sur la sellette*<sup>(50)</sup>, significa, agli occhi di molti, essere già condannati. “*Tutti vogliono giudicare, perché senza giudizio non c'è pena [...] perché riconoscono nel giudizio un momento eterno*” così Salvatore Satta ne “Il Mistero del Processo” cerca di spiegare la fallace commistione tra due termini che non sono affatto sinonimi: giudicare e punire; punire può chiunque perché è un'azione brutale. Punisce Minosse, avvinghiando la coda: ma il giudizio, quando l'anima si presenta di fronte a lui, è già compiuto, in una sfera nella quale egli non può penetrare<sup>(51)</sup>.

Oggi, l'antica definizione di Bulgaro: *processus est actus trium personarum, actoris, rei, iudicis*, andrebbe rivisitata sostituendo *trium* con *quatuor* perché oltre all'imputato, al giudice e all'attore, sarebbe da aggiungere *procerum vulgare* (la gente comune) che interviene sfruttando la fruibilità e la forza dello strumento mediatico. A tal proposito, geniale il Carnelutti, quando afferma che il principio di pubblicità si spiega in quanto si riconosce al pubblico la qualità di parte, e appunto in quanto parte gli è vietato di manifestare opinioni e sentimenti e di tenere contegno tale da intimidire o provocare<sup>(52)</sup>.

Il pubblico preme contro la sottile barriera di legno che lo divide dal giudice e, se riesce a superarla materialmente sarà linciaggio; se lo fa spiritualmente, sarà la parte che giudicherà e non il giudice, cioè non si avrà un vero giudizio terzo e imparziale.

Sarebbe opportuno in un siffatto contesto tenere presente che si tratta della vita e della dignità di persone e non di un gioco di ruoli.

La strada da percorrere sarebbe dunque il raggiungimento del rispetto delle regole deontologiche di tutti gli attori coinvolti senza dimenticare che giudicare è un atto di giustizia che ruota intorno alla centralità del giudizio. Sarebbe opportuno ridurre i tempi dell'inchiesta preliminare comprimendo in tal modo le incursioni *de libertate* al minimo sacrificio necessario. Auspicabile altresì l'irrobustimento dell'autonomia del giudice per le indagini preliminari nonché un intervento sulla custodia degli atti di indagine grazie all'intensificazione dei controlli sui diversi apparati amministrativi.

(49) Dalla prefazione al libro di A. GARAPON, *Del Giudicare*, a cura di Daniela BIFULCO.

(50) La “sellette” indicava, un tempo, il seggio riservato all'indagato durante gli interrogatori.

(51) S. SATTA, *Il Mistero del Processo*, Adelphi, ed. 9, 2017.

(52) CARNELUTTI, *Lezioni sul Processo Penale*, Edizioni dell'Ateneo, Roma, 1946-1949, vol. I, pag. 125.

Di sicuro i primi passi sono stati mossi ma, nemico del progresso resta il pericoloso *laissez faire* di chi ritiene nefasta ogni forma di restrizione della libertà di stampa<sup>(53)</sup> che dovrebbe lasciare il posto alla ragionata fissazione di limiti normativi e azioni di contenimento<sup>(54)</sup> ai vari livelli, rifuggendo dall'uso di approssimazioni conoscitive<sup>(55)</sup> che anticipano un verdetto sociale capace di travolgere definitivamente la sfera individuale, addirittura innanzi ad un esito di proscioglimento<sup>(56)</sup>.



---

(53) Cit., A. SCALFATI in: *Un ciclo giudiziario "travolgente": "l'essere informati non è prerogativa senza limiti"*.

(54) Cit., E. AMODIO in *Estetica della giustizia penale. Prassi, media, fiction*, pag. 145.

(55) Vedi E. AMODIO: "I titoli e gli occhielli sono le chiavi di lettura della notizia, espressa nella sintesi di una frase perentoria e tagliente che consuma nel suo circolo chiuso l'intero contenuto informativo del pezzo. La funzione non si esaurisce solo nel calamitare l'attenzione, ma si manifesta nell'esonerare i suoi destinatari dalla fatica di leggere o seguire tutto il servizio, sul presupposto che ciò che meritava di essere conosciuto viene appreso dalla intitolazione". Numerosi gli esempi, tra i tanti, con riferimento all'omicidio di Yara Gambirasio, "Bossetti incastrato da suo furgone", (*Libero*, 2 marzo 2015).

(56) A. SCALFATI, *A ruthless juridical dynamic, Processo penale e giustizia*, n. 4, 2016.

*Bibliografia*

- > A. GARAPON, *Del giudicare. Saggio sul rituale giudiziario*, trad. it., Cortina, Milano, 2007;
- > A. PHILIPPE, A. OUSS, "No hatred or Malice, fear or affection": *Media and Sentencing*, marzo 2016;
- > CAPOGRASSI, *Il quid ius e il quid iuris in una recente sentenza*, in *Riv.dir. proc.*, 1948;
- > C. CONTI, *Processo Mediatico e processo Penale*, Giuffrè editore, 2016;
- > C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene (1764)*, edizione a cura di PISAPIA, Giuffrè, Milano, 1964;
- > D.S. LARIVIERE, *Il circo mediatico-giudiziario*, Liberilibri Editore, 2008;
- > D. STASIO, AMANDA, *quando il processo mediatico non aiuta la giustizia*, in *Il Sole 24 ore*, 5 novembre 2011;
- > E. AMODIO, *Estetica della Giustizia Penale. Prassi, media, fiction*, Giuffrè Editore, 2016;
- > F. KAFKA, *Il processo*, trad. P. LEVI, Torino, Einaudi, 2014;
- > F. CORDERO, *Procedura Penale*, Giuffrè, 2012;
- > FORTI e BARTOLINO, *La televisione del crimine*, Vita e pensiero editore, 2005;
- > GAITO, FURFARO, in *Giurisprudenza Costituzionale, Consensi e dissensi sul ruolo e sulla funzione della pubblicità delle udienze penali*, Giuffrè Editore, 2010;
- > G. SARTORI, *Homo Videns*, ed. Laterza, 2007;
- > G. LE BON, *Psicologia delle folle*, 1895, editore TEA, 2004;
- > G. ZAGREBELSKY, *Il "Crucifige!" e la democrazia*, Einaudi, 2014;
- > G. DI CHIARA, *Televisione e dibattito penale. Esperienze e problemi della pubblicità mediata "tecnologica"*, in *Italia*, in *Il Foro italiano*, n. 6, 1998;
- > G. FIANDACA, *Populismo Politico e Populismo Giudiziario*;
- > G. GIOSTRA, *Processo penale e mass media*, Relazione alla Corte dei conti, Roma, 21-22 novembre 2007;
- > G. GIOSTRA, *Media e giustizia. Il pericolo di una sovrapposizione. Le suggestioni del processo mediatico*, in *Il Riformista*, 12 dicembre 2007;
- > G. SARTORI, *Homo Videns*, ed. Laterza, 2007.
- > M. EFRAN, *The effect of physical appearance on the judgment of guilt, interpersonal attraction, and severity of recommended punishment in a simulated jury task*, in *Journal of Research in Personality*, 1974;
- > O. BURKEMAN, *The Guardian*, Regno Unito 16 Agosto 2016. *Introduce il concetto di "persuasione occulta" con cui si fa riferimento al fatto che molte delle nostre scelte sono inconsapevolmente influenzate dall'ambiente che ci circonda*;
- > O. DI GIOVINE, *Chi ha paura delle neuroscienze?*, in *Archivio Penale*, 2011, n. 3;

- > P. LORUSSO, *“Iudex Videns”. L’era dei tele-processi e della giustizia mediatica*, Bonanno editore, 2010;
- > P. ZIMBARDO, *L’effetto Lucifero. Cattivi si diventa?*, in *Scienza e idee*, 2008;
- > R. ROSENTHAL, L.F. JACOBSON, *Pigmaliione in classe: aspettative degli insegnanti e sviluppo intellettuale degli allievi*, Franco Angeli, Milano, 1979;
- > S. SATTA, *Il Mistero del Processo*, Adelphi, ed. 9, 2017;
- > S. FREUD, *Psicologia delle masse e analisi dell’Io*, Bollati Boringhieri, 1978;
- > S. FREUD, *Al di là del principio del piacere*, Bollati Boringhieri, 1977;
- > TONINI, *Manuale di procedura penale*, VII ed. Giuffrè, Milano, 2006;
- > U. ECO, *Solo urla e finti litigi*, Bustina di Minerva, 1990.



## DOTTRINA



Dottore  
Edoardo Genovese(\*)



Professoressa  
Elena Manetti(\*\*)

# Grafologia applicata alle scienze criminalistiche

## *I dati deducibili dalla scrittura di soggetti criminali*(\*\*\*)

La scrittura a mano non è solo uno strumento di comunicazione, ma è soprattutto un'espressione personale, una sorta di test proiettivo che diventa l'immagine di un cammino esistenziale e si evolve e cambia secondo la stessa evoluzione e i cambiamenti di chi scrive, registra fedelmente le sue motivazioni, il controllo, la reattività, l'immagine che ognuno ha di sé o che vuol dare agli altri.

Ogni grafismo individuale è una personalizzazione del modello iniziale. A partire da una norma ogni individuo organizza la sua "scena grafica" e crea la sua espressione unica, originale e come gli avvenimenti esistenziali lo hanno fatto diventare.

Proprio come espressione unica e irripetibile in tutte le sue modalità, la grafologia, scienza umana che studia la scrittura a mano attraverso vari parametri di osservazione, può diventare uno strumento indispensabile nell'ambito investigativo e criminologico.

*Handwriting is not just a communication tool, but it is above all a personal expression, a sort of projective test that becomes the image of an existential journey and evolves and changes according to the same evolution and changes of the writer, recorder faithfully his motivations, control, reactivity, the image that everyone has of himself or that he wants to give to others.*

(\*) Sottotenente della riserva selezionata dell'Arma dei Carabinieri è Giurista-Criminologo e Grafologo-Forense.

(\*\*) Grafologa, Fondatrice e Presidente Onorario di ARIGRAF Milano.

(\*\*\*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

*Each individual graphic is a personalization of the initial model. Starting from a norm, each individual organizes his "graphic scene" and creates his unique expression, original and how existential events have made him become. Just as a unique and unrepeatable expression in all its modalities, graphology, a human science that studies handwriting through various observation parameters, can become an indispensable tool in the investigative and criminological field.*



SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Studi sull'analisi di soggetti devianti. - 3. Grafologia al servizio delle scienze criminalistiche: un progetto di ricerca. - 4. La storia e la scrittura di Anna. - 5. Conclusioni.

*Il mistero della scrittura è che in essa non c'è alcun mistero.*  
(José Saramago)

## 1. Premessa

*a cura della Prof.ssa Elena Manetti*

La scrittura a mano è uno strumento di comunicazione, ma è anche un'espressione personale, una sorta di test proiettivo che diventa l'immagine di un cammino esistenziale e si evolve e cambia secondo la stessa evoluzione e i cambiamenti di chi scrive, registra fedelmente le sue motivazioni, il controllo, la reattività, l'immagine che ognuno ha di sé o che vuol dare agli altri, e i suoi muti dialoghi emozionali sono dilatati in un tempo virtualmente infinito<sup>(1)</sup>.

Ogni grafismo individuale è una personalizzazione del modello iniziale. A partire da una norma ogni individuo organizza la sua "scena grafica" e crea la sua espressione unica, originale e come gli avvenimenti esistenziali lo hanno fatto diventare. Ogni grafismo ha trovato uno stile e un tempo che gli sono propri, che individualizzano il loro autore secondo le potenzialità o le frustrazioni, le esperienze-influenze interiori ed esteriori fuse insieme.

Come è ovvio, la scrittura è un prodotto del cervello, meno chiare sono le correlazioni tra la scrittura e le attività neuronali responsabili, da cui derivano i comportamenti. Tutti i tipi di comportamento umano, dal più semplice al più complesso, compreso quello della scrittura, non può prescindere da specifiche attività neuronali<sup>(2)</sup>.

Particolarmente interessanti sono gli studi, che si sono sviluppati negli ultimi dieci anni in varie parti del mondo, sui sistemi emozionali ed i rapporti con la personalizzazione comportamentale.

(1) MANETTI, 2008.

(2) DERAGNA, 2002.

Le scoperte delle neuroscienze hanno sottolineato la grande importanza delle emozioni, stati mentali delle cui motivazioni possiamo non essere del tutto consapevoli, ma che guidano nelle decisioni più importanti e strutturano in un certo tipo di personalità. Il dizionario di psicologia di Umberto Galimberti<sup>(3)</sup> definisce così il termine emozione “Reazione affettiva intensa, con insorgenza acuta e di breve durata determinata dallo stimolo ambientale. La sua comparsa provoca una modificazione a livello somatico, vegetativo e psichico” e tutti quelli che si occupano di scrittura sono ben consapevoli di quanto lo stato emotivo possa riflettersi sulla scrittura stessa. Tutti gli individui reagiscono agli stimoli emozionali secondo una propria modalità che si presenta costante e che in un certo modo “programma” il comportamento e il modo di affrontare le relazioni con gli altri e le situazioni ambientali.

La grafologia, in interazione con la psicologia, può in effetti dare un approfondimento nell’analisi di una personalità, perché la scrittura coinvolge, nel suo svolgersi, diverse capacità, non solo di astrazione, di coordinamento motorio, di corretta ed esatta capacità di modulare i corrispondenti gruppi muscolari, di capacità associativa, di percezione visiva integrale, di organizzazione e orientamento spaziale, ma anche di capacità espressiva, di controllo, di capacità comunicativa o di nascondimento. La scrittura infine riproduce il grado di adattamento o di disadattamento di chi scrive e può dare un utile contributo nell’indagare le motivazioni più profonde di un possibile atto criminale.

## 2. Studi sull’analisi di soggetti devianti

L’analisi grafologica dei soggetti devianti è proposta secondo il metodo europeo della *Société Française de Graphologie* di Parigi, nata nel 1871 e che ha gruppi corrispondenti in tutto il mondo.

Allievo di J. H. Michon, il primo nel secolo XIX ad aver studiato con metodo scientifico la scrittura e ad aver coniato la parola “Grafologia”, Jules Crépieux Jamin (1859-1940) è il vero fondatore della scuola grafologica francese.

Crépieux Jamin definisce l’osservazione della scrittura in otto generi<sup>(4)</sup>:

- > *Impostazione del foglio*, che informa sul grado di organizzazione e adattamento;
- > *Dimensione della scrittura*, registra il senso di sé;
- > *Autoaffermazione*;
- > *Direzione del rigo*, fornisce informazioni sull’autocontrollo e la linea di condotta;

---

(3) GALIMBERTI, 2006.

(4) CREPIEUX JAMIN, 1985.

- *Inclinazione degli assi*, consente di rilevare la sensibilità relazionale;
- *Continuità del gesto grafico*, cioè il tipo di legame tra le lettere, che dà informazioni sul tipo di coordinazione motoria e sul tipo di pensiero usato dallo scrivente;
- *Forma delle lettere stesse*, vera espressione dell'individualità di chi scrive;
- *Velocità del gesto grafico*, che registra il ritmo di attività, la pressione informa sul grado di vitalità e di energia psicofisica.

Ognuno dei generi è a sua volta diviso in specie, in tutto 175, illustrate nella sua opera *L'A B C de la Graphologie*<sup>(5)</sup>, scritta nel 1929.

Il metodo francese, continuamente aggiornato e attualizzato dalla *Société Française de Graphologie*, si rifa ad alcuni principi di base che guidano l'osservazione del grafismo ed in particolare a quello dell'interazione dei segni in funzione dell'ambiente grafico: il segno grafico, riveste dunque il suo vero significato solo in funzione degli altri segni presenti nel campo grafico e ogni modifica apportata ad un segno, genera una nuova configurazione, detta *Gestalt* grafica<sup>(6)</sup>.

Il sistema parte quindi da una percezione globale, gestaltica della pagina scritta, per individuare poi l'interazione degli elementi portanti (spazio, forma, movimento e tratto) con l'ambiente grafico: segue poi la valutazione dei generi e delle specie, fino ai dettagli più significativi sempre in interazione con l'ambiente grafico da cui scaturiscono<sup>(7)</sup>.

Alla valutazione del gesto grafico secondo il sistema jaminiano, si affianca nella scuola francese il tema del simbolismo dello spazio grafico, studiato dal caposcuola della grafologia svizzera Max Pulver (1890-1953)<sup>(8)</sup>, che interpreta, secondo la cultura occidentale a cui facciamo riferimento, il concetto, nel grafismo, di destra come progressione verso cui si avanza ed espressione di attività, e sinistra come simbolo di ciò che è già avvenuto, il passato ed espressione di passività. Le lettere dell'alfabeto che compongono la nostra scrittura corsiva si dispongono, come è noto, su tre fasce o zone:

- *una zona centrale*, costituita dalle lettere basse, cioè le vocali e le consonanti che non abbiano prolungamenti in alto o in basso, come, per fare un esempio, le lettere "m", "n", "r", "s";
- *una zona superiore* raggiunta dai prolungamenti verso l'alto ("l", "b", "d", "t", "h");
- *una zona inferiore* occupata da quelli che si estendono in basso ("q", "p", "g").

Il modo personale in cui intendono estrinsecarsi queste tre fasce e le loro reciproche proporzioni, saranno da mettere in rapporto con i valori simbolici dello spazio.

---

(5) CRÉPIEUX JAMIN, 2001.

(6) COLO, PINON, 2002.

(7) N. BOILLE, 1998.

(8) M. PULVER, 1983.



Fondamentale è infine l'osservazione del ritmo grafico, punto focale della scuola grafologica tedesca, a cui la scuola francese fa pure riferimento. Il ritmo è costituito da piccole vibranti disuguaglianze del tutto spontanee del gesto grafico, che rendono il grafismo di ciascuno assolutamente unico.

Ludwig Klages (1872-1956), il caposcuola della grafologia tedesca divide le scritture in:

> *Impressive*, scritture cioè legate ad un modello, ad un *leitbild*, un'immagine direttrice e sottoposte quindi alla volontà di controllo dello scrivente, in genere molto simili attraverso gli anni e le situazioni;

> *Espressive*, scritture cioè che si presentano con maggior naturalezza e che variano con spontaneità secondo le emozioni e le sensazioni del momento<sup>(9)</sup>.

Un importante contributo nell'analisi dei soggetti devianti è portato dalla scuola italiana il cui fondatore è il francescano Girolamo Moretti (1879-1963), che ha dato vita anche a una Scuola di grafologia, oggi *Master* Universitario, nell'Università di Urbino. Nel suo Trattato di Grafologia<sup>(10)</sup> distingue tre categorie di segni:

> *Sostanziali*, danno informazioni sulla struttura psicofisica dello scrivente;

> *Modificanti*, modulano e apportano variazioni ai sostanziali;

> *Accidentali*, introducono elementi accessori, tuttavia importanti.

Nel metodo morettiano vengono rilevati i principali segni con il loro grado di presenza intensità e viene individuato il gioco delle combinazioni semplici e complesse; vengono inoltre misurati i segni stessi con criterio decimale (0/10= assenza di segno; 10/10= grado massimo). I due segni fondamentali sono Curva-Angolosa, che sono anche i più direttamente partecipati al movimento grafico di base. L'angolosità, a sua volta, viene determinata dai vari tipi di angoli:

A. si forma con un movimento meno rigido oppure appuntito solo nel vertice inferiore delle lettere;

B. oltre al vertice inferiore si aggiunge il vertice superiore, anche delle lettere ovali;

C. è la mescolanza di angoli A e B smussati e da altri importanti elementi come la continuità, la fluidità e ogni altro "abbellimento" non troppo vistoso e presente<sup>(11)</sup>.

Molto interessanti per il tema trattato sono le quattro categorie temperamentalmente che emergono dall'insieme di vari segni, individuate da padre Moretti:

> *Attesa*;

> *Cessione*;

> *Esistenza*;

> *Assalto*.

---

(9) KLAGES, 1982.

(10) MORETTI, 1980.

(11) N. BOILLE, 1998.

Ogni temperamento ha una sua caratteristica struttura psicologica di base che porta a esteriorizzare comportamenti diversi, più o meno rilevabili secondo le esperienze di vita del soggetto. Marco Marchesan (1899-1991) è il fondatore della Scuola italiana di psicologia della scrittura e ha individuato, per l'analisi che propone con un metodo logico-sistematico convalidato da sperimentazione, duecentoventisei segni e migliaia di tratti caratterologici che esprimono le tendenze e le attitudini che possono essere espressi attraverso il segno grafico. Definisce infine 41 leggi di espressività della scrittura per stabilire il rapporto che esiste tra le componenti della grafia e l'impulso psiconervoso che le determina. Le leggi di interpretazione elaborate da Marco Marchesan chiariscono il significato di ogni elemento della scrittura inserito in un quadro globale che comprende:

- > l'*Osservazione del rigo*;
- > la *Grandezza della scrittura*;
- > gli *Spazi*;
- > la *Chiarezza*;
- > l'*Andatura*;
- > la *Pendenza*;
- > la *Concisione*;
- > gli *Elementi* (aste, filetti, raccordi, occhielli e asole);
- > i *Ricci* (le linee aggiunte non previste dal modello scolastico);
- > i *Moti speciali* (i segni che non rientrano nelle precedenti).

Da Marchesan sono infine definite, per l'analisi grafologica, le sei fasi fondamentali dell'attività psichica e precisamente:

- > *Intellezione*;
- > *Emozione*;
- > *Reazione*;
- > *Deliberazione*;
- > *Decisione*;
- > *Azione*.

Partendo dal metodo Marchesan, Sante Bidoli, grafologo e docente presso l'APRESA (Associazione per ricerche e studi di psicologia applicata) e Vincenzo Mastronardi, docente di psicopatologia forense dell'Università "Sapienza" di Roma hanno ulteriormente approfondito il tema della scrittura usata per osservazioni e analisi di psicopatologie sociali, applicando il TAPSS, un test messo a punto da Bidoli che misura

- > la *Sensibilità generale*;
- > la *Struttura regressiva*;
- > la *Struttura deprivata*;
- > il *Grado di aggressività*;

come spinte patologiche che possono portare al passaggio all'atto<sup>(12)</sup>.

Con il metodo Marchesan si è occupata del rapporto tra grafologia, crimini e violenza anche Marisa Aloia, psicoterapeuta, grafologa, perito giudiziario, appartenente al Gruppo scienze medico legali dell'Università di Siena, che ha approfondito soprattutto il tema degli abusi sessuali su minori<sup>(13)</sup> e quello, inquietante e sempre più attuale, delle stragi, compiute nelle scuole o nelle università, o in famiglia, o per motivi politici e religiosi<sup>(14)</sup>.

*Dal secolo XIX all'attualità: gli studi fatti sulla relazione tra scrittura e devianza*

Cesare Lombroso, psichiatra e antropologo (1835 - 1909), è considerato il padre dell'antropologia criminale. Interessato anche alla grafologia esegue studi relativi alla personalità degli scriventi, in particolar modo indaga sulle scritture degli individui che lui stesso definisce anormali, pazzi e criminali e nel 1895 pubblica un manuale dal titolo *Grafologia*.

Lombroso parte da una concezione positivista dell'uomo e cerca nelle tare ereditarie la degenerazione morale del criminale "tipo antropologico". In studi successivi concepisce la teoria del "tipo naturalistico" per la quale l'origine della delinquenza sarebbe attribuibile a cause organiche e il criminale sarebbe riconoscibile anche da alcune conformazioni fisiche, la forma del cranio, della fronte, delle altre caratteristiche antropometriche, togliendo così al delinquente almeno una parte di responsabilità dei suoi gesti, in quanto quasi obbligato dalla sua struttura psicofisica a compiere i reati.

Nel già citato testo intitolato *Grafologia*, Lombroso parla:

- > dei *Segni generali* (i tratti caratteristici della scrittura);
- > dei *Segni particolari* (che esigono un'osservazione più accurata);
- > delle *Risultanti* (grazie alle quali si può solo accennare qualcosa perché, secondo l'autore, vanno completate dall'intuizione psicologica individuale).

Già dall'indice della sua opera si può riscontrare l'atteggiamento, molto tipico dell'epoca, di netta divisione tra "individui normali" e "individui anormali", e comprende in questa seconda categoria sia i pazzi, sia i geni, sia i delinquenti e per ogni categoria descrive le caratteristiche nella scrittura con affermazioni categoriche: "la scrittura dei ladri ha una specie di uncinamento, di rincurvamento per quasi ogni lettera, che ricorda la singolare configurazione delle sue dita, e che pure si trova in un saccheggiatore e ladro e in altri ladri". Inoltre spiega il significato delle singole lettere dell'alfabeto, realizzate in un modo oppure in un altro, analizza le parafre finali dopo la firma ed alcuni segni particolari.

---

(12) MASTRONARDI, BIDOLI, CALDERARO, 2010.

(13) ALOIA, 2006.

(14) ALOIA, GIOVANNINI, BOGANI, 2009.

Lombroso grafologo ha lo stesso atteggiamento di Lombroso criminologo e antropologo: dalle tipologie antropologiche passa alle tipologie grafologiche e ricerca nella scrittura il segno che corrisponde ad una manifestazione umana con lo stesso accanimento con cui cerca nel cranio e nel fisico le peculiarità correlabili con le caratteristiche comportamentali<sup>(15)</sup>.

Sono molto più interessanti le sue osservazioni sul rapporto tra scrittura e malattia: “La malattia pure imprime all’organismo delle modifiche profonde che si travedono nella calligrafia. Come in molti casi l’aspetto del malato mette sulla via della diagnosi, come vi son gesti ed espressioni veramente patologiche, così accade nelle scritture. Lo stato patologico si manifesta con modificazioni grafiche che son tutte calcolate sulle modificazioni che ha subito il carattere. Paragonando una pagina scritta anteriormente con una scritta al momento della malattia si ha modo di vedere ciò che l’organismo ha perduto nell’equilibrio” (pagg. 105-106).

In ambito europeo uno dei primi grafologi che si è occupato di criminologia in senso lato, ossia dell’atto deviante dovuto alla mancanza di senso etico e/o a disadattamento sociale, è stato J. Crépeux Jamin (1859-1940), che, oltre ad aver strutturato un metodo di analisi grafologica nei suoi libri *L’écriture et le caractère* (1889) e *L’ABC de la graphologie* (1930), come sopra citato, si è occupato più precisamente di soggetti devianti e di perizia nei suoi libri *Les éléments de l’écriture des canailles* (1923) e *Les bases fondamentales de la graphologie et de l’expertise en écriture* (1924). La sintesi di Armonia/Disarmonia nella scrittura è il perno centrale della grafologia Jaminiana: Per determinare l’ambiente grafico, conoscerne la superiorità e l’inferiorità, afferma in *L’ABC de la Graphologie*, si deve elaborare una sintesi. L’armonia della scrittura, fatta di proporzione, ordine, chiarezza, semplicità, sobrietà, *aisance* nei tracciati, corrisponde a quella del carattere, è il grande segno della superiorità, mentre la disarmonia rivela l’inferiorità. La concezione quindi di Crépeux Jamin è quella positivista di divisione in “bene” e “male” e “l’armonia” rappresenta quel tipo di umanesimo dell’epoca, fondato soprattutto sui principi classici di equilibrio e controllo di sé. Principi che, secondo la mentalità positivista conferivano, a chi li aveva, diritti e doveri nei confronti di chi ne era privo e che, appunto per questo, era quasi inevitabilmente spinto verso atti devianti. Crépeux Jamin individua, tra le cause remote che più frequentemente spingono all’attività criminale, come è espresso ne *Les éléments de l’écriture des canailles*, l’orgoglio, la vanità, la cupidigia, l’egoismo, la falsità, la gelosia, la passione, la confusione mentale, la debilitazione, la diffidenza, la rigidità<sup>(16)</sup>.

---

(15) CASELLI, 2009.

(16) CASELLI, 2009.



Il ritmo della scrittura, definito da Ludwig Klages “un ritorno periodico, ma non identico di gesti scritturali”, esprime il modo in cui il soggetto utilizza il suo potenziale e domina le sue inibizioni.

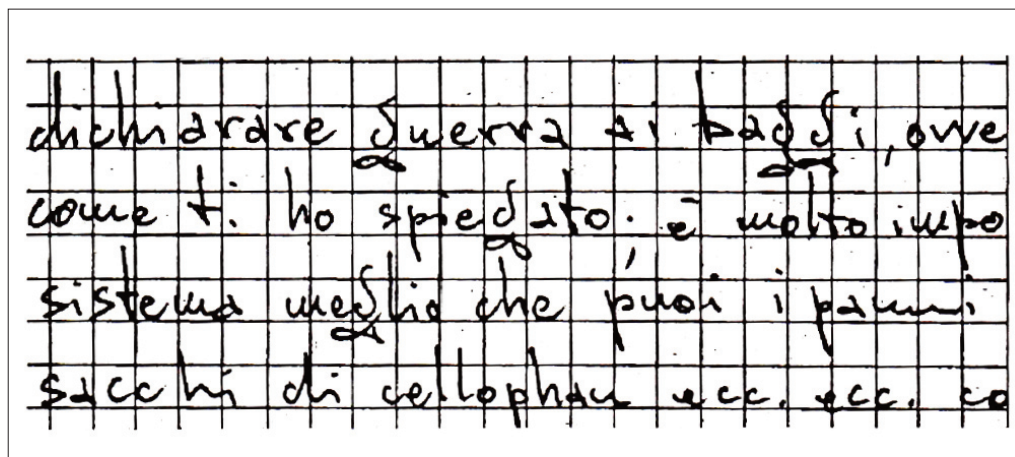
Il ritmo grafico, l'insieme equilibrato delle tante vibranti disuguaglianze che rendono ogni scrittura diversa dalle altre, si manifesta non solo nella forma delle lettere e nel procedere del tracciato, ma anche nello spazio, nella distribuzione delle masse grafiche, nelle proporzioni tra le parti delle lettere.

Il ritmo deve essere il risultato di un buon equilibrio tra espressione libera e ricorso ad un modello di base e deve essere in sintonia con tutta la funzionalità fisiologica, psichica, comportamentale del soggetto che scrive ed è peculiare per ogni individuo.

Studiare il ritmo di una scrittura equivale a studiare l'equilibrio della personalità ed il suo modo di sfruttare le proprie riserve di forza e il suo potenziale. Un ritmo danneggiato, una scrittura troppo monotona e uguale può essere un significativo segnale di una personalità eccessivamente controllata, vigile, impostata e, al contrario, una scrittura dal ritmo troppo disuguale, stratonata, spasmodica nel tracciato e sofferente nella forma, può essere un segnale importante di sofferenza, instabilità emotiva, incapacità di controllo.

Isabella Zucchi, *Il rapporto devianza-grafismo*, approfondisce e attualizza il tema dell'incoerente e discordante coordinamento delle pulsioni della personalità nei suoi quattro temperamenti della personalità:

> *Attesa*. Il temperamento di attesa non integrato indugia troppo, non è spontaneo, può dire menzogne, può non osservare le convenienze imposte dalla società o dall'adattamento con gli altri;



Uomo, 30 anni: devianza, tossicodipendenza (Staccata sopramedia, Accurata, Rovesciata, Scattante)

(Fonte: *Grafologia della devianza*, Zucchi 1998)

> *Assalto*. L'assalto non integrato tende all'eccesso di impulsività, sfocia nell'audacia, nell'arrivismo e nella troppa competitività;

ma le premesse  
resistere il Test d'  
stato necessario colui  
parte, e sono restati: il  
che psicologicamente non  
coloro ausiliari che,

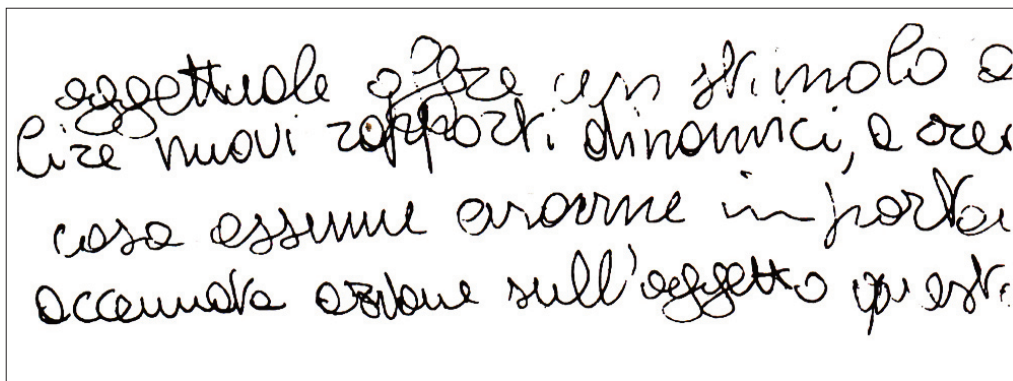
*Uomo, 26 anni: reazioni impulsive, comportamento collerico e violento*  
(Fonte: *Grafologia della devianza*, Zucchi, 1998)

> *Resistenza*. La resistenza non integrata può portare ad eccessi, o al contrario alla cessione per mancanza di volontà e costanza o per poco senso etico;

cristianesimo con tutto il corpo col cuore se  
a'oro con un'note una signora e lettera  
dia a quella staccata con la mano

*Uomo, 43 anni: ha ucciso la moglie in una violenta discussione: la Resistenza è esasperata per coprire le tendenze che lo portano a cedere, specie in relazione alle proprie forti spinte impulsive*  
(Fonte: *Grafologia della devianza*, Zucchi, 1998)

> *Cessione*. La cessione disintegrata può essere tale per debolezza, per lusinga, per affettività o vigliaccheria o per impulsività.



*Giovane uomo di 18 anni con gravi problemi e turbe relazionali. Un evidente esempio in cui Curva esprime un tipo di adattamento patologico*

(Fonte: *Grafologia della devianza*, Zucchi, 1998)

Molto interessanti sono stati gli studi compiuti dalla grafologa e sociologa austriaca Roda Wieser (1894-1986), esperta del Tribunale di Vienna e assistente all'Istituto di criminologia dell'Università della stessa città.

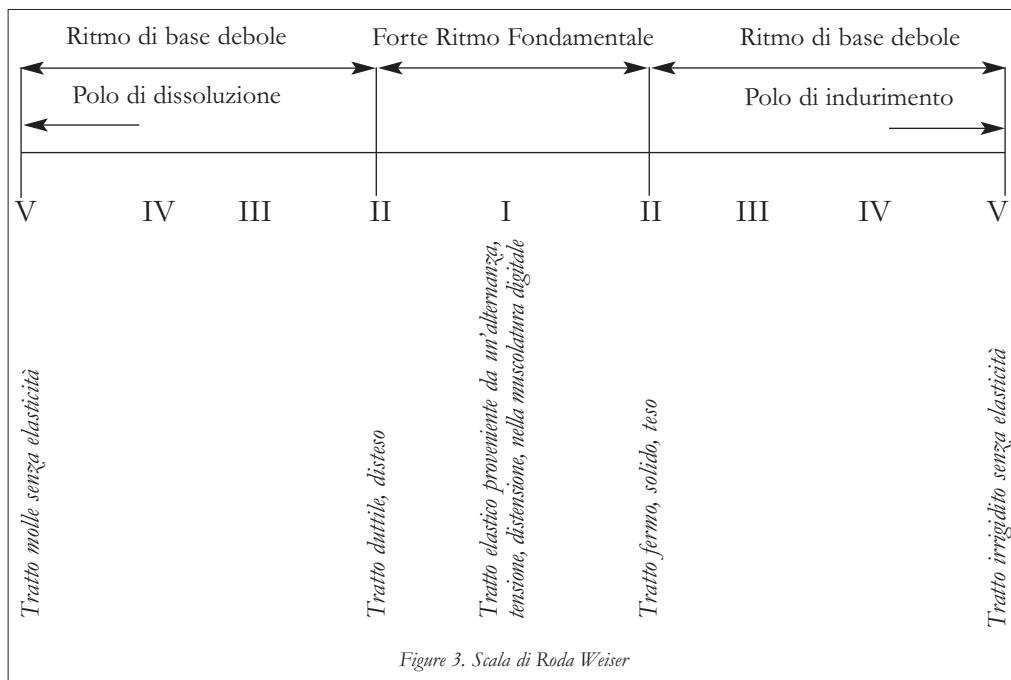
Figlia di un direttore di un grande penitenziario in cui erano rinchiusi condannati per reati gravissimi, soprattutto omicidari, la Wieser si era procurata una collezione di scritture di criminali, più di settecento, e le aveva confrontate con scritture di persone non criminali.

I risultati di questo lungo lavoro è stato un libro, pubblicato nel 1938 *Verbrecher und seine Handschrift* (Personalità e Scrittura), il primo di molti altri sull'argomento, in cui teorizza l'importanza dell'elasticità ritmica del tracciato e osserva che tutte le scritture dei criminali hanno il tracciato o troppo molle o troppo rigido e sono prive dunque di elasticità e di giusta flessibilità.

Chiama l'elasticità, la forza dinamica e la flessibilità del tratto, comune alle scritture di non criminali, *Grundrhythmus* o ritmo fondamentale di base.

Per valutare il ritmo fondamentale di una scrittura, Roda Wieser stabilisce una scala di nove gradi, a partire dal polo del rilasciamento (grado IV e V) e della debolezza a quello dell'irrigidimento (IV e V della parte opposta) e definendo i due poli estremi come possibili indizi di tendenze criminali per motivi diversi, un tracciato molle e rilasciato esprime un maleadattamento per debolezza e impossibilità di controllo degli istinti, nel polo opposto, la rigidità del tratto, vi è, al contrario, inflessibilità, volontà di affermazione e di potere sull'altro.





Allo studio del rapporto tra scrittura e atto criminale potrebbero essere un utile apporto le tecniche della grafometria iniziate da Edmond Locard (1877-1966), medico di medicina legale e celebre criminologo che aveva esposto il suo metodo “dell’analisi distribuzionale” della scrittura nel libro *Les faux en écriture et leur expertise* (1959)<sup>(17)</sup>.

Su criteri criminalistici l’autore adotta ventitrè variabili (caratteristiche della scrittura) misurabili. Molto interessante e ricca di spunti stimolanti è una ricerca condotta da Marie-Thérèse Prénat. (Stylus, percorsi di comunicazione scritta n. 15) segretario generale della *Société française de Graphométrie et de Graphologie Scientifique* e membro delle *Sociétés Française et Internationale de Criminologie*. La Prénat, nel suo libro scritto al termine di dieci anni di studio, *Le pronostic du passage à l’acte*<sup>(18)</sup>, determina la soglia in cui l’autocontrollo può cedere sotto la pressione delle emozioni e degli impulsi istintivi attraverso l’osservazione della condotta del tracciato, combinato con altre particolarità soprattutto del tratto, fatta con il metodo grafometrico, a partire dalla variabile della linea di base della scrittura.

Questa variabile è particolarmente interessante nel quadro della prediagnosi di stati patologici come la tendenza al suicidio, la depressione, le fobie, e perfino dei disturbi che potrebbero sfociare in psicosi.

(17) Trad. italiana, 2009.

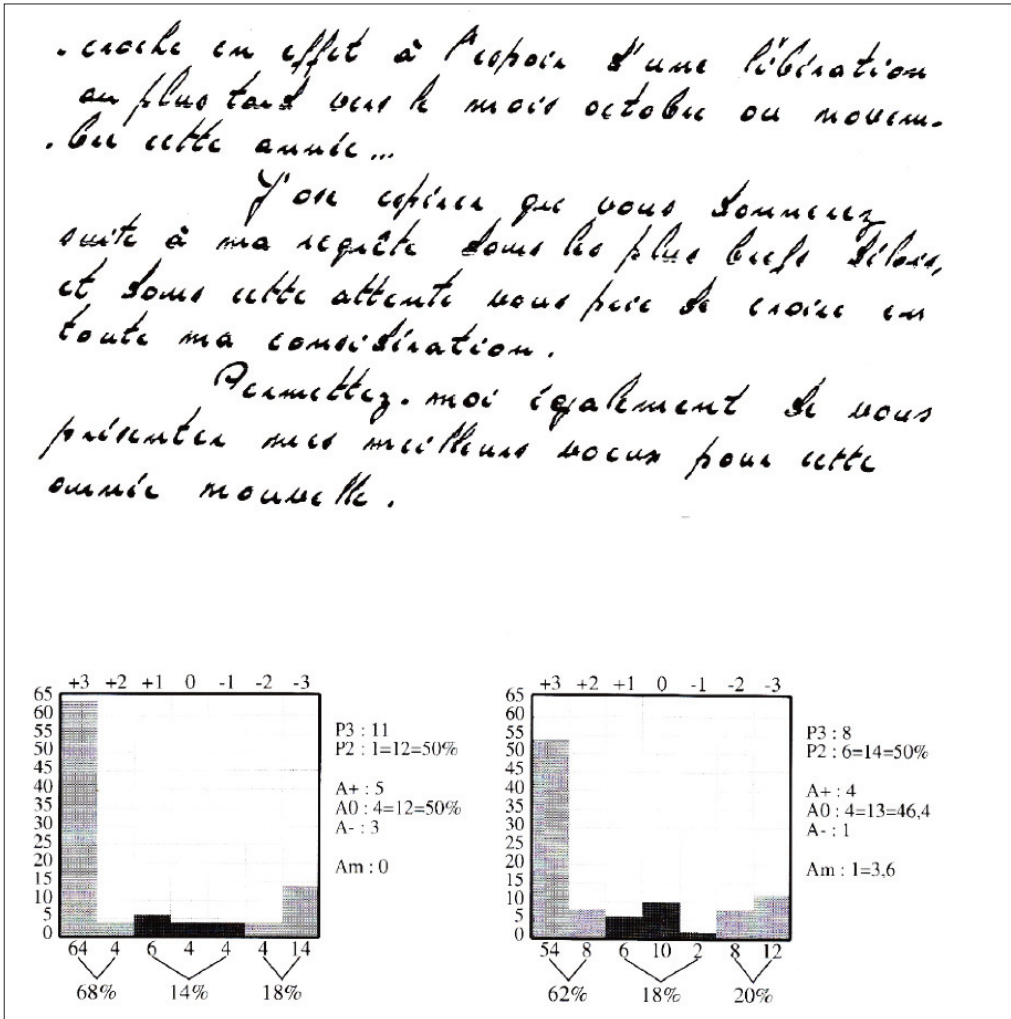
(18) PRÉNAT, 1994.

Con il test messo a punto dalla Prénat la scrittura è percepita come una linea che si sviluppa in tre dimensioni:

- > verticale;
- > orizzontale;
- > profondità;

che si combinano tra loro in un processo di relazioni dinamiche. Attraverso istogrammi si definiscono quattro curve, ognuna composta da cinque variabili, il cui totale permette di costruire una quinta curva globale che descrive in modo sintetico la personalità più profonda.

Un esempio tratto dal libro:



Uomo, 40 anni: crimine passionale

Coesistenza di numerose reazioni parossistiche e altrettanto importanti blocchi. La soglia di sopportazione e di autocontrollo è fragile rispetto alle pulsioni troppo forti. Con un accumulo di tensioni costante e continuo, il passaggio all'atto deviante diventa un rischio evidente. Altri elementi presenti come l'angolosità rigida del tratto e la pressione spostata contribuiscono ad accrescere il rischio.

Rifacendosi in parte al metodo grafometrico, importante contributo è quello di Alain Buquet, grafologo, perito giudiziario iscritto alla Corte di cassazione a Parigi, che nei suoi libri, *L'expertise des écritures manuscrites* (1991)<sup>(19)</sup> e *Les écritures des personnalités pathologiques ou criminelles, étude clinique*, del 1994, definisce i criteri grafodiagnostici che corrispondono a una sintomatologia di disturbi organici nervosi e mentali o a disturbi esclusivamente motori o dovuti a intossicazioni esogene<sup>(20)</sup>.

Al di là di tutte queste teorie, pure interessanti e sempre dimostrate e convalidate statisticamente, la possibilità di vedere con certezza dalla scrittura i segni premonitori o semplicemente la chiara espressione di una personalità criminale è difficilissimo e deontologicamente criticabile, soprattutto perché la parola "crimine" molto raramente designa un fenomeno naturale, che ha a che fare con una struttura biologica, ma è spesso una qualificazione culturalmente data a un comportamento<sup>(21)</sup>.

Lo stesso concetto di aggressività, tema necessariamente connesso all'atto criminale può essere inteso come potenzialità, biologica o psicologica, ma non sempre si esplica in violenza comportamentale. Molti recenti studi sull'argomento hanno indagato la propensione all'antisocialità, ovvero i fattori predisponenti un comportamento ai danni degli altri, senza però pretendere di trarre conclusioni in senso deterministico (*ibidem*).

La grafologia, l'analisi di una scrittura, può invece essere utile per rilevare i tratti caratteristici di una personalità a rischio, la vulnerabilità, l'incapacità di tollerare frustrazioni, la rigidità e la chiusura, ma il grafologo non può e non deve porsi in termini deterministici; la grafologia può aiutare a descrivere un comportamento che riflette le disposizioni innate, le motivazioni, le attitudini sensoriali affettive o cognitive, per capire meglio il significato dell'atto in relazione alla sua origine e al suo fine<sup>(22)</sup>.

Il maltrattamento in famiglia è un disagio sociale sempre più diffuso soprattutto contro le donne, ma non mancano casi contrari, in cui la vittima è l'uomo o i figli, e non è più riferibile ad un ambiente degradato e miserabile, ma ad un attaccamento sbagliato, all'incapacità di mettere confini e limiti, spesso ad una perversa collusione tra vittima e persecutore.

---

(19) Trad. italiana, 2007.

(20) BUQUET, 1994.

(21) MERZAGORA, BETSOS, 2012.

(22) WITKOWSKI, 1989.

In effetti nella vittima si registrano meccanismi di dipendenza e inversione di colpa che impediscono la possibilità di reazione e nella maggior parte dei casi la donna, se parliamo di vittima femminile, giustifica assurdamente la violenza del marito o del compagno con un suo comportamento inadeguato e la sua ferita diventa duplice, come vittima e come colpevole della situazione. Di frequente, infatti, la violenza viene rimossa negando la realtà soprattutto a causa della confusione che esiste nella cultura corrente tra atti di violenza e manifestazioni d'amore, di cui la gelosia rappresenta uno stereotipo.

Dalle statistiche e dalle ricerche rilevate dai centri antiviolenza<sup>(23)</sup> si evince che più del settantacinque per cento degli autori dei maltrattamenti non presentano alcuna particolare caratteristica psicofisica alterata, sono ben inseriti nella società e rispettati nel campo lavorativo, anche se tali condotte sono spesso legate a personalità di tipo nevrotico. La vittima dei maltrattamenti in ambito familiare spesso non è consapevole di essere tale e vive in uno stato di incertezza, smarrimento e, soprattutto, paura. È fondamentale esaminare analiticamente, per poterli riconoscere e definire, quei comportamenti che sono espressione di violenza, ma che spesso non sono considerati tali, perché vengono vissuti come episodi da non inquadrare in un unico contesto<sup>(24)</sup>:

> *Intimidazioni*: la vittima vive nella paura di essere lasciata o picchiata se non si comporta come desidera il *partner*;

> *Isolamento*: la vittima è indotta gradualmente ad interrompere i rapporti con l'esterno, con gli amici, con gli stessi parenti e spesso addirittura a lasciare il lavoro con la conseguenza di essere completamente sotto il controllo del persecutore e a subire il potere esercitato nei suoi confronti;

> *Svalorizzazione*: la vittima, con la violenza, introietta nel tempo la convinzione di una sua totale incapacità di fare qualunque cosa e una sensazione di totale annullamento;

> *Colpevolizzazione*: la vittima assume su di sé la responsabilità di quanto accade, trovando un alibi ai comportamenti violenti che subisce, che la induce a tacere;

> *Aggressione fisica e sessuale*: le percosse e la costrizione ad avere rapporti sessuali rappresentano la punta estrema di un legame all'interno del quale si instaura una totale subordinazione della vittima alla prevaricazione del *partner*;

> *Discontinuità della violenza*: le unioni di questo tipo sono caratterizzate da false riappacificazioni e periodi di apparente normalità, che destabilizzano la vittima e la inducono a sperare in un pentimento, trattenendola dal prendere decisioni drastiche, come una denuncia o una separazione.

---

(23) CHIDICHIMO, 2006.

(24) HIRIGOYEN, 2005.

Nella vittima in effetti si registrano meccanismi di dipendenza e di inversione di colpa che impediscono per molto tempo la possibilità di reazione: la dipendenza è la conseguenza del plagio e della manipolazione, l'alternanza di punizioni e ricompense crea un sistema di sofferenza, per cui la vittima vorrebbe andarsene, ma viene riconquistata con premure e gentilezze.

Tra le vicende giudiziarie seguite nei Tribunali, emblematica è quella di Tiziana, che giovanissima incontra un uomo tanto più grande di lei che le fa credere di poterle dare quell'amore che sempre le era mancato come ultima figlia all'interno di una famiglia in cui si lottava per la sopravvivenza.

I primi tempi Tiziana non percepisce la volontà del marito di assoggettarla completamente alla sua volontà, e accetta di lasciare il lavoro, di essere allontanata dalla propria famiglia, addirittura di non dormire di notte perché, per il suo lavoro, il marito dormiva di giorno. Nasce un figlio, ma l'uomo comincia a bere e aumenta ogni giorno di più la violenza: tirate di capelli, pugni in testa, coltello puntato alla gola.

Tiziana per calmarlo è costretta a mettersi in ginocchio e chiedergli scusa, ma non denuncia, anzi scrive lettere affettuose credendo di poterlo cambiare con il suo affetto e di aiutarlo a non bere più, ad essere un buon padre e un buon marito. Nessun referto medico dei maltrattamenti subiti, perché le è stata tolta la macchina e non può andare in ospedale e anche perché è costantemente braccata da qualcuno della famiglia del marito. Quando arriva a temere che le possano portare via anche il figlio e si decide a denunciare, in ben due sentenze si scrive che la donna è inattendibile perché ha scritto lettere d'amore al suo aguzzino e non vi sono referti medici; non è sufficiente la ricostruzione con dovizia di particolari di una convivenza fatta di soprusi violenti e degradanti contro una semplice ragazza di provincia, ingenua e con poca scolarità.

Tiziana non ha la forza di reagire alla violenza del marito, che presenta invece una personalità al tempo stesso narcisistica e con poca vera identità. In effetti è un uomo debole e fallito sul piano umano e professionale: è sostenuto da una madre forte da cui dipende completamente, è un millantatore, inventa titoli di studio inesistenti, costruisce un'immagine di sé aggressiva e ostenta una sicurezza in realtà inconsistente, una frustrazione che alimenta la sua aggressività e la sua rivendicazione. Attraverso l'analisi grafologica si può ricostruire la dinamica distruttiva e disfunzionale della coppia. Un'analisi grafologica prevede un'osservazione dettagliata e molto precisa e una vera e propria perizia di molte pagine. Per questo esempio, di cui è stata fatta un'analisi completa per il processo, si ricorre per la pubblicazione semplicemente all'osservazione di base dei quattro elementi portanti della scrittura, l'occupazione dello spazio, la scelta della forma, il tipo di movimento, la conduzione del tracciato e il tipo di tratto.



La forma è ancora puerile e primaria, con numerosi *item* infantili (“d” dissociate, “l” gonfie, iniziali scolastiche), è presente una sindrome di insicurezza e di influenzabilità (zona media molto instabile, disuguale nella dimensione, nell’inclinazione degli assi letterali, le “i” sono piccole e sospese, la firma è più piccola del testo, allargata e molle nel tracciato).

Lo spazio è occupato solo nella zona centrale della pagina con i margini troppo ampi che rappresentano un’incapacità di dare significato al proprio passato (il margine sinistro) e di non avere speranza e capacità di procedere nel futuro (il margine destro).

Si nota anche una sindrome di ansia e depressione (tratto grigio, quasi bianco e sfibrato, buchi, sinuosità nella tenuta di rigo, nonostante la presenza del rigo prestampato, disomogeneità della pressione, comunque leggera e senza tono, trattini delle “t” a volte piccoli e discendenti verso il basso).

DAI DIRITTI PATERNI, TANTO CHE MI VEO  
 COSTRETTO OGNI VOLTA DI RECARMI IN  
 COMPAGNIA DI QUALCHE FUNZIONARIO O  
 AVVISARE I CE. ~~DEI~~ DELLA MIA  
 PRESENZA IN LOCO PER EVITARE DI  
 FATTAZIONI E CALUNNIE NEI MIE CONFRON  
 TI.  
 SPERO CHE L'ILLUSTRISSIMO SIGNOR GIURICE  
 VOGLIA TENERE IN CONSIDERAZIONE QUESTA  
 TRISTE ESPOSIZIONE SEMPRE AL FINE DI  
 DAR LUCE ALLA VERITA' NELL'INTERESSE  
 ESCLUSIVO DELLA BAMBINA -  
 CON OSSERVANZA  
 Oli S. U.

Scrittura del marito di Tiziana, 50 anni

Lo spazio è riempito con passività e completamente, lo stampatello è già una scelta di nascondimento, di poca espressività e di un'incerta identità: il corsivo permette una maggiore personalizzazione, una elaborazione autonoma del modello e diventa una rappresentazione del proprio vissuto. La monotonia del ritmo accentua l'impersonalità della forma: lo stampatello è sempre uguale nella dimensione, nella pressione e nella cadenza della progressione. Sono presenti alcuni segni di aggressività e opposizione (inclinazione rovesciata, angolosità, trattino della "G" molto verticale e prolungata con forza in basso). Si notano anche alcuni segni di capacità di simulazione e di controllo (ricci nelle "C", punteggiatura precisa, punti pesanti, ripassi). La firma è contemporaneamente grandiosa nella dimensione e sottolineata, ma illeggibile: l'insieme registra un'ambivalenza di fondo tra un'inesistente autoconsapevolezza, e un ruolo esterno fittizio e rivendicativo.





### 3. Grafologia al servizio delle scienze criminalistiche: un progetto di ricerca

a cura del Dott. Giuseppe Edoardo Genovese

Il mondo delle scienze grafologiche ha da sempre suscitato una grande curiosità e interesse, soprattutto da parte degli ambienti scientifici che si occupano delle discipline umanistiche in generale. La domanda che più di frequente è posta agli studiosi della grafologia dai non addetti ai lavori è la seguente: “È possibile rilevare la personalità di un soggetto dalla scrittura?”. A questo ricorrente quesito si può rispondere che gli sviluppi che si sono susseguiti nel corso dei decenni hanno portato alla scoperta e alla determinazione di precisi significati rilevanti dei segni e delle caratteristiche della scrittura. Lo psicologo e grafologo - Ludwig Klages (1872-1956) padre della scuola grafologica tedesca, in una delle sue più note opere dal titolo *Handschrift und Charakter* (Grafia e Carattere), pubblicata nel 1917, scrive che il “corpo vivente è l’espressione dell’anima, e i movimenti del corpo rispecchiano i moti dell’anima”<sup>(25)</sup>.

Come è noto ormai da tempo, la scrittura vergata a mano costituisce uno dei test più genuini e completi poiché “analogamente al braccio scrivente di un sismografo che registra i movimenti tellurici, rappresenta il prodotto della individuale dinamica psico-nervosa, che per ciascun individuo si manifesta con alcune caratteristiche grafiche, fortemente personalizzanti la scrittura stessa e che cristallizzate nel tempo vengono realizzate in una frazione di tempo così minima da restare al di sotto del conscio”<sup>(26)</sup>.

Da queste premesse, l’interesse di chi scrive si è focalizzato nello studiare un settore preciso delle scienze grafologiche, e più specificamente quello criminalistico.

Lo studio, nello specifico, da me condotto attraverso un progetto di ricerca dal titolo “Storie di detenuti: criminologia, psicologia e grafologia al servizio del trattamento penitenziario”, è stato coadiuvato da un gruppo multidisciplinare di professionisti di ELIEA (Istituto italiano di ricerca e studi criminologico-forensi). Il lavoro di ricerca si è tenuto nella Casa circondariale femminile di Rebibbia “G. Stefanini” ed è stato presentato il 23 marzo 2019 al *Torino Crime Festival*.

Il progetto, in particolare, è stato finalizzato a condurre uno studio su tre detenute. Nel caso specifico, tre donne che si sono macchiate di delitti efferati. Lo scopo dello studio è stato quello di compiere un’analisi multidisciplinare attraverso la “lente d’ingrandimento” criminologica, grafologica e psicologica dell’esperienza di devianza.

(25) M. LEIBL, 1950.

(26) V. MASTRONARDI, 2010.

Nella presente trattazione - a titolo di esempio ed in modo riassuntivo - viene proposta una disamina grafologica di uno dei tre soggetti esaminati nella ricerca, con alcuni brevi passaggi della sua vita.

#### 4. La storia e la scrittura di Anna<sup>(27)</sup>

Anna è una donna di cinquant'anni, madre di due figli. Nella vita ha svolto diversi lavori: dalla commessa in un bar, all'attività di segreteria nel mondo dello spettacolo, fino a lavorare nella scuola come insegnante. È arrestata dai Carabinieri e condannata per induzione e favoreggiamento di prostituzione minore nei confronti della figlia minore, percependone anche parte dei profitti. Un fenomeno oggi - quello della prostituzione minorile - assai sommerso in Italia, molto diffuso e purtroppo in continua crescita.

Nell'inchiesta saranno indagate e condannate altre persone. Le intercettazioni riveleranno un grosso giro di denaro, droga, clienti e prostituzione. La donna affermerà, in seguito, di non essere minimamente al corrente di quello che accadeva alla figlia. Anna, oggi in carcere, mantiene un adeguato comportamento e risponde positivamente ai trattamenti a lei proposti.

##### a. Il saggio grafico di Anna

1

La mia grafia non è costante, cambio spesso i caratteri, a volte ritorno con la penna sulle lettere per aggiungere un riccio alla esse, anche dopo aver terminato di scrivere.

Mi piace molto scrivere e se ho l'opportunità di farlo con una buona penna lo faccio più volentieri.

La penna con cui scrivo è importante perché facilita lo scorrimento dei pensieri e se il tratto è buono, anche esteticamente le pagine avranno un bel'aspetto.

Se mi capita di leggere qualcosa scritto da qualcun altro e mi piace la sua grafia tendenzialmente sono predisposti ad imitarla.

A volte imito anche le impugnature altrui... mi succede quando tento di riprodurre la stessa scrittura.

Quando scrivo delle mail oppure dei testi importanti ubli per i progetti cui partecipo spesso cerco di non fare errori di cancellature... altrimenti sono capace di

2

riscrivere tutto, per di presentare un foglio pulito.

Questa tuttavia è un'esigenza che compare dal momento che in Istituto non ho a disposizione altri strumenti se non carta e penna.

È un po' come tornare indietro nei tempi e inizialmente si fa tanta fatica, poi ci si abitua e assume un aspetto piacevole e gradevole.

(27) Per ragioni di *privacy*, nonostante sia un caso noto alle cronache e passato in giudicato, è usato un nome di fantasia.

b. Analisi grafologica della scrittura di Anna

<p>Da una prima analisi emerge da subito come, da parte di chi scrive, ci sia un'attenta esecuzione del gesto grafico: lo stile impiegato, modello <i>script</i> - tipico del nostro tempo, denota una personalità adolescenziale, ai rientri di ogni paragrafo.</p> <p>Il foglio viene occupato interamente e la grafia nel suo complesso, si presenta grande, artificiosa, monotona, convenzionale e sistematizzata. Elementi che insieme indicano una personalità seduttiva, narcisistica, alla costante ricerca di attenzioni, e di originalità, orgogliosa e dalle vedute unilaterali.</p> <p>Il margine superiore, così come quello di sinistra, risultano piccoli e irregolari, mentre assente risulta essere quello inferiore ed ampio quello di destra. Questi elementi registrano una personalità che tende invadere gli spazi altrui sfociando spesso nella mancanza di rispetto e delle regole.</p>	<p>1</p> <p>La mia grafia non è costante, cambio spesso i caratteri, a volte ritorno con la penna sulle lettere per aggiungere un riccio alla esse, anche dopo aver terminato di scrivere.</p> <p>Mi piace molto scrivere e se ho l'opportunità di farlo con una buona penna lo faccio più volentieri.</p> <p>La penna con cui scrivo è importante perché facilita lo scorrimento dei pensieri e se il tratto è buono, anche esteticamente le pagine avranno un bel'aspetto.</p> <p>Se mi capita di leggere qualcosa scritto da qualcun altro e mi piace la sua grafia tendenzialmente sono predisposta ad imitarlo.</p> <p>A volte imito anche le impugnature altrui... mi succede quando tento di riprodurre la stessa scrittura.</p> <p>Quando scrivo delle mail oppure dei testi importanti utili per i progetti cui partecipo spesso cerco di non fare errori di cancellature... altrimenti sono capace di</p>
<p>Il piccolo ed irregolare margine di sinistra - rispetto al quadro grafico in generale - denota un certo legame al passato e alle origini, da cui il soggetto prova a distaccarsi senza particolare successo. L'ampio margine di destra indica, invece, timore, dubbi, incertezze e scarse aspettative di realizzazione sul proprio futuro.</p>	<p>2</p> <p>Riscrivere tutto, per di presentare un foglio pulito.</p> <p>Questa tuttavia è un'esigenza che compare dal momento che in Istituto non ho a disposizione altri strumenti se non carta e penna.</p> <p>È un po' come tornare indietro nei tempi e inizialmente si fa tanta fatica, poi ci si abitua e assume un aspetto più calmo e gradevole.</p>

La grafia, nel suo complesso, si presenta, sinuosa, lenta e molto accurata, bucata, discendente e con una scarsa tenuta del rigo. Indici questi che registrano un malessere di fondo, un complesso d'inferiorità tendenza alla menzogna, calcolo, opposizione e dissimulazione.

Due importanti elementi di analisi al riguardo sono da rintracciarsi:

> nell'utilizzo del modello *script* adottato anche come una "maschera" per celare la vera identità del soggetto;

> nell'artificiosità della grafia, attraverso, l'aggiunta di "ornamenti" e "complicazioni" (nelle lettere "l" ed "f") inutili e che appesantiscono il tracciato grafico a scapito dell'essenzialità. Aspetti che marcano ancor di più la personalità narcisistica e seduttiva di Anna.

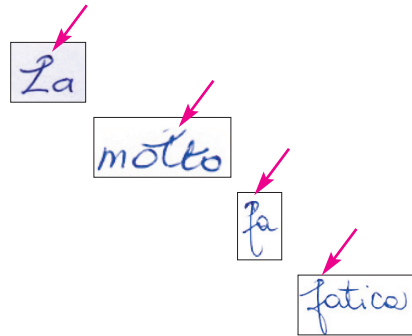
Queste sono tutte difese che evidentemente il soggetto pone in atto, in funzione dell'apparire a tutti i costi, occultando di fatto un vano tentativo di compensare un sentimento di inferiorità.

Interessanti, in conclusione, sono alcuni piccoli segni come gli affondi delle lettere "p" a bastone e i puntini sulle "i" eseguiti "a coda di rondine". Elementi che indicano una solitudine interiore ed inquietudine.

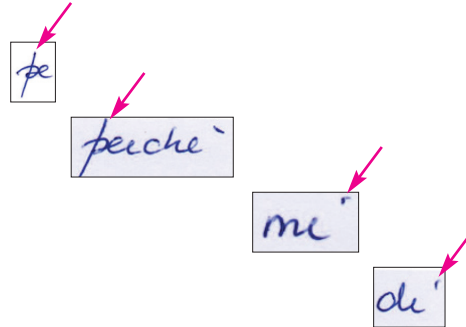
Scrittura lenta, bucata, sinuosa e discendente

*La mia grafia non è costante*

Particolare del modello script e degli ornamenti sulle lettere "l" e "f".



Particolari delle lettere "p" eseguiti a bastone e delle lettere "i" a coda di rondine.



## 5. Conclusioni

In sintesi, mentre la *scrittura* rappresenta l'impronta digitale dello psichismo di un individuo, il *foglio* riflette la proiezione delle sue peculiarità più profonde.

Com'è noto, gli sviluppi e i numerosi campi di applicazione delle scienze grafologiche, hanno già da tempo dimostrato la loro precipua utilità nel settore "peritale", con lo studio e la comparazione di più scritture, firme, lettere anonime e con l'accertamento della paternità di uno scritto.

In quello "scolastico", ad esempio, con l'utilizzo della grafoterapia per intervenire sulle difficoltà di apprendimento, per correggere i difetti dell'attività di scrittura rieducando il gesto grafico, oppure per indirizzare gli studenti verso studi più congeniali alla loro personalità, considerando le proprie attitudini e capacità logiche<sup>(28)</sup>.

L'analisi della scrittura si è dimostrata assai importante anche nel settore "aziendale", per la selezione e gestione del personale per evidenziare le migliori attitudini di un individuo a ricoprire una determinata mansione o svolgere un particolare tipo di lavoro.

L'indagine grafologica impiegata nelle scienze criminalistiche, invece, non ha la presunzione di intercettare "con certezza i segni premonitori"<sup>(29)</sup> della personalità criminale, ma costituisce un'utile strumento a supporto delle più tradizionali tecniche investigative e di analisi della psiche umana, in grado di rilevare quelli che sono i tratti caratteristici della personalità.



---

(28) M. A. LONGO, 2013.

(29) E. MANETTI, 2013.

*Bibliografia*

- > M. ALOIA, *I segni della violenza*, Mesagne, Sulla rotta del sole Giordano Editore, 2006;
- > BALDRY, *Dai maltrattamenti all'omicidio. La valutazione del rischio di recidiva e dell'uxoricidio*, Franco Angeli, Milano, 2009;
- > C. BASTIN, *Le Narcissisme*, su *La Graphologie*, n. 168, octobre 1982;
- > N. BOILLE, *Il gesto grafico gesto creativo*, Roma, Borla, 1998;
- > A. BUQUET, *L'expertise des écritures manuscrites*, Masson, Parigi, 1991, trad. italiana: A. BUQUET, *La perizia dei documenti*, a cura di E. BOILLE e E. BRACCI TESTASECCA, Pioda, Roma 2007;
- > A. BUQUET, *Les écritures des personnalités pathologiques ou criminelles, etude Clinique*, Masson, Paris, 1994;
- > R. CASELLI, *Criminologia e grafologia: possibili segni premonitori, su Grafologia Medica, organo ufficiale del CIGME (Centro italiano grafologia medica)*, n. 3/4 luglio-dicembre 2009;
- > L. CHIDICHIMO, *La violenza domestica*, in *Diritti violati delle donne nel mondo*, a cura di Associazione "I diritti civili del 2000", Roma, 2006;
- > O CLERC, *La tigre e il ragno. Le due facce della violenza*, URRRA Editore, Milano, 2005;
- > C. COLO, J. PINON, *Traité de graphologie dynamique de l'écriture*, Parigi, Expansion scientifique française, 2002;
- > J. CRÉPIEUX JAMIN, *Il carattere dalla scrittura*, Urbino, ed. QuattroVenti, 1985;
- > J. CRÉPIEUX JAMIN, *A B C della grafologia*, Padova, Messaggero di Sant'Antonio editore, 2001;
- > J. CRÉPIEUX JAMIN, *Les éléments de l'écriture des canailles*, Paris, Flammarion, 1923;
- > L. KLAGES, *La scrittura e il carattere, principi e elementi di grafologia*, Milano, Mursia ed. 1982;
- > R. DE LUCA, C. MACRÌ, B. ZOLI, *Anatomia del crimine in Italia. Manuale di criminologia*, Giuffrè Editore, Milano, 2013;
- > S. DERAGNA, *Grafologia e neuroscienze*, Roma, Ce.Di.S, 2002;

- > M. F. HIRIGOIEN, *Sottomesse. La violenza sulle donne nella coppia*, Einaudi, Torino, 2006;
- > U. GALIMBERTI, *Dizionario di Psicologia*, Roma, Gruppo Editoriale L'Espresso, 2006;
- > M. LEIBL, *Caratterologia grafologica*, Milano, Fratelli Bocca Editori, 1942, pag. 2;
- > A. LOMBARD, J. PEUGEOT, M. DE NOBLENS, *Manuale di grafologia*, Milano, Masson Italia, 1995;
- > C. LOMBROSO, *Grafologia*, Milano, Hoepli, 1895;
- > M.A. LONGO, *Manuale pratico di Grafologia e Caratterologia*, Roma, Hermes Edizioni, 2013;
- > E. MANETTI, in *Anatomia del crimine in Italia*, Milano, Giuffr  editore, 2013, pag. 382;
- > E. MANETTI, *Scripta et sona*, Roma, Pioda ed. 2008;
- > V. MASTRONARDI, S. Bidoli, M. CALDERARO, *Grafologia Giudiziaria e psicopatologia forense*, Milano, Giuffr  editore, seconda ed. 2010, *Ibidem*, pag. IX;
- > I. MERZAGORA BETSOS, *Colpevoli si nasce? Criminologia, determinismo, neuroscienze*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2012;
- > G. MORETTI, *Trattato di grafologia*, Padova, ed. Messaggero, 1985;
- > G. MORETTI, *Scompensi, anomalie della psiche e grafologia*, 2000, ed. Edizioni Messaggero, Padova;
- > W. H. MULLER, A. ENSKAT, *Diagnostica grafologica*, 1995, Padova, ed. Edizioni Messaggero Padova;
- > S. OTTOLENGHI, *La perizia di scrittura e l'identificazione grafica*. Roma, Tip. Delle Mantellate, 1924;
- > N. PALAFERRI, *Dizionario Grafologico*, Libreria G. Moretti, Urbino, 1993;
- > G. PONTI, I. MERZAGORA BETSOS, *Compendio di criminologia*, Milano, Raffaello Cortina Editore, (quinta edizione), 2008;
- > M.T. PRÉNAT, *Le pronostic du passage   l'acte. Graphom trie*. Horvath, Lyon, 1994;
- > M. PULVER, *La simbologia della scrittura*, Torino, Boringhieri, 1983;
- > O. SIVIERI, *L'indagine grafica*, Padova, Cedam, 1963;

- > E. SOLANGE - PELLAT, *Le leggi della scrittura*, Manduria (Ta), Sulla Rotta del Sole, 2004;
- > G. SERRATRICE, *Le system nerveux et l'écriture*. La graphologie n. 203;
- > B. VETTORAZZO (volumi 1 e 2) *Metodologia della perizia grafica su base grafologica*, Giuffrè editore, Milano, 1998;
- > F. WITKOWSKI, *Psychopathologie et écriture*, Parigi, Masson editore, 1989;
- > I. ZUCCHI, *Il rapporto devianza - grafismo*, Urbania, Lingraf, 2004.







Avvocato  
Stefano Guerra<sup>(\*)</sup>

## DOTTRINA

# Salute, *privacy* e dati personali alle prese con l'intelligenza artificiale

*Implicazioni giuridiche ed etiche<sup>(\*\*)</sup>*

I diritti alla salute, alla *privacy* e alla protezione dei dati personali sono particolarmente coinvolti nell'espansione dell'intelligenza artificiale nei campi della sanità e del controllo sociale, ponendo i titolari del rapporto tra diritto e potere di fronte ad una sfida epocale. Al riguardo, il caso della pandemia di Covid-19 (con riferimento particolare all'Unione Europea e alla Repubblica Popolare Cinese) risulta esemplare per individuare le pratiche di intelligenza artificiale già adottate ed in agenda nei due settori, vagliare la disciplina delle relative applicazioni e riflettere sulla relativa armonizzazione nell'ordinamento giuridico e nel contesto sociale di riferimento, a livello sia giuridico sia etico, evidenziandone benefici e rischi.

*The rights to health, privacy and the protection of personal data are particularly involved in the expansion of artificial intelligence in the fields of health and social control, placing the holders of the relationship between law and power in front of an epochal challenge. In this regard, the case of the Covid-19 pandemic (with reference to the European Union and the People's Republic of China) is exemplary in identifying the artificial intelligence practices already adopted and on the agenda in the two sectors, examining the regulations of the related applications and reflecting on the relative harmonization in the reference legal system and social context, both at a legal and ethical level, highlighting its benefits and risks.*

---

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Inquadramento dell'intelligenza artificiale in rapporto ai diritti alla salute, alla *privacy* e alla protezione dei dati personali. - 3. Un *focus* normativo sui diritti *de quibus* in relazione all'intelligenza artificiale. - 4. Implicazioni giuridiche ed etiche. - 5. Conclusioni.

---

(\*) Dottore di Ricerca (Ph.D.) in Scienze Giuridiche, Assegnista di Ricerca presso l'Università degli Studi di Macerata.

(\*\*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

## 1. Introduzione

La cosiddetta quarta rivoluzione industriale ha favorito negli ultimi anni lo sviluppo di sistemi di intelligenza artificiale<sup>(1)</sup> in diversi ambiti dell'attività umana, facendo registrare una tangibile espansione con ingenti finanziamenti nel settore sanitario, come testimoniano le attuali applicazioni di chirurgia robotica, di supporto alle decisioni diagnostiche, di analisi predittiva, di apprendimento organizzativo e di nuovi *software* per cliniche ospedaliere.

Tale fenomeno è connesso inevitabilmente alla tutela dei diritti alla salute, alla *privacy* e alla protezione dei dati personali in maniera trasversale, ponendo serie questioni di carattere giuridico ed etico, già allo stato oggetto di un dibattito che coinvolge istituzioni nazionali, internazionali e sovranazionali, corpi sociali, imprese, tecnici e studiosi di varie discipline. Dal che, si rende necessario riflettere con approccio interdisciplinare ed intersettoriale anche in ambito sanitario sia sulla tenuta della vigente regolazione normativa in materia rispetto alle situazioni giuridiche soggettive dei relativi destinatari sia sulla capacità di gestione delle opportunità e dei pericoli prodotti dal progresso tecnologico<sup>(2)</sup>.

Il dibattito giuridico contemporaneo affronta da tempo la questione della distanza tra il diritto e gli effetti dell'incessante progresso tecnologico, stante la minaccia latente delle incertezze congenite alla tecnologia a scapito della tutela dei diritti fondamentali nei contemporanei ordinamenti giuridici.

L'intelligenza artificiale, nelle sue svariate applicazioni, ormai assurge a fattispecie ricorrente nella vita individuale e collettiva degli individui, producendo sensibili effetti rientranti nell'ambito di applicazione di diverse discipline giuridiche di settore, quali la *privacy* e la protezione dei dati personali.

Ravvisandosi problemi interpretativi, lacune normative e vuoti legislativi, tale circostanza rende urgente l'ingresso di tali fattispecie - con la conseguente opportuna relativa attività regolatoria - all'interno degli ordinamenti giuridici in cui rilevano, a livello nazionale, sovranazionale ed internazionale, al fine di evitare l'anarchia dei titolari dei sistemi d'intelligenza artificiale ovvero l'impossibilità di operare controlli preventivi o sanzionare eventuali condotte lesive, a nocimento dei singoli individui e della collettività<sup>(3)</sup>.

Tutto ciò avveniva in tempi normali.

---

(1) D'ora in avanti, anche con l'abbreviazione "i.a."

(2) M. SAVINI NICCI, G. VETRUGNO, *Intelligenza artificiale e responsabilità nel settore sanitario*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, Giuffrè, Milano, 2020, pagg. 601 e 615. F. LAGIOIA, *L'intelligenza artificiale in sanità: un'analisi giuridica*, Giappichelli, Torino, 2020, pag. 2.

(3) Cfr. sul punto, F. LAGIOIA, *L'intelligenza artificiale in sanità: un'analisi giuridica*, cit., pagg. 1 e 12.

Nella fase emergenziale - ovvero nello stato di eccezione a seconda delle misure adottate dall'Autorità a ciò preposta in ogni singolo Stato e in base all'interpretazione di schmittiana memoria che la maggior parte degli Stati su scala mondiale sta vivendo a causa della pandemia legata al Covid-19 - la curva della domanda di applicazioni già collaudate d'intelligenza artificiale e di sviluppo di suoi nuovi strumenti nei settori sanitario e di sorveglianza (e comunque di controllo sociale a vario titolo), pur senza alcuna garanzia di riuscita, è in notevole aumento. L'estrema necessità di operare quanto più rapidamente soprattutto in termini di diagnosi, cura, prevenzione, prognosi e controllo sociale, presuppone l'efficacia delle pratiche degli agenti artificiali (sinora, peraltro, in larga parte riscontrata nei risultati) in misura direttamente proporzionale alla lievitazione dei problemi sinora rilevati e delle relative incertezze sui benefici e i rischi che queste possono arrecare.

Ad ogni modo, la pandemia da Covid-19 diventa, nel caso *de quo*, un paradigma della crisi, un laboratorio di analisi per vedere più da vicino le pratiche di intelligenza artificiale in corso, onde verificare la tenuta della vigente regolazione delle relative applicazioni e porsi domande sull'apposizione di correttivi agli ordinamenti giuridici presi in esame.

Come noto, la Cina è stato il primo Paese costretto a fronteggiare i problemi posti dalla pandemia, potendo tuttavia contare sul proprio ingente capitale tecnologico e di sistemi d'intelligenza artificiale all'avanguardia, «dando un esempio del tutto peculiare per via delle caratteristiche sociali, economiche e giuridiche tipiche del suo ordinamento statale»<sup>(4)</sup>.

In tutta la Cina, dunque, sono state adottate svariate misure, anche tramite l'utilizzo dei *big data*, di sistemi d'intelligenza artificiale e di droni, poi adottate più o meno in larga parte da altri Paesi:

- > distanziamento sociale;
- > restrizioni sui movimenti;
- > monitoraggio e prevenzione del contagio;
- > videosorveglianza;
- > riconoscimento facciale;
- > rilevamento della temperatura;
- > forniture mediche;
- > diagnosi e cura dei pazienti (senza pretesa alcuna di esaustività)<sup>(5)</sup>.

Al riguardo, in maggioranza, viene sostenuto che «l'ambito interessato dal-

---

(4) M. Wu, *Come è stato affrontato il Covid-19 in Cina: misure adottate e risposte istituzionali*, in *Mondo Cinese. Rivista di Studi sulla Cina Contemporanea*, n. 167, anno XLVII, n. 1, pag. 181.

(5) Ivi, pag. 182.

l'evoluzione tecnologica non può che essere globale e non può considerarsi un fenomeno interno alla sfera economica, politica o giuridica di un singolo Stato europeo. Al contrario, i grandi attori del digitale sono gli Stati Uniti e la Cina i quali hanno i mercati più ampi e le tecnologie più avanzate e dunque giocano il ruolo più importante.

Tuttavia, Stati Uniti e Cina sono portatori di modelli culturali e giuridici molto diversi: così l'Europa cerca di prospettarsi come il terzo attore e di consolidare il mercato digitale europeo attraverso scelte politiche, economiche e giuridiche che necessariamente riflettono l'approccio europeo di maggiore garanzia dei diritti fondamentali. L'obiettivo di costruire un mercato unico digitale europeo e di consolidare uno "spazio europeo dei dati" si coniuga, dunque, con quello della tutela dei diritti dell'uomo e, in particolare, con il diritto alla protezione dei dati personali, riconosciuto anche dall'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea»<sup>(6)</sup>.

Dunque, anche sulla scorta della predetta esperienza pandemica, il presente contributo sarà orientato dalle seguenti direttrici. Un essenziale inquadramento concettuale dell'intelligenza artificiale individuerà i punti strategici dell'interazione dei suoi meccanismi pratici con le dinamiche giuridiche della tutela della salute, della *privacy* e dei dati personali, oltreché il rapporto tra l'essere umano e l'intelligenza artificiale con i timori del primo derivanti dal paventato raggiungimento di indipendenza della seconda.

Una riflessione sull'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale nei campi della sanità e del controllo sociale con la funzione di garantire il diritto alla salute e quindi la salvaguardia delle vite umane tramite le procedure di predittività, diagnosi e prognosi, i trattamenti di cura, la raccolta, l'analisi e lo scambio dei dati e la prevenzione delle malattie (e nel caso specifico dell'epidemia tramite l'adozione di misure di contenimento del contagio da coronavirus) costituirà la base fattuale da cui muovere per contestualizzare il discorso giuridico sul coacervo di temi che ivi interagiscono in rapporto ai diritti in esame.

Un *focus* normativo in gran parte a livello europeo e con uno sguardo alla Repubblica Popolare Cinese sui richiamati diritti in relazione all'intelligenza artificiale sarà indispensabile per individuarne le implicazioni che essa produce sulla società in ordine alle scelte operate dal legislatore.

Di qui, alcune riflessioni tratteranno un quadro interpretativo della complessità dell'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale nel settore sanitario e nei meccanismi di controllo sociale al cospetto dei diritti a questi sottesi, al

---

(6) G. FINOCCHIARO, *Riflessioni su intelligenza artificiale e protezione dei dati personali*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pag. 240.

fine di tematizzare le implicazioni giuridiche ed etiche che ne discendono. Tale ricognizione terrà conto dei macroscopici cambiamenti in atto nelle società contemporanee, anche a fronte della predetta pandemia e dei suoi effetti di immane portata in campo sanitario, oltretutto più in generale nel rapporto tra potere, diritto e società, ponendo in luce le sollecitazioni subite dagli Stati chiamati a bilanciare il diritto fondamentale della salute con il diritto alla *privacy* e alla protezione dei dati personali, con ogni risvolto di tipo etico sulle decisioni da prendere in generale, in tempi normali, e nello specifico, in una fase emergenziale.

Un'interpretazione articolata di tale trasformazione può offrire spunti per una lettura innovativa del fenomeno dell'intelligenza artificiale e per approfondire l'idea di un rinnovato diritto alla salute, anche nel senso della *e-Health*, corredato da un sistema di garanzie della *privacy* e dei dati personali e nel rispetto di predeterminati principi etici, delineando benefici e rischi che la tecnologia nella forma dell'intelligenza artificiale potrebbe comportare, oltretutto individuando zone d'ombra e di luce che il diritto ha eventualmente già creato o potrebbe o meno produrre nella relativa disciplina.

## **2. Inquadramento dell'intelligenza artificiale in rapporto ai diritti alla salute, alla *privacy* e alla protezione dei dati personali**

L'espansione incessante delle nuove tecnologie<sup>(7)</sup>, sia informatiche sia biomediche, pone giuristi, filosofi, e informatici a interrogarsi su circostanze mutevoli e sempre più innovative date dall'intensivo utilizzo degli algoritmi e dell'intelligenza artificiale<sup>(8)</sup>, comportando un forte impatto in tema di diritti e profonde trasformazioni nel rapporto tra poteri.

La ricerca medica e le consequenziali pratiche cliniche contemporanee, in continua evoluzione, aprono gradualmente scenari impensabili di dominio della natura, privando di solidità addirittura concetti quali vita e morte.

Anche il risvolto giuridico di tali manifestazioni bene rientra nella classifi-

---

(7) Al riguardo, il riferimento ineludibile è dato da S. RODOTÀ, *Tecnologie e diritti*, Il Mulino, Bologna, 1995, in cui il giurista, seppure in un contesto diverso da quello attuale, inquadra il problema della relazione tra il cambiamento tecnologico, il mutamento sociale e la risposta istituzionale, fornendo un'impostazione tuttora spendibile in materia.

(8) Cfr., E. CALZOLAIO, *Intelligenza artificiale ed autonomia della decisione: problemi e sfide*, in ID, (a cura di), *La decisione nel prisma dell'intelligenza artificiale*, CEDAM/Wolters Kluwer, Milano, 2020, pag. 1. Per una disamina filosofica del tema della decisione dell'uomo attraverso le trasformazioni del soggetto al cospetto dell'intelligenza artificiale, si veda nel predetto contributo A. CANULLO, *Chi decide? Intelligenza artificiale e trasformazioni del soggetto nella riflessione filosofica*, in E. CALZOLAIO (a cura di), *La decisione nel prisma dell'intelligenza artificiale*, cit., pagg. 25-36.

cazione bobbiana delle quattro generazioni di diritti elaborate dal filosofo del diritto italiano:

1. diritti di libertà;
2. diritti sociali;
3. diritti dei “soggetti deboli”;
4. diritti dell’età tecnologica.

Difatti, l’intreccio dei diritti qui presi in esame alle prese con l’intelligenza artificiale pare ascrivibile alla quarta generazione risolvendosi nei diritti dell’età tecnologica<sup>(9)</sup>, salvo il diritto alla salute preso in sé, appartenente alla categoria dei diritti sociali.

Se i diritti alla *privacy* e alla protezione dei dati personali, connessi a quello della salute nell’interazione con l’intelligenza artificiale, possono essere più o meno agevolmente classificati e definiti. Lo stesso non è avvenuto con il concetto di intelligenza artificiale, il quale si è prestato nel corso della propria storia a molteplici significati e contesti diversi, correndo tuttavia il rischio del fraintendimento in campo giuridico<sup>(10)</sup>.

Pertanto - al fine di inquadrarlo anche in relazione ai diritti di cui alla presente indagine - giova riportare una definizione ampia d’intelligenza artificiale (espressione coniata dal matematico John McCarthy nel 1956 in occasione di un convegno nel New Hampshire presso il *Dartmouth College di Hanover*): «il tentativo di creare macchine “capaci di eseguire attività che richiedono intelligenza quando svolte da esseri umani”»<sup>(11)</sup>.

In altri termini, l’intelligenza artificiale racchiude un ampio insieme di svariate ricerche, approcci e tecnologie, con il fine comune di realizzare sistemi artificiali in grado di assumere comportamenti intelligenti, in contesti, a livelli e

---

(9) C. FARALLI, *Diritti e nuove tecnologie*, in *Tigor*, A. XI, 2019, n. 2, pagg. 43-44. «Un catalogo aperto, dai confini non facilmente delineabili, includente pretese eterogenee che vanno dal diritto alla pace, allo sviluppo, all’ambiente, alla riservatezza contro le intrusioni dell’informatizzazione, al diritto di morire con dignità contro ogni accanimento terapeutico, all’integrità del patrimonio genetico e così via. Con riferimento a questa generazione di diritti, va rilevata, da un lato, l’ampiezza dei fenomeni cui si riferiscono, dall’altro il problema della titolarità, riferita non solo a soggetti individuali, ma a gruppi, popoli e nazioni, fino alle “generazioni future”, ma anche soggetti non umani come gli animali e l’ambiente. In alcuni casi, come osserva sempre Bobbio, è improprio parlare di diritti, ma l’uso di tale definizione è un espediente per attribuire un titolo di nobiltà e maggiore forza ad alcuni aspirazioni ideali in vista di un loro riconoscimento e una loro regolamentazione» (ivi, pag. 44).

(10) E. CALZOLAIO, *Intelligenza artificiale ed autonomia della decisione: problemi e sfide*, in ID. (a cura di), *La decisione nel prisma dell’intelligenza artificiale*, cit., pag. 1.

(11) La citazione, tratta da R. KURZWEIL, *The Age of Intelligent machines*, MIT Press, Cambridge, 1990, pag. 14, è riportata da G. SARTOR, F. LAGIOIA, *Le decisioni algoritmiche tra etica e diritto*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l’etica*, cit., pag. 63.

in modi differenti<sup>(12)</sup>. Al di là delle ineludibili interazioni nei contesti sociali e giuridici in cui i sistemi d'intelligenza artificiale trovano applicazione concreta (sussunzione delle pratiche d'intelligenza artificiale alle previsioni normative vigenti in un dato contesto territoriale), intelligenza artificiale e diritto vantano un rapporto di tutto rispetto: «seppure così lontani non solo nelle origini il diritto vanta una tradizione millenaria, mentre l'intelligenza artificiale si fa di solito risalire al 1950), (anno nel quale *Turing* pubblicò il celebre contributo *Computing Machinery and Intelligence* che aprì il dibattito sugli elaboratori intelligenti), ma anche nei contenuti (l'uno appartiene alle scienze umane, l'altra, alle discipline formali) e nei metodi (l'uno concepisce se stesso come un'arte irriducibile a procedimenti rigorosi e deterministici, l'altra deve porsi il problema dell'automazione) - presentano convergenze sorprendenti, e offrono modelli teorici complementari, suscettibili di essere integrati in una ricerca interdisciplinare. Gli studiosi di intelligenza artificiale hanno individuato nel diritto un campo ideale di analisi, verifica, e sperimentazione»<sup>(13)</sup>.

- (12) Ivi, pag. 63. Per una ricostruzione storica dell'intelligenza artificiale nel nuovo millennio, si veda ivi, pag. 65: «L'intelligenza artificiale ha attraversato ricorrenti momenti di euforia e depressione, fin dai suoi inizi negli anni Cinquanta: a previsioni eccessivamente ottimistiche sono seguite profonde disillusioni (i cosiddetti inverni dell'intelligenza artificiale). Tuttavia, è fuor di dubbio che l'intelligenza artificiale abbia ottenuto grandi successi negli ultimi anni. Da un lato, essa si è data una solida base scientifico-culturale: il nucleo originario costituito da informatica, ingegneria, matematica e logica è stato esteso con modelli e concetti provenienti da altre discipline come la statistica, l'economia, le neuroscienze, la filosofia e il diritto. Dall'altro lato, si è realizzata un'ampia gamma di applicazioni di successo, che sono entrate nella quotidianità dei singoli individui e della società, oltre che nelle attività economiche ed amministrative». Per le definizioni di intelligenza artificiale generale (detta anche "forte") e intelligenza artificiale specifica (detta anche "debole"), si rimanda ivi, pagg. 66-68.
- (13) G. SARTOR, *Intelligenza artificiale e diritto. Un'introduzione*, Giuffrè, Milano, 1996, pag. 5; ivi, pag. 1 è altresì presente una sintetica analisi concernente l'utilità reciproca dell'intelligenza artificiale e del diritto; ivi, pag. 4, sub nota n. 5, sono descritti attentamente i principali momenti di dialogo tra intelligenza artificiale e diritto; ivi, pagg. 99-109, l'Autore si concentra sulla tradizione del pensiero scientifico e della filosofia a più livelli (Hobbes, Leibniz, Hall, Popper, Heidegger, Wittgenstein e Gadamer, *ex multis*) a cui hanno guardato con prospettive opposte studiosi e critici dell'intelligenza artificiale. Per la nascita dell'informatica giuridica, si veda ivi, pag. 2, senza dimenticare i grandi nomi italiani che hanno fatto la fortuna di tale disciplina, quali S. COTTA, *La sfida tecnologica*, Il Mulino, Bologna, 1968, V. FROSINI, *Cibernetica diritto e società*, ediz. di Comunità, Milano, 1973 e M.G. LOSANO, *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, Einaudi, Torino, 1969). Sartor, in questo lavoro pubblicato nel 1996, precorreva i tempi nella prospettiva di stimolare un dialogo tra il diritto e l'intelligenza artificiale, osservando quanto segue: «Gli studi d'intelligenza artificiale e diritto dimostrano che (...) il confronto tra la tradizione teorico-giuridica e le proposte dell'intelligenza artificiale può consentire di elaborare modelli del linguaggio e del ragionamento giuridico che offrano non solo una migliore comprensione dei fenomeni giuridici. Ma anche gli strumenti per un intervento fattivo nella pratica del diritto. Tali studi, seppur ancora [nel 1996] limitati ad una cerchia ristretta di giuristi ed informatici, possono anzi rappresentare un modello del rapporto tra discipline umanistiche e tecnologiche. In tali ricerche studiosi di formazione filosofico-giuridica sono riusciti ad impadronirsi non solo dei risultati, ma anche dei metodi di una disciplina

Come predetto, l'intelligenza artificiale ha trovato terreno fertile anche in ambito sanitario, dovendosi confrontare, adunque, con i diritti alla salute, alla *privacy* e alla protezione dei dati personali, di cui pure si intende offrire una breve concettualizzazione per inquadrare compiutamente l'intelligenza artificiale nella cornice dei diritti con cui si mescola. Il diritto alla salute, unico diritto denominato come “fondamentale” dalla Costituzione italiana, potrebbe, come pare, ricevere ulteriore tutela sul piano pratico con l'apporto della tecnologia, con notevoli vantaggi per l'intero sistema sanitario e di riflesso per i fruitori dei relativi servizi.

Pertanto, l'intelligenza artificiale offre o può offrire alla ricerca medica e farmacologica senz'altro un notevole supporto, come testimonia l'attuale esperienza pandemica, al di là dei problemi strutturali del sistema sanitario, delle scelte di indirizzo politico e delle contingenze ineluttabili<sup>(14)</sup>.

Volendo proseguire sulla scia della tesi di Bobbio, per cui i diritti possiedono un fondamento storico, nascono e mutano in base alle condizioni storiche, economiche e sociali, il diritto alla *privacy* ha in sé una base morale e diviene diritto nella modernità, passando da “enunciazione di principio” a “diritto esigibile” a seconda delle specifiche leggi nel tempo e nel luogo in cui vive, dapprima con riferimento alla riservatezza, poi alla protezione dei dati personali<sup>(15)</sup>.

Dunque, dall'interazione tra intelligenza artificiale e diritti emerge con forza l'importanza del rapporto tra la prima e l'uomo, proprio in virtù del tessuto su cui entrambi operano. D'altronde, se è vero che l'intelligenza artificiale è in grado in taluni casi di sostituire integralmente l'agire umano, in talaltri può integrarsi con esso, potenziando conoscenze e capacità, agevolando creazioni e invenzioni dell'uomo. Con ciò si assiste ad una nuova forma di collaborazione tra macchina e persona, ad integrazione e superamento del modello classico, in cui la macchina esegue ripetitivamente e la persona crea liberamente<sup>(16)</sup>.

tecnologica, mentre gli studiosi d'intelligenza artificiale hanno accettato i problemi, i contenuti, le metodologie di una delle discipline tradizionalmente più lontane dai paradigmi del pensiero scientifico. Ciò ha consentito di ottenere risultati importanti sia per l'intelligenza artificiale sia per il diritto, e ha condotto all'elaborazione di modelli comuni, nei quali i contributi delle due discipline sono ormai indistinguibili» (ivi, pag. 134). Per una delineazione di possibili scenari futuri dati dalle interazioni dell'intelligenza artificiale con il diritto - nell'ottica della promozione della diffusione tra le nuove generazioni delle regole di utilizzo delle tecnologie emergenti, oltreché della costruzione di una nuova visione generale del diritto nell'età tecnologica, risolvibile in un'innovativa “idea molecolare del diritto stesso” - e per la prospettazione di rischi e opportunità degli operatori del diritto nel settore dell'intelligenza artificiale, si veda il recente contributo di A. SANTOSUOSSO, *Intelligenza artificiale e diritto. Perché le tecnologie di intelligenza artificiale sono una grande opportunità per il diritto*, Mondadori, Milano, 2020.

(14) Cfr., S. AMATO, *Biodiritto 4.0. Intelligenza artificiale e nuove tecnologie*, Giappichelli, Torino, 2020, pag. 10.

(15) C. FARALLI, *Diritti e nuove tecnologie*, cit., pag. 45.

(16) G. SARTOR, F. LAGIOIA, *Le decisioni algoritmiche tra etica e diritto*, cit., pagg. 75-77.



Come ogni rivoluzione, anche quella tecnologica produce cambiamenti sempre più radicali e repentini nella quotidianità, agendo direttamente sul modo d'essere umano e sulle sue condotte, al punto che viene ancora una volta da chiedersi «fino a che punto possiamo continuare a “essere umani nel mondo delle macchine”?». Non a torto, forse, «continuare a essere umani significa adattare i nostri comportamenti e lo stesso complessivo funzionamento della società alle opportunità e ai condizionamenti determinati dai processi di automazione, sfruttandone le infinite potenzialità, senza rinunciare a predisporre chiare e definite forme di assistenza e tutela nei confronti di possibili manipolazioni, occasioni di sfruttamento, invasioni della sfera privata prospettive di emarginazione, concentrazione di potere, mancanza di trasparenza».

Come si vedrà in seguito, tanto le istituzioni nazionali e sovranazionali quanto le organizzazioni non governative, per il tramite di gruppi di esperti incaricati, invocano la necessità di realizzare «una nuova cornice etica in cui sviluppare un “umanesimo digitale” o un “ambientalismo etico digitale” che riesca a conciliare le nuove tecnologie con i valori fondamentali dell'identità umana». In questo quadro il diritto si ritrova quale soggetto in una posizione alquanto scomoda non solo per la mole e la complessità dei problemi che la contemporaneità gli palesa, ma soprattutto per la propria struttura concettuale ancora incapace a reggere le onde d'urto che a più riprese lo sviluppo tecnologico gli spara addosso. Storicamente il diritto è sempre riuscito, alla fine, ad accogliere i processi di trasformazione in cui incorrevano le società, ma solo dopo aver adattato i propri modelli agli specifici bisogni richiesti dall'improvvisa trasformazione del contesto di riferimento<sup>(17)</sup>.

Sarà arrivato il tempo - lo si scoprirà nel prosieguo del presente lavoro - che il diritto cambi pelle se non vorrà farsi travolgere dall'impeto dello sviluppo tecnologico nelle forme dell'intelligenza artificiale.

### **3. Un focus normativo sui diritti *de quibus* in relazione all'intelligenza artificiale**

La valutazione del rapporto dei diritti alla salute, alla *privacy* e alla protezione dei dati personali con l'intelligenza artificiale richiede non solo una preliminare analisi concettuale, ma soprattutto una minima ricostruzione del panorama normativo vigente in cui tali diritti sono formalizzati in un ordinamento giuridico, al fine di valutarne la tenuta e riflettere sulla necessità di apporre correttivi sul piano interno, sovranazionale e internazionale.

(17) S. AMATO, *Biodiritto 4.0. Intelligenza artificiale e nuove tecnologie*, cit., pagg. 1-3.

Partendo dal diritto alla salute a livello internazionale, si osserva come il Codice di Norimberga del 1947 pone la protezione dell'integrità personale a fondamento del valore assoluto dell'umanità, la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo emanata dall'ONU nel 1948 configura la salute come uno degli elementi delle condizioni sociali, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 la equipara alla morale, la Dichiarazione di Helsinki sui principi della ricerca medica del 1964 descrive la salute quale bene da tutelare ma non come diritto individuale. Insomma, muovendo da una visione oggettiva qui la salute non è denominata espressamente quale diritto, ma assurge a riflesso del diritto alla vita.

Solo l'OMS nel 1946 mostra una visione soggettiva della salute quale stato di benessere fisico, mentale e sociale, avviando un principio che troverà solo una lenta affermazione<sup>(18)</sup>.

D'altronde, la salute è qualificata come diritto fondamentale dell'individuo all'art. 32 della Costituzione italiana, la prima e per diverso tempo l'unica tra le Costituzioni del secondo dopoguerra ad affermarlo.

Tuttavia, a distanza di anni, tali principi hanno trovato fondamento in dichiarazioni successive, quali la Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, la Dichiarazione di Alma Ata del 1978, la Convenzione sui diritti umani e a biomedicina del 1997, la Dichiarazione della sanità mondiale del 1998 e da ultimo la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 2001.

La *privacy*, invece, vede i primi riferimenti legislativi nella Convenzione dei diritti dell'uomo, in vari accordi internazionali, quale l'Accordo di Schengen, e successivamente nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In Italia, la Carta costituzionale non nomina espressamente la *privacy*, ma si rilevano riferimenti in varie disposizioni riguardanti il domicilio, la libertà e la segretezza della corrispondenza e la libertà di manifestazione del pensiero. Successivamente, dapprima in ambito giurisprudenziale di legittimità e poi con il D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, viene istituito un codice in materia di protezione dei dati personali, volto a raggruppare innumerevoli disposizioni del settore e ad introdurre le innovazioni sia dell'Autorità garante sia delle Direttive europee in materia di riservatezza delle comunicazioni elettroniche.

Tra queste, rileva la Direttiva 95/46/CE sul trattamento dei dati personali finalizzata all'armonizzazione delle norme in materia di protezione dei dati personali, alla garanzia di un libero flusso dei dati e alla promozione di un elevato livello di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini europei.

---

(18) Cfr. *ivi*, pagg. 10-12.

Tale provvedimento è stato abrogato dal Regolamento UE n. 2016/679 (GDPR) proteso a corroborare la riservatezza delle informazioni private implementando il sistema delle responsabilità e delle misure di sicurezza a protezione delle informazioni. L'attuale significato assunto dalla *privacy* è sancito, inoltre, dalla Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea e dalla Dichiarazione dei diritti di *Internet* del 2015.

Il Legislatore europeo si sforza di regolamentare la protezione dei dati personali in base alle esigenze del mutato periodo storico a livello sociale e tecnologico, in cui i dati rappresentano un bene giuridico economicamente valutabile e vige un nuovo modello di condivisione dei dati e delle informazioni.

Tuttavia, il nuovo Regolamento, basato sull'autodeterminazione e sulla gestione personale dell'interessato dei propri dati, appare già superato, in quanto non contempla i dati quali oggetto di bilanciamento tra interessi statali e individuali come quello della salute, né tiene conto delle applicazioni d'intelligenza artificiale e dei *big data*, e quindi dei trattamenti di dati di massa. Ne deriva l'opportunità di rivederne la logica di base, delineando un quadro aggiornato in materia di *privacy*<sup>(19)</sup>.

Terminato un *excursus* sui diritti in esame a livello europeo, si offre una sistematizzazione normativa dei medesimi diritti nella repubblica popolare cinese. Dal punto di vista giuridico, la sanità in Cina è una materia "fondamentale" di competenza statale.

Difatti, l'art. 21, comma 1, della Costituzione prevede che lo Stato sviluppa servizi medici e sanitari, promuove la medicina moderna e la medicina tradizionale cinese, incoraggia e sostiene la creazione di diverse strutture mediche e sanitarie e promuove attività per la salute e i servizi igienicosanitari per la tutela della salute delle persone, privilegiando, come noto, gli interessi statali, sociali e collettivi alle libertà e ai diritti dei singoli.

Previsto a livello costituzionale (artt. 67, 80 e 89) lo stato di emergenza - deciso dal Comitato permanente dell'assemblea nazionale del popolo e dal Consiglio di Stato e proclamato dal Presidente della Repubblica - non è stato chiamato in causa nella pandemia, in quanto si è favorita l'applicazione di leggi ordinarie, come la legge sulla prevenzione e il trattamento delle malattie infettive, attribuendo al Consiglio di Stato e alle autorità competenti i poteri necessari all'adozione di misure di contenimento del *virus*.

---

(19) C. FARALLI, *Diritti e nuove tecnologie*, cit., pagg. 47-48 e G. FINOCCHIARO, *Riflessioni su intelligenza artificiale e protezione dei dati personali*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pagg. 242-247.

Tra gli atti normativi relativi all'intreccio tra salute, *privacy*, dati personali e intelligenza artificiale e in particolare a fondamento giuridico dell'applicazione delle misure anti-pandemiche adottate dalla Cina, infine, sono da menzionare il Regolamento sulla gestione delle emergenze di sanità pubbliche - che consente, in caso di necessità, l'isolamento delle persone e il blocco delle aree di infezione epidemica - la regolazione dei controlli alle frontiere e le leggi sul trattamento dei dati personali, tra cui la legge sulla sicurezza informatica, corredato dallo *Standard* nazionale per i dati personali, oltre a norme rinvenibili in altre fonti dell'ordinamento giuridico cinese<sup>(20)</sup>.

#### 4. Implicazioni giuridiche ed etiche

L'evoluzione delle tecniche di elaborazione di dati dei sistemi d'intelligenza artificiale ha prodotto la loro massiccia presenza nella quotidianità, mostrando diverse problematiche giuridiche in diversi settori e lasciando aperte svariate questioni etiche tuttora irrisolte<sup>(21)</sup>.

Infatti, l'intelligenza artificiale ha già dimostrato di potere sia promuovere sia minacciare diversi diritti fondamentali, tra cui quelli alla salute, alla *privacy* e alla protezione dei dati personali. Nell'impiego dell'intelligenza artificiale intervengono non solo i diritti individuali, ma anche molteplici valori sociali (benessere, sicurezza, concorrenza e democrazia).

(20) Cfr., M. WU, *Come è stato affrontato il Covid-19 in Cina: misure adottate e risposte istituzionali*, cit., pagg. 183-185.

(21) Lo stato dell'arte giuridica in tema d'intelligenza artificiale registra una sensibile produzione di cui si segnalano in appresso recentissimi lavori afferenti a diversi settori disciplinari all'interno delle scienze giuridiche, talvolta con un taglio interdisciplinare, e concernenti temi e istituti non trattati nel presente contributo ma a questo riconducibili. Sull'incidenza dell'intelligenza artificiale nel campo medico e sulla nuova responsabilità, si veda U. RUFFOLO (a cura di), *La nuova responsabilità medica*, Giuffrè, Milano, 2018. Per una analisi del rapporto tra intelligenza artificiale e diritto penale ed in particolare sull'imputazione della responsabilità, sulla legittimità dell'utilizzo di algoritmi predittivi come mezzo di prevenzione della criminalità e sul ricorso ad algoritmi nei processi decisionali, si veda P. SEVERINO, *Intelligenza artificiale e diritto penale*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pagg. 531-545 e F. LAGIOIA, *L'intelligenza artificiale in sanità: un'analisi giuridica*, cit., pagg. 165-213. Mentre sempre in campo penale con riferimento all'imputazione della responsabilità, alla giustizia predittiva, alle statistiche, al diritto di difesa e agli algoritmi nella giustizia penale come strumenti di supporto alla decisione giudiziale, in Italia e con uno sguardo all'esperienza statunitense, si veda V. MANES, *L'oracolo algoritmico e la giustizia penale: al bivio tra tecnologia e tecnocrazia*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pagg. 547-567. Per un approfondimento della *governance* dell'intelligenza artificiale nell'UE tra diritto ed etica, si veda A. AMIDEI, *La governance dell'Intelligenza Artificiale: profili e prospettive di diritto dell'Unione Europea*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pagg. 571-588. Sulla responsabilità civile nel campo dell'intelligenza artificiale, si veda M. SAVINI NICCI, G. VETRUGNO, *Intelligenza artificiale e responsabilità nel settore sanitario*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pagg. 395-406.

Pertanto, si rende necessaria la promozione di un prontuario normativo sull'uso dell'intelligenza artificiale in conformità all'ordinamento giuridico di riferimento. Dal che, i sistemi d'intelligenza artificiale vanno sviluppati entro un "quadro socio-tecnico" in cui concentrarsi sulle norme vigenti e ancor di più sui principi generali, indicatori dei diritti fondamentali e dei valori sociali che animano l'ordinamento giuridico di accoglienza, e potenziare gli interessi degli individui<sup>(22)</sup>.

Le tecnologie che includono *big data*, intelligenza artificiale e robotica danno vita o impattano in situazione complesse, incerte e imprevedibili, finendo per dissolvere anche binomi consolidati quali quelli tra "biologia e tecnologia, naturale ed artificiale, terapia e potenziamento, reale e digitale/virtuale". Perciò, anche l'etica è chiamata a riflettere su tale trasformazione, ripensando alle categorie tradizionali, ai limiti tra salute e malattia, ai fini della medicina e della tecnologia e al senso di giustizia in un contesto caratterizzato da una realtà digitale<sup>(23)</sup>.

In sintesi, l'intelligenza artificiale è portatrice di benefici contribuendo alla realizzazione di interessi individuali e collettivi, anche nei settori della sanità e del controllo sociale, ma anche di rischi per la società, presentando questioni etiche e giuridiche, che coinvolgono disegualianza, esclusione sociale, discriminazione, responsabilità civile, penale e assicurativa.

Di tali circostanze sono consapevoli sia i vertici dell'Unione Europea sia svariate associazioni, titolari dei primi orientamenti in campo etico in relazione all'uso dei sistemi di intelligenza artificiale. Al riguardo, si registra un filone maggioritario nella letteratura del caso per cui tali iniziative sembrano pura teoria incapace di tradursi in una concreta positivizzazione formale di certi principi etici negli ordinamenti giuridici a più livelli, sull'assunto che una reale garanzia in tal senso nel campo tecnologico può essere data solo da una *governance* globale<sup>(24)</sup>.

---

(22) G. SARTOR, F. LAGIOIA, *Le decisioni algoritmiche tra etica e diritto*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pagg. 77-83.

(23) L. D'AVACK, *La rivoluzione tecnologica e la nuova era digitale: problemi etici*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pag. 19. Cfr. sul punto U. PAGALLO, *Etica e diritto nell'Intelligenza Artificiale nella governance del digitale: il Middle-out Approach*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pagg. 29-44, in cui l'Autore conduce una breve indagine sul rapporto tra etica e diritto, muovendo da fonti adottate da istituzioni o organizzazioni in merito alle sfide normative dell'intelligenza artificiale.

(24) Sul punto, per una visione diversa da quella prevalente che opta per una necessaria governance globale della regolazione normativa dell'intelligenza artificiale, cfr., B. CARAVITA DI TORITTO, *Principi costituzionali e intelligenza artificiale*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pagg. 457-460, ove l'Autore - muovendo dalle spinte autoritarie che da più parti si avvertono per il dominio del mercato delle nuove tecnologie e dai

Ad ogni modo, per osteggiare tali pericoli, evitando limitazioni alla ricerca tecnologica e all'uso benefico dell'intelligenza artificiale, senza limitare la ricerca e gli usi benefici dell'intelligenza artificiale, sono state adottate numerose ulteriori iniziative, per delineare un quadro etico e normativo all'insegna di un'intelligenza artificiale "incentrata sull'uomo". Così è andata affermandosi l'idea che l'intelligenza artificiale si concentri su interessi sia individuali sia collettivi, non venga sottoutilizzata pagandone i costi, né sfruttata o usata in modo poco funzionale producendo altri pericoli<sup>(25)</sup>. E proprio su iniziativa dell'Unione Europea, un gruppo di esperti ha stilato un sintetico quadro etico per l'intelligenza artificiale<sup>(26)</sup>, indicando opportunità e rischi e dichiarando la necessità che l'intelligenza artificiale migliori l'azione umana, lasci operativa la responsabilità, consenta l'autorealizzazione dell'uomo e coltivi la coesione sociale. Un'intelligenza artificiale conforme al diritto ed etica dovrebbe poggiare su diritti fondamentali e diversi principi etici (autonomia umana, prevenzione del danno, equità e spiegabilità delle decisioni algoritmiche). Per un'intelligenza artificiale affidabile, gli esperti indicano sette requisiti<sup>(27)</sup>, basati sui

modelli politici ed economici che ne derivano, a fronte dell'impossibilità riscontrata dal sistema tradizionale di Stato di esercitare la propria sovranità su un territorio e su un popolo circa il fenomeno globalizzato della produzione, della circolazione e dell'elaborazione dei dati ad opera dei svariati sistemi di intelligenza artificiale che non conosce limiti e confini - si pone, *ex multis*, un quesito cruciale: «i nostri regimi democratici, basati su un costituzionalismo liberale e sociale, stanno definitivamente perdendo la guerra contro i giganti del *web* per il mantenimento e il perfezionamento di una democrazia matura e funzionante? Siamo inevitabilmente obbligati a scegliere tra regimi e democrazie apparenti in realtà nelle mani dei grandi soggetti che controllano la rete e i meccanismi di intelligenza artificiale? In altre parole, i regimi democratici sono in grado di controllare e contrastare i fenomeni degenerativi prodotti dalla produzione, circolazione, elaborazione dei dati?». Dal che, rifiuta le soluzioni poste, quali «improbabili formule autarchiche di chiusura nazionalistica, robusti tentativi di modelli autoritari, improbabili suggestioni di ricostruzione di *leadership* (vetero-)imperiali», osservando che nessuno di tali modelli fa al caso dell'Europa, contraddistintasi per le libertà di circolazione e la proposizione di modelli democratici dal dopoguerra in poi (ivi, pag. 458). All'opposto - nonostante la diffusa auspicabilità di una governance globale al riguardo, per lui non praticabile né perseguibile per la diversità dei sistemi politici, economici e militari in ballo -, la sua soluzione ricade su una necessaria dimensione se non regionale *strictu sensu* della regolazione della materia de qua (sarebbe impensabile l'instaurazione e la regolazione di rapporti tra singoli realtà territoriali locali e i grandi colossi delle nuove tecnologie che operano a livello globale), quantomeno a livello sovraregionale e nel caso europeo, dunque, ad opera dell'UE, nel senso del bilanciamento tra principi in chiave europeista e in nome dell'eteroregolazione.

(25) F. LAGIOIA, *L'intelligenza artificiale in sanità: un'analisi giuridica*, cit., pagg. 10-11.

(26) L. FLORIDI, J. COWLS, M. BELTRAMETTI, ET AL., *AI4People-An Ethical Framework for a Good AI Society: Opportunities, Risks, Principles, and Recommendations. Minds & Machines*, 28, 2018, <https://doi.org/10.1007/s11023-018-9482-5>, pagg. 689-707.

(27) Iniziativa e controllo umano; robustezza tecnica e sicurezza dei sistemi; rispetto della *privacy* e della governance dei dati; trasparenza, inclusa la tracciabilità, la spiegabilità e la comunicazione; diversità, non discriminazione ed equità; benessere sociale e ambientale; responsabilità, comprese verificabilità, minimizzazione e comunicazione di impatti negativi, compromissioni e mezzi di risarcimento.

summenzionati principi, la realizzazione dei quali dovrebbe intervenire nell'intera vita di un sistema d'intelligenza artificiale.

Complessivamente, «si raccomanda sia la “necessità di sistemi di intelligenza artificiale affidabili”, sia “l'affidamento generato negli utenti”, ritenendo che più l'intelligenza artificiale risulterà affidabile, più rapidamente gli utenti ne comprenderanno i benefici e si fideranno di tale tecnologia. L'approccio europeo è che l'affidabilità e l'affidamento dell'intelligenza artificiale dipendono da un requisito etico preliminare: il rispetto dei diritti fondamentali e dei valori sociali. L'obiettivo di questi documenti è dunque per la UE quello di assicurare la ‘fiducia’ nell'intelligenza artificiale, che è primordiale per beneficiare del suo utilizzo e del suo controllo». D'altronde, «secondo alcune voci critiche questi regolamenti servono a poco perché la guerra per il dominio dell'intelligenza artificiale tra Usa e Cina è combattuta su ben altri fronti e a colpi di innovazione tecnologica»<sup>(28)</sup>.

Nel settore sanitario, nello specifico, si rilevano ulteriori e diversi rischi, quali, a titolo esemplificativo, le implicazioni derivanti dal rapporto tra pazienti, operatori sanitari e *robot* e dagli eventuali consequenziali mutamenti comportamentali e psicologici e le questioni concernenti la sicurezza e la libertà personale.

Quanto prima si paleserà l'urgenza di decidere in concreto quali attività sono delegabili alle macchine e di porre riparo all'eventualità di un rifiuto di massa alle cure o di una depersonalizzazione della cura<sup>(29)</sup>.

Il duplice riferimento alla centralità dell'uomo e all'eticità degli algoritmi evidenzia come l'etica non possa restare ai margini o essere interpellata a posteriori a valutare gli effetti di determinati sviluppi, ma debba essere coinvolta quale elemento essenziale della regolazione delle pratiche d'intelligenza artificiale nel rispetto dell'ordinamento giuridico e dei principi di riferimento<sup>(30)</sup>.

(28) L. D'AVACK, *La rivoluzione tecnologica e la nuova era digitale: problemi etici*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pag. 20 ed *ibidem*, sub nota n. 35. Cfr., G. TAMBURRINI, *Etica delle macchine. Dilemmi morali per robotica e intelligenza artificiale*, Carocci, Roma, 2020, pag. 13: «È opportuno sottolineare che ogni pretesa di compilare un catalogo completo di concetti o principi normativi per l'etica applicata deve fare i conti con la pluralità di punti di vista su ciò che è bene o giusto fare, con le interpretazioni dei principi morali che possono variare in funzione dei contesti applicativi, con l'evoluzione culturale delle sensibilità morali. Sul piano di una regolazione ideale, si può distinguere un'etica dei doveri che si interroga su quali siano gli obblighi morali da adottare per guidare l'azione o giudicare il valore morale di azioni già compiute e un'etica delle conseguenze che si focalizza, invece, sui criteri per distinguere tra conseguenze moralmente buone e conseguenze moralmente cattive di un'azione, prescrivendo inoltre di giudicare il valore morale di un'azione solo in base a un bilancio delle sue conseguenze reali oppure attese».

(29) F. LAGIOIA, *L'intelligenza artificiale in sanità: un'analisi giuridica*, cit., pagg. 11-12.

(30) S. AMATO, *Biodiritto 4.0. Intelligenza artificiale e nuove tecnologie*, cit., pagg. 101-105.

## 5. Conclusioni

Si è visto come l'integrazione dell'intelligenza artificiale nell'industria globale per l'elaborazione dei dati è capace di produrre grandi benefici. Nella prospettiva tecno-ottimistica di Ray Kurzweil, le tecnologie basate sull'intelligenza artificiale offrono gli strumenti per fronteggiare «le grandi sfide dell'umanità, cioè preservare un ambiente salutare, fornire risorse per una popolazione crescente, sconfiggere le malattie, estendere la longevità dell'uomo, eliminare la povertà»<sup>(31)</sup>.

Nondimeno, la crescita dell'intelligenza artificiale e la convergenza tra questa e *big data* può comportare anche seri rischi per gli individui, quali disuguaglianze, disagio sociale, svalutazione del lavoro sostituibile con le macchine, modelli economici anticoncorrenziali, attività illegali, diminuzione dell'autonomia decisionale dei consumatori<sup>(32)</sup>.

L'attuale pandemia da Covid-19 può essere contrastata anche grazie a innovativi sistemi d'intelligenza artificiale e nel campo sanitario, in particolare, anche grazie alla sanità digitale, o *e-Health*, che offre la possibilità di erogare servizi telematici in campo sanitario. Lungi dall'essere una soluzione definitiva ai problemi strutturali di un sistema sanitario, la *e-Health* è comunque divenuta una realtà da tenere in considerazione.

Tuttavia, in Cina, ad esempio, la sanità digitale non può essere la risposta ai problemi del sistema sanitario per diversi motivi legati al proprio peculiare tessuto sociale che necessita nelle aree rurali di ingenti investimenti in infrastrutture per la connettività, oltretutto di educazione e sensibilizzazione sanitaria, per consentirne la fruibilità. Difatti, dati statistici attestano che la *e-Health* funziona maggiormente nelle grandi città rispetto alle campagne. Inoltre, l'utilizzo di dispositivi di monitoraggio e di raccolta dei dati sanitari in Cina desta notevole preoccupazione per la carente legislazione sulla *privacy* e sul trattamento dei dati personali.

Nel corso degli ultimi anni, tale vuoto legislativo ha costituito l'*input* per un'evoluzione verso una governance digitale, basata sull'utilizzo di *big data* per monitorare la popolazione. Paradigmatico, in tal senso, è l'adozione del Sistema di credito sociale, un sistema di monitoraggio basato su raccolta e condivisione di informazioni con fini predittivi delle condotte di persone fisiche e giuridiche. Dunque, la digitalizzazione della sanità in Cina può migliorare il sistema sanitario ma senza rinunciare ad un inevitabile risanamento.

---

(31) G. SARTOR e F. LAGIOIA, *Le decisioni algoritmiche tra etica e diritto*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pag. 74.

(32) Ivi, pag. 75.



Più in generale, la nascita della *e-Health* risulta utile per lo scambio, l'integrazione e la condivisione di informazioni, ma ancora rischiosa in quanto sforzata di una adeguata regolazione normativa. Occorre dapprima risolvere il contrasto tra la tutela del diritto alla *privacy* dell'utente e l'interesse collettivo alla salute, nel pieno rispetto di regole e principi. Oltre ad una scrupolosa disciplina normativa, solo l'esercizio di contropoteri o poteri compensativi da parte della società civile può garantire una tutela piena ed effettiva.

Tale riflessione nasce anche dalla crisi generata dalla pandemia in Cina e successivamente in tutto il mondo, per gli aspetti problematici nel rapporto tra potere e popolo che ha disvelato. In Cina, a livello giuridico, è emersa con ulteriore forza rispetto al passato la necessità di risolvere alcuni problemi e colmare diverse lacune. Seppure sia stata favorita la tutela della salute rispetto alla *privacy*, quest'ultima è tornata nell'agenda governativa per trovare spazio nell'ordinamento cinese in termini legislativi<sup>(33)</sup>.

Oltre a tali due fattori, si registrano comunque proposte di riforme e dibattiti in corso su temi rilevanti che sinora non avevano trovato possibilità di dialogo alcuna. Pertanto, i nuovi contesti prodotti dalla difficile esperienza pandemica e una rinnovata consapevolezza delle criticità esistenti potrebbero indurre le autorità del Paese a migliorare l'attuale ordinamento giuridico cinese<sup>(34)</sup>.

Tornando sul piano globale dell'interazione tra diritti e intelligenza artificiale, è bene chiarire che è preferibile deviare la progettazione dei sistemi autonomi d'intelligenza artificiale dai criteri *standard* della produzione industriale e commerciale, verso le esigenze e le istanze dei soggetti di diritto cui sono destinati. Siamo davanti al «conflitto tra le particolari sensibilità dell'etica e la neutralità omologante del mercato». E dunque: «intervenire sulle macchine rendendole etiche e/o definire con precisione i doveri di chi li progetta e di chi ne fruisce»<sup>(35)</sup>.

Nel complesso, è emerso che non mancano, almeno in ambito europeo, le norme primarie del diritto tese a regolare il processo di innovazione tecnologica in atto. Tuttavia, tali norme pongono problemi di vario tipo, lacune normative, vuoti legislativi, questioni di interpretazione, implementazione o trasformazione, con la relativa necessità di una riforma che li risolva.

(33) M. WU, *Come è stato affrontato il Covid-19 in Cina: misure adottate e risposte istituzionali*, cit., pagg. 189-190. «Con il Comunicato del 9 febbraio, la Commissione cinese competente per la gestione del cibernazio ha ribadito l'importanza della protezione dei dati personali raccolti durante l'epidemia. Solo le autorità competenti possono raccogliere dati personali; questi dati non possono comunque essere utilizzati o diffusi per ragioni diverse da quelle legate alla prevenzione o al controllo dell'epidemia» (ivi, pag. 192, *sub* nota n. 42).

(34) Ivi, pagg. 190-191.

(35) S. AMATO, *Biodiritto 4.0. Intelligenza artificiale e nuove tecnologie*, cit., pagg. 104-107.

L'esempio del GDPR evidenzia i limiti di una regolazione del legislatore senza il confronto con gli addetti ai lavori in senso pratico e teorico, in settori peculiari e rilevanti dell'innovazione tecnologica<sup>(36)</sup>.

In conclusione, «l'intelligenza artificiale è una tecnologia trasversale e pervasiva che tocca tutti gli ambiti della vita sociale. Essa può dare un grande contributo al progresso culturale, economico, e sociale, ma mette a rischio fondamentali interessi individuali e sociali. L'intelligenza artificiale rappresenta una sfida che richiede risposte non solo tecnologiche, ma anche etiche, politiche e giuridiche»<sup>(37)</sup>.

Pertanto, il giurista, in questo complesso panorama dato dall'interazione dell'intelligenza artificiale con i diritti alla salute, alla *privacy* e alla protezione dei dati personali, può assumere un ruolo decisivo nella sfida di veicolare il progresso tecnologico nei binari assiologici e normativi dell'ordinamento giuridico di competenza, scegliendo un approccio scientifico interdisciplinare e multidisciplinare<sup>(38)</sup>, aperto al metodo e ai temi del diritto, della filosofia e dell'etica, al fine di controllare gli effetti dell'umano sull'artificiale e dell'artificiale sull'umano.




---

(36) U. PAGALLO, *Etica e diritto nell'intelligenza artificiale nella governance del digitale: il Middle-out Approach*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pagg. 41-42.

(37) G. SARTOR, F. LAGIOIA, *Le decisioni algoritmiche tra etica e diritto*, cit., pag. 86.

(38) Cfr., G. CORASANITI, *Intelligenza artificiale e diritto: il nuovo ruolo del giurista*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pag. 405. Per una panoramica del ruolo del giurista al cospetto dell'intelligenza artificiale che comprende i nuovi paradigmi dell'informatica giuridica, l'intreccio tra norme giuridiche e regole digitali, il rapporto tra intelligenza artificiale e logica giuridica e la decisione algoritmica, si veda ivi, pagg. 395-406.

*Bibliografia*

- > S. AMATO, *Biodiritto 4.0. Intelligenza artificiale e nuove tecnologie*, Giappichelli, Torino, 2020;
- > A. AMIDEI, *La governance dell'intelligenza artificiale: profili e prospettive di diritto dell'Unione Europea*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, Giuffrè, Milano, 2020, pagg. 571-588;
- > E. CALZOLAIO, *Intelligenza artificiale ed autonomia della decisione: problemi e sfide*, in *Intelligenza Artificiale* (a cura di), *La decisione nel prisma dell'intelligenza artificiale*, CEDAM/Wolters Kluwer, Milano, 2020, pagg. 1-8;
- > A. CANULLO, *Chi decide? Intelligenza artificiale e trasformazioni del soggetto nella riflessione filosofica*, in E. CALZOLAIO (a cura di), *La decisione nel prisma dell'intelligenza artificiale*, cit., pagg. 25-36;
- > B. CARAVITA DI TORITTO, *Principi costituzionali e intelligenza artificiale*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pagg. 475-485;
- > G. CORASANITI, *Intelligenza artificiale e diritto: il nuovo ruolo del giurista*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pagg. 395-406;
- > S. COTTA, *La sfida tecnologica*, Il Mulino, Bologna, 1968;
- > L. D'AVACK, *La rivoluzione tecnologica e la nuova era digitale: problemi etici*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pagg. 3-27;
- > C. FARALLI, *Diritti e nuove tecnologie*, in *Tigor*, A. XI, 2019, n. 2, pagg. 43-52;
- > G. FINOCCHIARO, *Riflessioni su intelligenza artificiale e protezione dei dati personali*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pagg. 237-247;
- > L. FLORIDI, J. COWLS, M. BELTRAMETTI, ET AL., *AI4People - An Ethical Framework for a Good AI Society: Opportunities, Risks, Principles, and Recommendations*. *Minds & Machines*, 28, 2018;
- > V. FROSINI, *Cibernetica diritto e società*, ediz. di Comunità, Milano, 1973;
- > R. KURZWEIL, *The Age of Intelligent machines*, MIT Press, Cambridge, 1990;
- > F. LAGIOIA, *L'intelligenza artificiale in sanità: un'analisi giuridica*, Giappichelli, Torino, 2020;
- > M.G. LOSANO, *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, Einaudi, Torino, 1969;
- > V. MANES, *L'oracolo algoritmico e la giustizia penale: al bivio tra tecnologia e tecnocrazia*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pagg. 547-567;
- > U. PAGALLO, *Etica e diritto nell'intelligenza artificiale nella governance del digitale: il Middle-out Approach*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pagg. 29-44;
- > S. RODOTÀ, *Tecnologie e diritti*, Il mulino, Bologna, 1995;

- U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit.;
- U. RUFFOLO (a cura di), *La nuova responsabilità medica*, Giuffrè, Milano, 2018;
- A. SANTOSUOSSO, *Intelligenza artificiale e diritto. Perché le tecnologie di intelligenza artificiale sono una grande opportunità per il diritto*, Mondadori, Milano, 2020;
- G. SARTOR, *Intelligenza artificiale e diritto. Un'introduzione*, Giuffrè, Milano, 1996;
- G. SARTOR, F. LAGIOIA, *Le decisioni algoritmiche tra etica e diritto*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pagg. 63-87;
- M. SAVINI NICCI, G. VETRUGNO, *Intelligenza artificiale e responsabilità nel settore sanitario*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pagg. 601-618;
- M. SAVINI NICCI, G. VETRUGNO, *Intelligenza artificiale e responsabilità nel settore sanitario*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pagg. 395-406;
- P. SEVERINO, *Intelligenza artificiale e diritto penale*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, cit., pagg. 531-545;
- G. TAMBURRINI, *Etica delle macchine. Dilemmi morali per robotica e intelligenza artificiale*, Carocci, Roma, 2020;
- M. WU, *Come è stato affrontato il Covid-19 in Cina: misure adottate e risposte istituzionali*, in *Mondo Cinese. Rivista di Studi sulla Cina Contemporanea* n. 167, anno XLVII - n. 1, pagg. 181-194.



## DOTTRINA



Avvocato  
Elisa Malangone<sup>(a)</sup>



Dottore  
Donato Morena<sup>(b)</sup>



Dottore  
Filippo Verrone<sup>(c)</sup>

## Violenza domestica: un male dai tanti volti<sup>(d-e)</sup> (prima parte)

*Una volta conoscevo l'abisso senza speranza, e le tenebre coprivano la faccia delle cose: poi venne l'amore e liberò la mia anima. Una volta non conoscevo la speranza e la gioia. Una volta mi irritavo, mi dibattevo contro il muro che mi rinchiusa: ora esulto della coscienza di poter pensare, agire, avvicinarmi al cielo. La mia vita era senza passato e senza avvenire. Ma una piccola parola cadde dalle dita di un'altra, nella mia mano che stringeva il nulla e il mio cuore sussultò nell'estasi di sentirsi vivere.*

Helen Adams Keller (1917)

La violenza contro le donne rappresenta un male globalmente riconosciuto e che colpisce una larga parte del genere femminile, con conseguenze severe sia personali sia inerenti la sfera familiare e amicale. La violenza commessa dal *partner* (*Intimate partner violence* - IPV), una forma di violenza domestica, è una delle più comuni forme di violenza contro le donne e include l'abuso fisico, sessuale ed emotivo oltre a comportamenti controllanti da parte del *partner*. Nel presente contributo intendiamo dare un aggiornamento in merito alla letteratura recente sul tema della violenza domestica da parte del *partner*, al fine di fornire definizioni, dati sulla prevalenza in Italia, approfondimenti sui fattori di rischio personali e sociali e sulle conseguenze di questo tipo di violenza.

- 
- (a) Avvocato, esperta in criminologia clinica, psicopatologia e scienze forensi.
  - (b) Dirigente Medico Psichiatra presso il Dipartimento di Salute Mentale dell'ASL Salerno.
  - (c) Presidente del Tribunale militare di Roma.
  - (d) Il Dottor Alfredo Tammaro, Sostituto procuratore militare di Napoli, è coautore dell'articolo.
  - (e) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

Vengono poi discusse le principali modifiche al Codice penale e al Codice di procedura penale, che includono i nuovi elementi in relazione alla violenza domestica e di genere, introdotte dal cosiddetto Codice Rosso. Infine, vengono presentate alcune considerazioni in merito ad una nuova modalità di *revenge porn*: il *deepfake*.

*Violence against women is recognised globally as a significant harm, affecting large proportions of women with severe consequences for them and their networks of family and friends. Intimate partner violence (IPV), a type of domestic violence, is one of the most common forms of violence against women and includes physical, sexual, and emotional abuse and controlling behaviours by an intimate partner. In this contribution we intend to provide an update on the recent literature on the topic of intimate partner violence (IPV) in order to provide definitions, Italian prevalence data, investigations into personal and social risk factors and the consequences of this type of violence. Main amendments to the Criminal Code and to the Code of Criminal Procedure including new elements in relation to domestic and gender violence, introduced by the so-called “codice rosso” or code red law, are so discussed. Finally, some considerations are made concerning a new mode of revenge porn: the deepfake.*



SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. I dati in Italia. - 3. La violenza domestica: una questione (multi) culturale. - 4. Le varie forme di violenza sulle donne. - 5. Il Ciclo della Violenza. - 6. I fattori di rischio della violenza domestica. - 7. Dare un senso al silenzio. - 8. Perché le donne non denunciano? Perché le relazioni abusanti continuano? - 9. Conseguenze. - 10. Come aiutare le vittime di violenza domestica. - 11. Il delitto di atti persecutori. - 12. Problemi di successione di leggi nel tempo con riferimento al reato di atti persecutori. - 13. Rapporti tra il reato di atti persecutori di cui all’articolo 612-*bis* del c.p. e l’omicidio aggravato di cui all’articolo 576, comma 1, n. 5-1, c.p.

## 1. Premessa

La violenza domestica comprende tutte le forme di “violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all’interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o *partner*, indipendentemente dal fatto che l’autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima”<sup>(1)</sup>. È questa la definizione di “violenza domestica” riportata nella Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, sottoscritta nel 2011 dagli Stati membri del Consiglio d’Europa e da altri non membri Internazionali, nota più sinteticamente come “Convenzione di Istanbul”.

---

(1) Convenzione di Istanbul. *Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, 2011, Articolo 3, lett. (b).

Si tratta del primo strumento internazionale giuridicamente vincolante volto a creare un quadro normativo completo a tutela delle donne contro qualsiasi forma di violenza<sup>(2)</sup>.

Il testo sottolinea in particolare la rilevanza dell'ambito della violenza domestica, ovvero della violenza specificamente contro i gruppi che nel tempo sono stati meno tutelati e che tuttora risultano a maggior rischio, ovvero donne, anziani e bambini, riempiendo un annoso vuoto normativo e culturale. La Convenzione distingue due tipi di violenza domestica che si differenziano per le loro caratteristiche, ovvero la violenza tra *partner* (attuali o precedenti) e la violenza intergenerazionale (tra persone di generazioni diverse che per varie ragioni sono a contatto). Una forma di violenza domestica è dunque rappresentata dalla violenza tra *partner* nelle coppie eterosessuali od omosessuali e in essa rientra la violenza contro le donne commessa da un *partner* intimo (o *Intimate partner violence* - IPV). I dati sulla diffusione della violenza contro le donne a livello internazionale sono terribili e impongono la necessità di un intervento prioritario: secondo l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) il trentacinque per cento delle donne, nel mondo, ha subito una forma di violenza fisica o sessuale e nella maggior parte dei casi questa è causata dal *partner*. Inoltre, il trentotto per cento degli omicidi di donne è dovuto a IPV<sup>(3)</sup>. Il tratto dell'appartenenza delle vittime al genere femminile elicitava inoltre un'analisi che non si arresti al mero aspetto biologico ma allarghi lo sguardo all'ambito sociale ovvero agli stereotipi, alle false credenze, alle distorsioni dei dettami tradizionali che la concezione dell'"essere-femmina" ha accumulato, come detriti, nella storia.

La violenza contro le donne non si viene così a configurare semplicemente come atto contro una persona di sesso femminile (a cui tutt'al più vedere riconosciute delle aggravanti) ma come "delitto culturale", per le sue radici storiche e sociali, e potremmo dire anche inversamente "culturale", trovando nell'"oggetto-donna" un simulacro da colpire. La connotazione storico-culturale della violenza contro le donne è sottolineata peraltro dal fatto che solo negli ultimi decenni si è assistito a un cambiamento dell'attenzione al problema cominciando innanzitutto a darle un nome e una definizione. È stato necessario cioè partire da quelle basi lessicali che hanno permesso di fare emergere una struttura del reale prima sommersa, dando voce, appunto, alle donne.

(2) VII Legislatura Documentazione per le Commissioni riunioni interparlamentari "Violenza sulle donne - Una sfida per tutti" - Bruxelles, 5 marzo 2014.  
Link: [https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/750635/index.html?part=dossier\\_dossier1-sezione\\_sezione2](https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/750635/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione2).

(3) World Health Organization 2013. *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*.  
Link: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241564625>.

Il termine “femminicidio” ad esempio è stato introdotto per la prima volta nella categoria criminologica solo nel 1992, grazie al libro di Diana Russell e Jill Radford “*Femicide: The Politics of woman killing*”<sup>(4)</sup>.

In precedenza l’unica parola esistente di significato analogo era “uxoricidio”, la cui radice latina, *uxor* (moglie), limitava il significato del termine all’uccisione della donna in quanto moglie, ovvero il soggetto-vittima veniva confinato a mero oggetto-possesso del carnefice. Per quanto riguarda la violenza domestica, invece, con il termine “domestica” si è inteso tematizzarne la dimensione intima, composta cioè da un ampio spettro di esperienze di violenza subite dalle donne in ambito familiare<sup>(5)</sup>. Gli estensori della Convenzione di Istanbul sottolineano tuttavia come non sia da intendere solo in una accezione limitata alla stretta relazione, residenziale, dei *partner*, ma comprenda anche tutti gli eventi lesivi successivi all’interruzione della relazione<sup>(6)</sup>.

Bisogna poi tener presente che l’evoluzione culturale e di costume che ha determinato il venir meno della struttura patriarcale della famiglia, l’affermarsi del ruolo della donna nella società e uno speculare ridimensionamento del ruolo del maschio, l’esilità dei rapporti familiari, le scarse conoscenze pedagogiche-educative, le difficoltà lavorative ed economiche (ma anche l’accentuato interesse verso le componenti deboli della comunità e il crescente numero di studi sulla violenza, sulle vittime e sui processi di vittimizzazione), hanno contribuito alla “scoperta sociale” degli abusi intrafamiliari<sup>(7)</sup>.

## 2. I dati in Italia

Per il nostro Paese i dati raccolti nell’indagine sulla sicurezza delle donne, condotta dall’Istat tra maggio e dicembre 2014<sup>(8)</sup>, confermano la gravità di quanto riportato dall’OMS: sei milioni 788 mila donne (il 31,5% delle donne tra i sedici e i settanta anni) hanno subito nel corso della propria vita una qualche forma di violenza fisica o sessuale: il 20,2% ha subito violenza fisica, il 21% violenza sessuale, il 5,4% forme più gravi di violenza sessuale come stupri e tentati stupri.

(4) Jill RADFORD, Diana E.H. RUSSELL (edited by), *Femicide: The politics of woman killing*, Twayne Pub, 1992.

(5) Audrey THOMPSON, *15 Years of the United Nations Special Rapporteur on Violence Against Women, Its Causes and Consequences (1994-2009): A Critical Review*, UN, 2009.

(6) Serie dei Trattati del Consiglio d’Europa - n. 210 *Relazione esplicativa della convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, 2011.

(7) *La violenza intrafamiliare*. Dossier a cura di Rita ROBERTO. Supplemento staccabile al numero 2 del 2016 de *Il Consulente Familiare*, aprile-maggio 2016.

(8) ISTAT, *La violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia*, 2015.  
Link: <https://www.istat.it/it/archivio/161716>.



Sono 652 mila le donne che hanno subito stupri e 746 mila le vittime di tentati stupri. I *partner* attuali o *ex* commettono le violenze più gravi: il 62,7% degli stupri è commesso da un *partner* attuale o precedente mentre gli sconosciuti sono nella maggior parte dei casi autori di molestie sessuali (76,8%).

L'indagine ha comunque riportato un miglioramento della situazione tra il 2010 e il 2014 rispetto all'indagine precedente (ai cinque anni precedenti il 2006): le violenze fisiche o sessuali sono passate dal 13,3% all'11,3%. Ciò sarebbe frutto di una maggiore informazione, del lavoro sul campo, ma soprattutto di una migliore capacità delle donne di prevenire e combattere il fenomeno e di un clima sociale di maggiore condanna della violenza.

In particolare si è visto un calo sia della violenza fisica sia di quella sessuale, dai *partner* ed *ex partner* (dal 5,1% al 4% la fisica, dal 2,8% al 2% la sessuale) come dai non *partner* (dal 9% al 7,7%); *trend* simili si osservavano per la violenza psicologica dal *partner* attuale (dal 42,3% al 26,4%), soprattutto se non affiancata da violenza fisica e sessuale. Alla maggiore capacità delle donne di uscire dalle relazioni violente o di prevenirle si affianca anche una maggiore consapevolezza. Un dato interessante, in relazione alla percezione della propria sicurezza nel denunciare le violenze, è dato dal fatto che rispetto al 2006, le vittime sono più soddisfatte del lavoro delle Forze dell'ordine: per le violenze da *partner* o *ex*, le donne molto soddisfatte passano dal 9,9% al 28,5%. A fronte dei miglioramenti, resta tuttavia la gravità dei numeri e dei fatti. Inoltre, non pare essere stato scalfito il dato sugli stupri e i tentati stupri (1,2% sia per il 2006 sia per il 2014) e sulle conseguenze delle violenze, essendo anzi aumentate quelle che hanno causato ferite (dal 26,3% al 40,2% da *partner*). In aumento anche il numero di donne che hanno temuto per la propria vita (dal 18,8% del 2006 al 34,5% del 2014). Ancora, tre milioni 466 mila donne hanno subito *stalking* nel corso della vita (16,1% delle donne). Di queste, un milione 524 mila l'ha subito dall'*ex partner*, due milioni 229 mila da persone diverse dall'*ex partner*.

Per quanto riguarda i femminicidi, un dato su tutti è rappresentato dal fatto che mentre la serie storica degli omicidi per genere mostra come siano soprattutto gli omicidi di uomini a essere diminuiti in venticinque anni (da 4,0 per centomila maschi nel 1992 a 0,8 nel 2017), le vittime donne di omicidio sono rimaste complessivamente stabili (da 0,6 a 0,4 per centomila femmine), ovvero la capacità di tutelarle è rimasta ferma<sup>(9)</sup>.

L'importanza dell'IPV è evidente anche per questi dati: delle centoundici donne uccise nel 2019, l'88,3% è stata uccisa da una persona conosciuta.

(9) ISTAT, *Omicidi di donne*.  
Link: <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/omicidi-di-donne>.

In particolare, il 49,5% dei casi dal *partner* attuale, corrispondente a cinquantacinque donne, l'11,7%, dal *partner* precedente, pari a tredici donne, nel 22,5% dei casi (venticinque donne) da un familiare (inclusi i figli e i genitori) e nel 4,5% dei casi da un'altra persona che la vittima conosceva (amici, colleghi, ecc.) (cinque donne). Per oltre la metà dei casi le donne sono state uccise dal *partner* attuale o dal precedente e in misura maggiore rispetto agli anni precedenti: il 61,3% delle donne uccise nel 2019, il 54,9% nel 2018 e il 54,7% nel 2014. Riguardo ai dati più recenti sul periodo di restrizioni e isolamento sociale del 2020 che ha interessato lo scoppio della pandemia da Covid-19, i dati ISTAT riportano un incremento notevole delle telefonate al numero di pubblica utilità "1522" (5.031 le telefonate valide al 1522, il 73% in più sullo stesso periodo del 2019)<sup>(10)</sup>.

I dati forniti dall'Istituto di ricerca EURES Ricerche economiche e sociali<sup>(11)</sup> riportano inoltre un numero stabile dei femminicidi in famiglia in Italia nel 2020, ottantuno nei primi dieci mesi rispetto agli ottantacinque nell'analogo periodo del 2019, e del numero dei femminicidi di coppia (cinquantasei in entrambi i periodi).

I dati contenuti nel VII rapporto Eures confermano inoltre un altro dato allarmante, ovvero di come in circa la metà dei casi il femminicidio all'interno della coppia è spesso soltanto il culmine di una serie di violenze pregresse: violenze psicologiche (20%), violenze fisiche (17,7%), *stalking* (13,3%) e violenze note a terzi (11,1%).

Violenze tuttavia denunciate solo nel 4,4% dei casi.

### 3. La violenza domestica: una questione (multi) culturale

Nonostante la crescente percezione della gravità del fenomeno e i numerosi interventi volti a contrastare ogni forma di violenza di genere, anche attraverso una condivisa riflessione critica sull'immaginario culturale maschile, i numeri delle violenze contro le donne in Italia non sembrano subire importanti variazioni. È evidente come esista una base culturale della violenza che resiste alle diverse azioni di contrasto e continua ad alimentarsi di luoghi comuni sull'identità maschile, secondo il modello dell'uomo forte e autoritario, destinato "per natura" a possedere e a comandare.

(10) ISTAT, *Violenza di genere al tempo del Covid-19: le chiamate al numero di pubblica utilità 1522*.  
Link: <https://www.istat.it/it/archivio/242841>.

(11) Eures: *91 donne vittime di femminicidio nel 2020. Uccisa una donna ogni tre giorni*.  
Link: <https://www.eures.it/eures-91-donne-vittime-di-femminicidio-nel-2020-uccisa-1-donna-ogni-3-giorni/>.

Un modello patriarcale che pur non più presente nelle leggi, nei codici e nella giurisprudenza, ha lasciato segni profondi nell'immaginario maschile e continua a essere pervicace nelle azioni di molti uomini.

Proprio partendo da tale contesto culturale, la Convenzione di Istanbul definisce un modello integrato di lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, che impone agli Stati l'adozione di riforme giuridiche e di misure politiche finalizzate alla promozione di cambiamenti profondi nella mentalità e nei costumi degli uomini e delle stesse donne. È importante evidenziare come la Convenzione, che ad oggi è riconosciuta come lo strumento giuridico più ambizioso volto a prevenire e combattere la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica quali violazioni dei diritti umani, si estenda ad entrambi i generi, in considerazione del fatto che anche gli uomini subiscono alcune forme di violenza sebbene più di rado e spesso in forme meno gravi.

Principalmente però si applica alle donne perché copre forme di violenza che solo le donne possono subire in quanto donne (aborto forzato, mutilazioni genitali femminili) o che le donne subiscono molto più spesso degli uomini (violenza sessuale e stupro, *stalking*, molestie sessuali, violenza domestica, matrimonio forzato, sterilizzazione forzata).

Ampie sono le misure previste dalla Convenzione in riferimento sia alla protezione delle vittime e al loro sostegno, sia all'educazione e alla sensibilizzazione di tutti i membri della società. Questi ultimi punti in particolare rappresentano il nucleo delle misure di prevenzione della violenza necessari per promuovere gli auspicati «cambiamenti nei comportamenti socio-culturali delle donne e degli uomini, al fine di eliminare pregiudizi, costumi, tradizioni e qualsiasi altra pratica basata sull'idea dell'inferiorità della donna o su modelli stereotipati dei ruoli delle donne e degli uomini»<sup>(12)</sup>.

La scelta di combattere la violenza contro le donne riconoscendone le radici sociali e culturali, è importante per almeno due motivi.

Da un lato permette di riconoscere il problema della violenza domestica non più come una "questione privata" bensì sociale; dall'altro emerge la connessione tra discriminazione e violenza in un modello sociale fondato su disparità di genere e quindi di interesse politico. In questo modo si delinea un *continuum* su un asse verticale che chiarisce l'interscambio osmotico tra tutela della donna a livello istituzionale e a livello domestico.

L'integrità della donna non può dunque essere rispettata se non partendo dall'alto, ovvero da un lavoro istituzionale, e dal basso, con un capillare lavoro sulla base sociale.

---

(12) Convenzione di Istanbul, op. cit., Capitolo III, Articolo 12.1.

È necessario un approccio integrato, capace di mettere in campo strategie e interventi di diversa natura come ad esempio quelli che consentono di escludere elementi giustificatori della violenza come «la cultura, gli usi e i costumi, la religione, la tradizione o il cosiddetto “onore”»<sup>(13)</sup>.

È impensabile infatti trovare giustificazioni culturali ai singoli atti di violenza e tanto meno dare loro rilevanza in ambito penale. Un riferimento recente è rappresentato dai “reati culturalmente orientati”, ovvero quei comportamenti posti in essere da soggetti appartenenti ad un gruppo culturale di minoranza e considerati reati dall’ordinamento giuridico del gruppo culturale di maggioranza; comportamenti che, tuttavia, all’interno del gruppo culturale dei soggetti agenti, sono condonati o accettati e ritenuti normali quando non incoraggiati o, in casi estremi, addirittura imposti<sup>(14)</sup>. Gli autori di tali reati chiedono che i motivi delle loro azioni siano valutati alla stregua di un sistema di valori differente dalla cultura di dominanza, in applicazione di una *cultural defense*. Tale fenomeno, un tempo appannaggio di paesi a forte tasso immigratorio, è ormai diffuso anche in Italia, con relativi attriti nel rapporto tra diritto penale e fattori culturali. Partendo dagli aspetti culturali, la Convenzione di Istanbul si confronta poi con la trasversalità trans-culturale del problema. I flussi migratori degli ultimi decenni hanno infatti trasformato le società europee, per cui gli Stati membri si trovano a fronteggiare le più disparate forme di violenza contro le donne in ragione del carattere diversificato delle loro società.

La diffusione transculturale della violenza di genere si inserisce nelle pieghe di alcune pratiche particolarmente critiche per la discussione sul rapporto tra riconoscimento delle differenze culturali e tutela dei diritti fondamentali. L’azione della Convenzione è stata quella di stabilire con fermezza l’universalismo dei diritti e del modo in cui essi vadano garantiti.

Nello specifico la Convenzione impone agli Stati di adottare tutte le misure necessarie per assicurare che siano sanzionate penalmente le condotte riconducibili alle fattispecie del matrimonio forzato, delle mutilazioni genitali femminili, dell’aborto e della sterilizzazione forzati, così come tipizzate, rispettivamente, negli articoli 37, 38 e 39<sup>(15)</sup>.

Inoltre, in relazione ai rapporti tra lo Stato d’origine dei migranti e lo Stato membro in cui vivono, la stessa Convenzione si preoccupa di fissare i criteri in base ai quali questi ultimi esercitano la propria giurisdizione in materia di violenza contro le donne.

---

(13) Convenzione di Istanbul, op. cit., Capitolo III, Articolo 12.5.

(14) Cristina DE MAGLIE, *I reati culturalmente motivati: ideologie e modelli penali*, Edizioni ETS, 2010.

(15) Convenzione di Istanbul, op. cit., Capitolo V, Articoli 37, 38 e 39.

Viene imposto agli Stati membri l'obbligo di adottare le misure legislative necessarie affinché la loro competenza in merito agli atti di violenza ovunque compiuti o subiti non sia subordinata né «alla condizione che i fatti siano perseguibili penalmente nello stato in cui sono stati commessi» (art. 44.3), né «alla condizione che il procedimento penale possa unicamente essere avviato a seguito della denuncia della vittima del reato, o di un'azione intentata dallo stato del luogo dove è stato commesso il reato» (art. 44.4)<sup>(16)</sup>.

#### 4. Le varie forme di violenza sulle donne

La violenza sulle donne si manifesta nelle più varie e subdole forme, fisica, sessuale, psicologica o economica e con ogni altro aspetto che annichilisce, toglia autostima, sottragga certezze e fiducia in se stesse.

Bisogna sottolineare come, considerata la complessità della dinamica della violenza, è raro che le singole forme della violenza si presentino isolate.

##### *La violenza fisica*

La violenza fisica si manifesta con un'aggressione corporea contro la persona come il picchiare con o senza oggetti, spintonare, schiaffeggiare, strangolare, ustionare, tirare i capelli, esercitare pratiche culturali/rituali come le mutilazioni genitali. Il danno corporale, inoltre, segna emotivamente, portando ad uno stravolgimento globale.

“[...] aveva deciso che lui era l'uomo della sua vita e invece è stato l'uomo della sua morte. Una morte lunga, iniziata quando lei aveva appena quindici anni. Lui era un buono a nulla, incapace, non riusciva ad avere amici. E si sfogava su di lei, la umiliava, le dava lezioni, a calci, pugni e schiaffi [...]”<sup>(17)</sup>.

##### *Violenza psicologica*

La violenza psicologica o abuso emozionale consiste in frasi o gesti che mettono in pericolo l'identità e l'autostima e che danneggiano o inibiscono lo sviluppo di competenze cognitive ed emotive.

Si attua attraverso atteggiamenti volti a ribadire continuamente lo stato di subordinazione e inferiorità, ovvero manipolazioni, controllo morboso, insulti, minacce, ricatti, svalutazioni e attacchi diretti a colpire la dignità personale, gelosia morbosa.

---

(16) Convenzione di Istanbul, op. cit., Capitolo V, Articolo 44.4.

(17) Da “*Monica Da Boit, 31 anni. Uccisa a calci e pugni dal convivente*”, articolo online. Link: <https://www.inquantodonna.it/donne/monicadaboit/>.

È questa una forma più subdola e difficilmente constatabile rispetto a quella fisica; può manifestarsi tramite vere e proprie persecuzioni e molestie assillanti che hanno lo scopo di indurre la persona ad uno stato di allerta, di emergenza e di *stress* psicologico. Si tratta di una grave forma di perversione relazionale, che rende le donne assuefatte e dipendenti e spesso le stesse non si rendono conto di ciò che sta loro accadendo. Una particolare forma di violenza psicologica è il cosiddetto *gaslighting*, un modello di abuso emotivo in cui la vittima viene manipolata e indotta a dubitare delle proprie facoltà di percezione, giudizio o memoria. Se viene praticato da qualcuno di cui si fida, la vittima si sente facilmente confusa, ansiosa o depressa. L'obiettivo di questa tecnica di manipolazione risiede proprio nella destabilizzazione della donna e nel renderla sempre meno autonoma, incapace di interrompere la violenza, di fuggire, andarsene. Per essere resa efficace, tale manipolazione viene "sommministrata" gradualmente, come un veleno, proprio per fare in modo che la vittima si abitui e impari a convivere con dubbi e sensazioni di insufficienza.

### *Stalking*

Il termine "*stalking*" indica "una forma di comportamento criminale, intimidatorio e di terrore psicologico, che può sfociare in atti violenti contro una vittima designata"<sup>(18)</sup>. Questo comportamento non è da ricondurre solo a sconosciuti ma anche a persone familiari spesso mosse dal risentimento o dalla paura di perdere la relazione. In famiglia si presenta come un fenomeno relazionale che trova la sua genesi in equivoci ed incomprensioni nei rapporti interpersonali, nella non accettazione del comportamento altrui, in difetti di comunicazione o nella volontà del molestatore di imporre sull'altra persona un particolare tipo di rapporto, assolutamente indesiderato per chi ne è il destinatario. Essa consiste ad esempio in telefonate, *sms*, *e-mail*, continue visite indesiderate, pedinamenti, raccolta di informazioni sulla persona ed i suoi movimenti.

La persecuzione può arrivare a delle vere e proprie minacce e accompagnarsi ad agiti violenti. È frequentemente associato al periodo successivo all'interruzione di una relazione affettiva<sup>(19)</sup>.

### *Violenza economica*

La violenza economica consiste in forme dirette ed indirette di controllo sull'indipendenza economica e limitano o impediscono di disporre di denaro, fare liberamente acquisti, avere un lavoro proprio.

(18) Bruno C. GARGIULO, Rosaria DAMIANI, *Vittime di un amore criminale*, Franco Angeli, Milano, 2010.

(19) Merete Amann GAINOTTI, Susanna PALLINI, *La violenza domestica*, Roma, Edizioni Magi, 2008.

È volta a creare o mantenere una dipendenza economica, costringere all'assunzione di impegni finanziari, vietare o impedire il lavoro o la formazione, sfruttare. Atti pratici sono ad esempio il sottrarre alla vittima il suo stipendio, impedirle qualsiasi decisione in merito alla gestione dell'economia familiare, rinfacciare qualsiasi spesa, obbligarla a lasciare o cambiare lavoro, costringerla a firmare documenti, a contrarre debiti, a intraprendere iniziative economiche, truffarla, appropriarsi dei suoi beni, fare acquisti importanti senza consultarla.

“Il marito non lasciava che S. guidasse né uscisse da sola. Lei non aveva né carte di credito né libretto degli assegni. Non aveva nemmeno la chiave della cassetta delle lettere, perché lui ci teneva ad aprire tutta la posta”<sup>(20)</sup>.

### *Violenza sessuale*

La violenza sessuale consiste in comportamenti a sfondo sessuale e in ogni forma di sessualità attiva e passiva imposte contro la volontà della donna, come ad esempio ogni costrizione al sesso (anche con terzi o per soldi), ogni forma di denigrazione sessuale sino allo stupro. Rientrano nella fattispecie anche tutte le forme di mutilazione degli organi sessuali, la costrizione a comportamenti sessuali umilianti o dolorosi, l'imposizione di gravidanze o aborti, la riduzione in schiavitù e l'induzione alla prostituzione. Nella coppia, la violenza sessuale non ha niente a che vedere con il desiderio ma è utilizzata come mezzo per dominare l'altro, per dimostrare il predominio, reificando la donna fino a considerarla un mero oggetto di possesso.

“[...] aveva esigenze sessuali molto intense e dal momento che lei non si sentiva all'altezza, aveva accettato, a malincuore, di praticare lo scambismo. Quando però aveva rifiutato di continuare quelle pratiche sessuali che non le piacevano affatto, lui era andato su tutte le furie [...]”<sup>(21)</sup>.

### *Violenza assistita*

La violenza assistita su minori è una tipologia di maltrattamento che coinvolge in realtà tutti i membri della famiglia, definita dal Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso dell'infanzia (CISMAI)<sup>(22)</sup> come “qualsiasi forma di violenza fisica, verbale, psicologica, sessuale ed economica su figure di riferimento o su altre figure affettivamente significative adulte o minori”, intendendo sia forme dirette (quando la violenza avviene nel campo

(20) Marie-France HIRIGOYEN, *Sottomessa: la violenza sulle donne nella coppia*, Einaudi, 2006.

(21) Marie-France HIRIGOYEN, *Sottomessa: la violenza sulle donne nella coppia*, Einaudi, 2006 pagg. 44 e 45.

(22) *Cismai - Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia. Documento sui requisiti minimi degli interventi nei casi di violenza assistita da maltrattamento sulle madri.*  
Link: [https://cismai.it/wp-content/uploads/2015/02/Requisiti\\_Interventi\\_Violenza\\_Assistita\\_Madri1999.pdf](https://cismai.it/wp-content/uploads/2015/02/Requisiti_Interventi_Violenza_Assistita_Madri1999.pdf)

percettivo del minore) che indirette (quando il minore viene a conoscenza delle violenze o ne percepisce le conseguenze). Assistere a scene violente nel proprio contesto familiare può provocare problematiche a vari livelli. I piccoli che sono ripetutamente esposti a modalità relazionali violente possono apprendere che l'uso della violenza è normale nelle relazioni affettive e di conseguenza imparare il disprezzo per le donne (bambini) o interiorizzare la svalutazione (bambine), nonché identificare le relazioni affettive con le relazioni di sopraffazione, strutturando così modalità aggressive<sup>(23)</sup>.

Studi scientifici<sup>(24)</sup> evidenziano come la violenza assistita sia un'esperienza dolorosa per il bambino e sconvolgente, poiché incide negativamente sul suo sviluppo psico-fisico, fino a compromettere le sue aree evolutive. È importante dunque che gli operatori che si occupano di violenza sulle donne e nello specifico di violenza domestica, non limitino il proprio intervento alla diade perpe-tratore-vittima, ma estendano l'aiuto a tutto il contesto familiare al fine di evitare di trascurare la vittima-testimone. Oltre all'esperienza indiretta, i bambini possono a loro volta essere vittime dirette primarie o secondarie, ovvero vittime della stessa figura abusante delle madri o proprio di queste ultime.

“A., una giovane donna, vittima da anni di maltrattamenti domestici, così descrive una di queste situazioni: G. aveva cinque anni, non stava mai fermo, buttava i giochi all'aria, forse per attirare la mia attenzione, ma io non avevo tempo, dovevo preparare la cena e se non era tutto in ordine, erano botte. Più gli dicevo di smetterla più continuava, allora io urlavo e urlavo, e spesso lo picchiavo, ero nervosa e avevo paura che lui tornasse e trovasse tutta quella confusione”<sup>(25)</sup>.

## 5. Il Ciclo della Violenza

Nel 1979 Lenore Edna Walker, psicologa americana tra le prime a studiare il fenomeno della violenza domestica, nel suo libro più famoso *The Battered Woman*, la donna maltrattata, descrive un modello di sviluppo ciclico della violenza osservato frequentemente nei rapporti di coppia. Parlando appunto di “ciclo dell'abuso” la Walker descrive un suo sviluppo in quattro fasi. La prima è la fase dell'accumulo, in cui cominciano a verificarsi tensioni con il *partner* che si protraggono anche per lunghi periodi.

---

(23) Peter G. JAFFE, David A. WOLFE, Susan KAYE WILSON, *Children of battered women*, Sage Publications, Inc., 1990.

(24) Timothy E. MOORE, Debra J. PEPLER, *Correlates of adjustment in children at risk*, 1998.

(25) Marie-France HIRIGOYEN, *Molestie morali. La violenza perversa nella famiglia e nel lavoro*, 2000.



La tensione si manifesta attraverso piccoli segnali di sfogo: il *partner* è irritable, di cattivo umore e la donna generalmente fa di tutto per andargli incontro, con il risultato di infastidirlo ulteriormente, qualsiasi cosa faccia. La seconda è la fase della violenza vera e propria. Una violenza che si manifesta in maniera verbale o con agiti contro oggetti, fino ad essere diretta alla donna. Insulti, spinte, pugni, calci, bruciate. L'uomo sembra aver perso il controllo e per marcare il proprio dominio a volte la costringe a rapporti sessuali degradanti. La donna sotto *shock* finisce per esaudire ogni sua richiesta. Si passa così alla terza fase: quella delle scuse e del pentimento. L'uomo si scusa e promette che non capiterà più. Può essere che attribuisca la colpa allo *stress*, al lavoro o alla donna stessa, minimizza l'accaduto o addirittura arriva a negare. In questa fase la donna, già devastata dalla violenza, è propensa a credergli, finendo per sentirsi in colpa e per attribuirsi la responsabilità di quanto accaduto. Giunge infine, dopo la devastazione, la fase della cosiddetta luna di miele, in cui l'uomo torna a comportarsi in modo impeccabile; è premuroso, sorridente, accondiscendente.

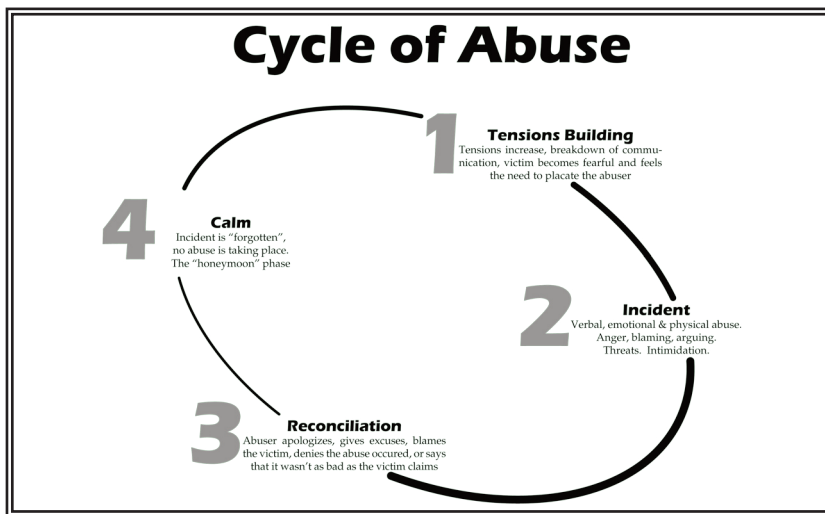


Illustrazione riassuntiva delle quattro fasi del *Ciclo dell'Abuso di Lenore Walker*  
(Immagine liberamente tratta dal libro "The Battered Woman" di Lenore Edna Walker)

In realtà è semplicemente terrorizzato all'idea di non avere più il controllo sul *partner*. Una caratteristica ulteriore del ciclo dell'abuso, qualora non venga interrotto da un intervento o da una separazione, è la progressiva crescita in densità e intensità degli eventi: si assiste a un'accelerazione progressiva dei cicli con sempre minore distanza tra un episodio di violenza ed il successivo, unitamente a un'*escalation* della gravità, fino alla possibilità estrema dell'uccisione della donna<sup>(26)</sup>.

(26) Lenore E. WALKER, et al., *The battered woman*, 1979.

## 6. I fattori di rischio della violenza domestica

Perché una persona è vittimizzata dal proprio *partner*? Naturalmente non esiste una sola causa ma è possibile elencare una serie di fattori di rischio<sup>(27)</sup>:

> *Stress*: la capacità di *coping*, di fronteggiamento da parte di una coppia di coniugi dei fattori stressogeni (problemi economici, di organizzazione degli orari e dell'educazione dei figli, ecc.) può esitare in un accordo oppure in un'aggressione psicologica o peggio in una fisica;

> *Convivenza*: la violenza è più frequente e più severa al di fuori del matrimonio, in coppie conviventi. È stato ipotizzato che tali coppie possano essere meno stabili e meno protette dal contesto sociale (famiglie di origine, amici);

> *Tendenza alla dominanza*, all'abuso di potere fisico, psicologico, economico, da parte di uno dei *partner*;

> *Patriarcato*: l'interiorizzazione di una tradizione sociale fondata sul controllo da parte del capo famiglia sugli altri membri, donne e figli, o peggio la perdurante imposizione in alcune società di tali convenzioni sociali, sembra "autorizzare" l'uso della violenza;

> *Apprendimento Sociale (Social learning)*: secondo le teorie dell'apprendimento sociale i bambini che crescono in contesti famigliari violenti o trascuranti hanno un rischio maggiore sia di diventare abusanti che abusati;

> *Disabilità*: diversi studi hanno confermato come uno *status* di disabilità, sia per problematiche fisiche che psichiche, incrementi il rischio di vittimizzazione;

> *Contesto ambientale*: ci sono diverse variabili implicate nella correlazione tra un contesto ambientale svantaggiato e l'incremento del rischio di vittimizzazione, dallo scarso supporto alla crescita emotiva e culturale, al bisogno di emulazione e di accettazione nei gruppi. Un ulteriore indicatore è la ridotta "efficacia collettiva"<sup>(28)</sup> di tali contesti, ovvero della capacità collettiva di esercitare un aiuto e un controllo emotivo sui singoli componenti o sui gruppi familiari;

> *Stili di vita rischiosi*: alcuni stili di vita espongono a un maggior rischio di vittimizzazione, in particolare la frequentazione di soggetti noti per essere dei criminali e l'abuso di alcol e droghe. Per quanto riguarda la frequentazione dei criminali, non vi sono differenze significative tra i sessi ovvero a essere determinante è il tempo trascorso in compagnia dei suddetti. Riguardo al consumo di alcol e droghe, è ormai accertato in letteratura che gli autori di violenza domestica hanno un consumo maggiore delle stesse<sup>(29)</sup>.

(27) Leah E. DAIGLE, *Victimology: the essentials*, Sage Publications, 2020.

(28) Albert BANDURA, W. H. FREEMAN, Richard LIGHTSEY, *Self-efficacy: The exercise of control*, 1999.

(29) Kathryn D. SCOTT, John SCHAFER, Thomas K. GREENFIELD, *The role of alcohol in physical assault perpetration and victimization*, *Journal of Studies on Alcohol*, 1999, 60.4: 528-536.

Per quanto riguarda l'alcol è preoccupante l'incremento del rischio di commettere violenza domestica da tre a cinque volte, secondo uno studio di prevalenza condotto negli Stati Uniti<sup>(30)</sup>, tra i cosiddetti *bingedrinkers*, ovvero coloro che consumano oltre sei bicchieri di bevande alcoliche (un bicchiere corrisponde ad una Unità Alcolica standard contenente dodici grammi di alcol puro), indipendentemente dal sesso, in un'unica occasione. Tale dato è ancor più preoccupante alla luce del costante incremento del fenomeno anche nel nostro Paese, soprattutto tra i giovani (con frequenza massima tra i diciotto-ventiquattro anni ma larga diffusione anche nelle fasce sedici-diciassette e venticinque-quarantaquattro anni) e in entrambi i sessi<sup>(31)</sup>.

È importante sottolineare l'incremento dell'abuso di alcol e droghe nel genere femminile, e in particolare tra donne giovani e adolescenti, alla luce dei dati che correlano il rischio di subire violenza domestica al consumo di tali sostanze. Tra le donne vittime di violenza domestica c'è infatti sia un maggiore abuso di sostanze in generale<sup>(32)</sup>, sia un incremento del consumo di alcol e droghe precedentemente agli episodi di violenza<sup>(33)</sup>, condizione che le espone a risposte emotive, cognitive, comportamentali alterate nei confronti dell'aggressore.

➤ *Re-vittimizzazione*: più che un fattore di rischio *tout-court*, il fenomeno per cui una persona vittima di violenza domestica corre un rischio elevato di subire nuovi episodi, risulta uno schema inscrivibile nel Ciclo della violenza prima descritto.

## 7. Dare un senso al silenzio

Se la violenza domestica assume forme diverse è importante imparare a riconoscere l'atteggiamento di fondo di chi si macchia di questo crimine ma allo stesso tempo comprendere anche quali sono le remore che impediscono alle donne di denunciare. Quasi il novanta per cento delle vittime infatti non denuncia l'abuso subito<sup>(34)</sup>.

(30) Patricia TJADEN, Nancy THOENNES, *Prevalence and consequences of male-to-female and female-to-male intimate partner violence as measured by the National Violence Against Women Survey*, *Violence against women*, 2000, 6.2: 142-161.

(31) Emanuele SCAFATO, et al., *Valutazione dell'Osservatorio Nazionale Alcol sull'impatto del consumo di alcol ai fini dell'implementazione delle attività del Piano Nazionale Alcol e Salute*, Rapporti ISTISAN, 2018, 18: 2.

(32) Ann L. COKER, et al., *Physical health consequences of physical and psychological intimate partner violence*, *Archives of family medicine*, 2000, 9.5: 451.

(33) Lawrence A. GREENFELD, Maureen A. HENNEBERG, *Alcohol, Crime, and the Criminal Justice System* (From Alcohol & Crime: Research and Practice for Prevention, Alcohol Policy 12 Conference), 2000.

(34) ISTAT, *La consapevolezza e l'uscita dalla violenza*. Link: <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/violenza-dentro-e-fuori-la-famiglia/consapevolezza-e-uscita-dalla-violenza>.

La violenza domestica è la forma di violenza più diffusa ma anche la più silenziosa e sommersa per lo stigma e le vergogna che la circondano. Ancora oggi viene considerata una questione privata: una vergogna da nascondere, spesso con esiti drammatici.

Il silenzio, obbligato o scelto, sugli abusi, sui “segreti di famiglia”, caratterizza molte relazioni familiari e fa diventare la violenza domestica un problema infra-generazionale. Il silenzio di fatto nega l'accaduto, le responsabilità del carnefice e zittisce i sentimenti delle vittime, impedendo così l'elaborazione degli eventi traumatici.

I non detti, i non elaborati, possono così procurare nelle generazioni successive distorsioni evolutive che rappresentano la qualità esatta dell'atto subito o agito compiendo azioni mentali di negazione della realtà.

## 8. Perché le donne non denunciano? Perché le relazioni abusanti continuano?

Il ciclo della violenza è una delle spiegazioni ma non l'unica. Spesso, nonostante le violenze, persistono aspetti psicologici di negazione o minimizzazione dei problemi, per cui l'abusante viene giustificato o perdonato, e si cerca di valorizzarne i tratti positivi. Oppure subentrano distorsioni dovute a tradizioni, a stereotipi, a idealizzazione della sacralità del legame matrimoniale, a una presunta salvaguardia del benessere familiare e dei figli. Vi sono inoltre motivi finanziari e di dipendenza economica che spesso limitano la capacità di scelta della vittima, così come l'isolamento in cui la stessa può ritrovarsi dopo che l'abusante ha fatto sì che progressivamente venissero meno i rapporti con familiari e amici.

Quando parliamo di “silenzio” parliamo dunque di un fenomeno molto articolato, variabilmente connesso ad aspetti passivi (inabilità o impossibilità per la vittima di denunciare) e attivi (riluttanza della vittima a rendere manifesta la violenza)<sup>(35)</sup>.

Le donne vittime di IPV entrano in una spirale di terrore ma anche di dipendenza affettiva e di forte legame con il *partner* violento.

Il fatto che chi danneggia e umilia sia la persona amata, colui da cui idealmente ci si aspetta protezione e sostegno, lede la fiducia nell'altro in generale, insinuando la convinzione di non essere al sicuro in nessun luogo e di doversi inevitabilmente affidare all'unica persona con cui si è rimasti in contatto, il *partner* violento appunto.

---

(35) Tine M. GAMMELTOFT, *Silence as a response to everyday violence: Understanding domination and distress through the lens of fantasy*, *Ethos*, 2016, 44.4: 427-447.

Un interessante lavoro di revisione svolto recentemente da Pokharel *et al.*<sup>(36)</sup> ha utilizzato il modello ecologico sviluppato da Bronfenbrenner basato sull'interrelazione tra aspetti individuali, interpersonali e sociali, per spiegare come mai nella maggior parte dei casi la denuncia delle vittime avvenga solo dopo numerosi tentativi di mitigare o porre fine autonomamente alle violenze.

I risultati della revisione identificavano l'influenza sulla decisione delle donne intervistate di fattori personali come:

- > la preoccupazione per l'immagine della famiglia e per lo stigma di cui avrebbero sofferto i membri in caso di denuncia;

- > la preoccupazione per i figli, per la loro sicurezza, per la loro crescita e per l'eventuale allontanamento forzoso;

- > il sentimento di autosufficienza, inteso nell'accezione di voler cercare a tutti i costi di attuare delle strategie per affrontare autonomamente le violenze piuttosto che cercare aiuto;

- > la questione privata di cui la violenza doveva rimanere appannaggio;

- > il sentimento di autoaccusa per aver scelto come *partner* una persona violenta oppure di tradimento dello stesso in caso di denuncia;

- > la preoccupazione per i giudizi e le reazioni sociali, ovvero di essere percepite come colpevoli piuttosto che vittime; paura del ridicolo o dei pregiudizi;

- > sensazione di odio per se stesse per non essere riuscite a diventare delle mogli ideali o, in caso di idealizzazione del *partner* violento, giustificazione dei suoi atti come dovuti a proprie mancanze e sbagli;

- > sentimenti di amore o paura per il *partner*;

- > dipendenza economica;

- > utilizzo di meccanismi di difesa psichici come ambivalenza, negazione, incredulità o percezione di non avere possibilità di aiuto e salvezza.

Per quanto riguarda i fattori interpersonali emergeva la paura che una denuncia del problema potesse peggiorare la situazione e non essere di alcun aiuto.

Diversi erano invece gli aspetti macrosociali influenti. Innanzitutto venivano riportate come significative le aspettative sociali e le norme di genere che cristallizzano la figura della donna unitamente a quella di moglie e madre, una donna nutrice e pilastro della famiglia perfetta. Dal punto di vista normativo era rilevante la presenza di leggi punitive verso la violenza domestica, in mancanza delle quali era più facile giustificare e normalizzare i comportamenti violenti.

(36) Bijaya POKHAREL, Kathy HEGADOREN, Elizabeth PAPATHANASSOGLU, *Factors influencing silencing of women who experience intimate partner violence: An integrative review. Aggression and violent behavior*, 2020, 52: 101422.

Un punto interessante riguardava poi le popolazioni di immigrati, in particolare lì dove esistevano delle irregolarità nei permessi di residenza: la paura di denunciare la violenza domestica rifletteva la paura di essere espulse e dover fare ritorno nel paese di origine.

Un solo studio sottolineava poi l'importanza dei contrasti con i dettami della fede professata e l'utilità dell'azione dei leader religiosi nel dare supporto alla decisione di denunciare.

Questi dati, frutto dell'analisi di studi di varia nazionalità, hanno chiarito come le variazioni trans-culturali siano piuttosto limitate, sussistendo tali problematiche in maniera per lo più globale.

Risulta doloroso e difficile per molte donne rivolgersi a qualcuno per chiedere aiuto, parlare di quanto vissuto e denunciare, soprattutto quando la violenza è avvenuta tra le mura domestiche e il responsabile è il *partner*. Ascoltando i racconti delle donne ci si rende conto di quanto è complesso reagire e farsi aiutare.

Per una donna senza lavoro e senza sicurezza economica, che ha dei figli da crescere e che dipende materialmente dal marito, anche se aggredita costantemente, non è facile uscire dalla violenza. Ma il primo passo è quello di far comprendere che non sono sole.



Fonte: <https://www.comune.reduggioconcolzano.mi.it>

## 9. Conseguenze

Il risultato più immediato della violenza fisica è naturalmente il danno somatico procurato alla vittima, di varia gravità fino a rappresentare la causa di morte della stessa.

Meno visibili e pertanto più difficili da riconoscere sono tuttavia i danni psicologici ed emotivi causati dalle varie forme di violenza, sia fisiche che appunto psicologiche ed emotive (peraltro quasi sempre embricate).

Le conseguenze psichiche più frequenti sono lo sviluppo di ansia, depressione, disturbi del sonno, disturbo da *stress* post-traumatico.

Tra le donne picchiate sono inoltre frequenti i tentativi di suicidio e i suicidi portati a termine, spesso successivamente a uno scontro<sup>(37)</sup>. Tali fenomeni sono ancora più frequenti e gravi tra le adolescenti<sup>(38)</sup>.

## 10. Come aiutare le vittime di violenza domestica

Chi subisce una violenza, “per uscire dal tunnel in cui vive [...] deve innanzitutto prendere coscienza della sua condizione [...]”<sup>(39)</sup>, ovvero acquisire consapevolezza della pericolosità di quanto sta succedendo.

Nel *Teeteto* di Platone, il dialogo tra Socrate e il giovane matematico Teeteto mette in luce le contraddizioni del pensiero sofista di Protagora in merito alla conoscenza. Secondo Protagora, alla luce della teoria relativista del *metronanthropos*, ovvero dell’uomo misura di tutte le cose, il sapere non è altro che sensazione (“οὐκ ἄλλοτι ἔστιν ἐπιστήμη ἢ αἴσθησις”)<sup>(40)</sup>.

La verità equivale al sentire e il sentire al sapere. La verità per i sofisti è dunque una verità privata, tanto personale da essere diversa a seconda di chi la percepisce. L’obiezione socratica è che esistono sensazioni false e che una verità privata, vera cioè solo per chi la sostiene, non è una verità. Oggi noi sappiamo che le esperienze precoci nell’infanzia di *neglect*/trascuratezza, violenza fisica o sessuale (diretta o assistita) conducono a un maggior rischio per le donne di essere re-vittimizzate da adulte<sup>(41)</sup>.

È probabile che i contesti abusanti determinino nelle future vittime una rappresentazione di sé stesse come prive di valore e degli altri come incapaci di rispondere ai propri bisogni. Si crea così uno stato di “cecità” affettiva per cui le bambine trascurate e abusate, da adulte non saranno in grado di riconoscere e nominare gli stati emozionali propri e altrui, e soprattutto non sapranno riconoscere e rispondere agli stimoli minacciosi<sup>(42)</sup>.

(37) Sabrina BROWN, Jacqueline SEALS, *Intimate partner problems and suicide: are we missing the violence?*, *Journal of injury and violence research*, 2019, 11.1: 53.

(38) Jay G. SILVERMAN, et al., *Dating violence against adolescent girls and associated substance use, unhealthy weight control, sexual risk behavior, pregnancy, and suicidality*, *Jama*, 2001, 286.5: 572-579.

(39) Ada FICHERA, *Al di là del silenzio*, Bonanno Editore, 2010.

(40) PLATONE, *Teeteto*, per un approfondimento: Giovanni CASERTANO, *Il Teeteto di Platone Struttura e Problematiche*, 2002.

(41) Charles L. WHITFIELD, et al., *Violent childhood experiences and the risk of intimate partner violence in adults: Assessment in a large health maintenance organization*, *Journal of interpersonal violence*, 2003, 18.2: 166-185; Lillian BENSLEY, Juliet VAN EENWYK, Katrina WYNKOOP SIMMONS, *Childhood family violence history and women’s risk for intimate partner violence and poor health*, *American journal of preventive medicine*, 2003, 25.1: 38-44.

(42) Anna Maria SPERANZA, C. MAGGIORA VERGANO, *Le rappresentazioni mentali e il trauma pregresso nei genitori di bambini maltrattati*, *Infanzia e Adolescenza*, 2015, 14.1: 22-44.

Ecco quindi che si verifica quella dissociazione emotiva necessaria per rimanere attaccati a tutti i costi al proprio *partner* violento. La donna vittima di IPV ricrea dunque nel proprio mondo interiore quella verità privata fondata sui meccanismi di difesa che la proteggono dall'angoscia del distacco: la negazione delle violenze, la giustificazione, la scissione delle parti negative dell'aggressore e la loro interiorizzazione ("è colpa mia se lui si comporta così"). Dinanzi ad una tipologia di problema come l'IPV così delicata e complessa, è necessario dunque un lavoro su più livelli affinché la verità privata, la non-verità, lasci pian piano spazio a una verità condivisa, all'accettazione della posizione di vittima e al rifiuto delle violenze.

Il punto di partenza è innanzitutto nel superamento dei limiti dell'azione degli operatori di aiuto. Infatti non è infrequente che questi ultimi tendano a utilizzare le stesse difese della vittima come minimizzazione e negazione, dando poco credito alla testimonianza. Tale difficoltà è spesso indice della mancanza di una adeguata formazione.

Andrebbe spiegato innanzitutto come sviluppare un primo approccio comunicativo, al fine di evitare alcuni errori che lacerano già dall'inizio la possibilità di successo di un'azione di aiuto. Ad esempio giudicare, come può accadere banalmente nei confronti di donne che si presentano con un abbigliamento che può apparire provocante, offuscando così il principio per cui non possono mai esistere attenuanti alla violenza; o ancora, sottovalutare il pianto, la disperazione, che possono sembrare atteggiamenti addirittura simulativi; "psicologizzare", nella sua accezione deteriore di valutazione e giudizio del sentire altrui, pensando che sia la vittima ad avere dei problemi psicopatologici, senza comprendere che tali sono spesso le conseguenze degli stessi abusi.

Cosa è invece importante fare:

- > *ascoltare*: ovvero la metodologia di lavoro indicata è quella che insegna a recepire, in quanto uno dei momenti fondamentali è il riconoscimento della violenza, la quale può essere possibile anche in assenza di un riscontro medico;

- > *credere*: è possibile che si presentino donne che raccontino storie inventate, che non rientrano nei canoni del maltrattamento vero e proprio, ma nella maggior parte dei casi si tratta di situazioni reali, per cui il punto di partenza deve essere quello di credere senza sospetto;

- > *consultare*: nel dubbio, avvalersi della collaborazione di altri servizi e/o figure professionali, con i quali potersi confrontare e decidere sulle azioni da intraprendere; attivare cioè una rete di sostegno alla vittima di IPV fondamentale affinché la stessa senta quella sicurezza che le permetta di portare avanti la propria causa.



Fondamentale, in questo senso, è la sistematizzazione di azioni complementari tra loro che garantiscano il necessario sostegno alle donne e ai minori, attraverso interventi di supporto psicologico, legale, sociale e lavorativo. Tra i punti più critici nella lotta all'IPV, infatti, c'è proprio la remora della donna abusata a denunciare i fatti per il timore di subire ulteriori conseguenze da parte dell'abusante, se non di perdere la vita per sua mano. Le Istituzioni e le altre Agenzie territoriali sono chiamate pertanto da un lato a mettere in atto strategie di prevenzione e di supporto alla vittima nella fase di denuncia, dall'altro a collaborare per la sua protezione nel tempo. Tali interventi di rete sono particolarmente importanti in un periodo di grave crisi come quello attuale flagellato dalla pandemia da Covid-19 e definito anche periodo di "pandemia ombra" dall'*UN-Women* (Ente delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* femminile)<sup>(43)</sup> in riferimento alle violenze intrafamiliari.

La condizione di forte riduzione dei contatti esterni e la condivisione prolungata degli spazi abitativi con il *partner* violento costituisce un serio ostacolo all'emersione di situazioni di violenza domestica e assistita, rendendo difficoltosi i contatti per richiedere aiuto. Si assiste inoltre a uno spostamento delle risorse umane ed economiche sul campo del contrasto alla pandemia virale, col rischio di trascurare quella di altri fenomeni come l'IPV.

È proprio in queste circostanze che risulta invece importante potenziare le azioni di supporto e protezione alle donne vittime di IPV: sarà questa una sfida per gli estensori del nuovo Piano antiviolenza nazionale 2021-2024.

## 11. Il delitto di atti persecutori

*Brevi cenni sul reato di atti persecutori e sulle ragioni alla base dell'introduzione della norma*

A partire dagli anni settanta del XX secolo si è costituito un vero e proprio movimento contro la violenza di genere che ha trovato però solo da qualche anno una risposta legislativa efficace.

Il reato di atti persecutori di cui all'art. 612-*bis* c.p. ha avuto ingresso nel nostro ordinamento con il d.l. 11/2009, successivamente convertito con legge 38/2009; la norma è stata poi modificata dall'art. 1-*bis*, comma 1, del decreto legge 1° luglio, n. 2013, n. 73, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 94.

---

(43) UN-Women, *The Shadow Pandemic: Violence against women during Covid-19*.  
Link: <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>.

Il reato punisce: “chiunque, con condotte reiterate, minaccia o molesta taluno, in modo da cagionare un perdurante e grave stato di ansia o di paura ovvero da ingenerare un fondato timore per l’incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva, ovvero da costringere lo stesso ad alterare le proprie abitudini di vita”.

La norma, collocata sotto il profilo sistematico, nell’ambito dei reati contro la persona, in particolare dei delitti contro la libertà morale, trova la sua *ratio* nell’improcrastinabile esigenza di fornire, alla vittima di atti persecutori, una tutela organica<sup>(44)</sup>; quest’ultima, infatti, in precedenza, si presentava “frammentaria”, ovvero ripartita in una pluralità di fattispecie di reato di gravità editale “minore” inidonee in quanto tali, a sanzionare in maniera adeguata la condotta incriminata; peraltro la precedente normativa non forniva risposta sanzionatoria rispetto a quelle condotte che non integravano alcuna fattispecie tipica ma si configuravano ugualmente lesive dell’integrità e della libertà individuale psichica e sociale della “vittima”, non oggetto di tutela nella previgente normativa<sup>(45)</sup>, che manifestava, sotto tale profilo, un evidente lacuna.

Il delitto di atti persecutori si configura, almeno con riferimento all’ipotesi contemplata dal comma 1 quale reato comune<sup>(46)</sup> abituale<sup>(47)</sup> e di danno<sup>(48)</sup>.

La norma, pur strutturata sul piano oggettivo “a maglie larghe” è stata ritenuta dalla Consulta pienamente conforme al principio di tassatività e determinatezza di cui all’art. 25, comma 2, Cost., nella sentenza n. 172/2014 la quale ha chiarito che la sua enunciazione in forma sintetica non comporta, di per sé, un vizio di indeterminatezza<sup>(49)</sup> laddove, attraverso un’interpretazione sistematica e teleologica della norma, si riesca a pervenire all’individuazione di un significato preciso della medesima<sup>(50)</sup>.

---

(44) A. CADOPPI, *Atti persecutori una normativa necessaria* in *Guida diritto*, 2009, 19, 51 ss.

(45) Giacomo OTTOBRE in *Diritto Penale*.

(46) Giulio DE SIMONE, *Il delitto di atti persecutori* (la struttura oggettiva della fattispecie) pag. 7.

(47) La Corte costituzionale, infatti, nella sentenza n. 172/2014 ha sostenuto che per il suo perfezionamento, sono necessarie almeno due condotte di minaccia o molestia.

(48) Atteso che le suindicate condotte di minaccia o molestia devono essere idonee, sempre secondo la prospettiva fatta propria dalla Corte costituzionale, a cagionare, sul piano causale, uno dei tre eventi alternativamente previsti dalla norma.

(49) La Consulta in particolare legittima la tecnica legislativa “sintetica” con cui risulta redatto l’art. 612-*bis* c.p., richiamandosi a quanto già stabilito in sue precedenti sentenze e in particolare la n. 79 del 1982, n. 120 del 1963 e n. 27 del 1961.

(50) Mariangela TELESca in *Gli atti persecutori superano l’esame di costituzionalità osservazioni sui confini dello stalking dopo la pronuncia numero 172/2014 della Consulta*.

## 12. Problemi di successione di leggi nel tempo con riferimento al reato di atti persecutori

Atteso che il reato di atti persecutori, come sopra evidenziato, si configura quale reato abituale per il cui perfezionamento è, necessaria la reiterazione di almeno due condotte omogenee, uno dei problemi che si è posto, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 612-*bis*, è se la norma possa ritenersi applicabile anche in quelle ipotesi in cui soltanto una parte delle condotte necessarie all'integrazione della fattispecie (che configurandosi come "abituale" presuppone per definizione la "reiterazione" delle condotte) sia stata posta in essere nella vigenza dell'art. 612-*bis*; il problema in sostanza si ricollega all'individuazione del *tempus commissi delicti* nei reati di durata. A ben vedere, anche se la questione è controversa in dottrina e giurisprudenza<sup>(51)</sup>, appare conforme ai principi generali in materia, in particolare al divieto di irretroattività della norma incriminatrice<sup>(52)</sup>, che l'art. 612-*bis* possa essere ritenuto applicabile soltanto laddove le condotte necessarie all'integrazione della fattispecie tipica siano state poste in essere successivamente alla sua entrata in vigore non potendo, pertanto, "cumularsi" alle condotte poste in essere dopo l'entrata in vigore della nuova fattispecie incriminatrice quelle commesse in data antecedente le quali rimarranno punibili nella misura in cui siano idonee, autonomamente considerate, ad integrare una fattispecie di reato in base alla previgente disciplina normativa.

Un ulteriore problema che l'introduzione della nuova normativa pone si ricollega alla configurazione della fattispecie incriminatrice quale reato di "evento" e alla normativa applicabile laddove tra la condotta incriminata e la verifica dell'evento lesivo intercorra un significativo lasso temporale nel corso del quale intervenga una disciplina sfavorevole al reo. La questione è stata affrontata, sia pure incidentalmente, in una recente sentenza della Corte di cassazione<sup>(53)</sup> la quale ha stabilito che "in tema di successione di leggi penali a fronte di una condotta interamente posta sotto il vigore di una norma penale più favorevole e di un evento intervenuto nella vigenza di una legge penale più sfavorevole deve trovare applicazione la legge vigente al momento della condotta"<sup>(54)</sup>.

(51) In senso favorevole Tribunale Milano, 17 aprile 2009, in senso sfavorevole GIP Reggio Emilia, 12 marzo 2009.

(52) Configurandosi l'art. 612-*bis* quale nuova incriminazione introdotta proprio allo scopo di colmare le lacune della previgente normativa.

(53) Cass. Sez. Unite, 19 luglio 2018.

(54) L'argomento trova un pregevole approfondimento in due articoli di diritto penale contemporaneo a firma di Stefano Zirulla: "alle sezioni unite la questione del *tempus commissi delicti* nei reati ad evento differito" e "le Sezioni unite sul *tempus commissi delicti* nei reati cosiddetti ad evento differito (con un *obiterdictum* sui reati permanenti ed abituali)". L'autore al riguardo ricollega, tra l'altro, nei suddetti scritti l'orientamento espresso dalla Suprema Corte alla funzione general preventiva e rieducativa della pena evidenziando che tale principio è stato recente "rimarcato" nella sentenza della Corte costituzionale n. 148 del 2018.

### 13. Rapporti tra il reato di atti persecutori di cui all'art. 612-*bis* del c.p. e l'omicidio aggravato di cui all'art. 576, comma 1, n. 5-1, c.p.

Un ulteriore nodo ermeneutico che la giurisprudenza si è trovata, ad affrontare, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 612-*bis* c.p., concerne il rapporto tra tale norma ed il reato di omicidio aggravato di cui all'art. 576, comma 5, n. 1-5 c.p., anch'essa coniata dal legislatore nel 2009, che contempla l'ipotesi in cui l'omicidio sia posto in essere dall'autore degli atti persecutori; il problema in particolare appare doversi circoscrivere all'ipotesi in cui l'omicidio si ponga quale atto ultimativo di condotte persecutorie poste in essere dall'agente nei confronti della persona offesa (atteso che nell'ipotesi di unità spazio temporale delle condotte persecutorie e dell'omicidio il problema non ha ragione di esistere) essendo controverso se in tale ipotesi sia configurabile un concorso di reati *ex art.* 81 c.p. o un reato complesso risultando integralmente ricompreso nell'art. 576, nella forma aggravata, il disvalore delle condotte di cui all'art. 612-*bis* c.p.

La questione è stata decisa con pronunce contrastanti dalla giurisprudenza di legittimità. In particolare la Cassazione nella sentenza 20786 del 12 aprile 2019, pronunciata dalla Prima Sezione<sup>(55)</sup>, ha affermato la sussistenza del concorso di reati assumendo, in premessa, che, alla luce di un'analisi letterale della norma, l'aggravante di cui all'art. 576, comma 5, n. 1-5, c.p. ha una connotazione eminentemente "soggettiva" ricollegandosi non alla condotta dell'agente, ma alla "mera identità del soggetto autore degli atti persecutori e dell'omicidio"; precipitato logico e giuridico di tale ricostruzione è che non sussiste alcuna "interferenza", tra i fatti sfociati nell'omicidio e gli atti persecutori compiuti *ex art.* 612-*bis* c.p., ritenuti, quindi, pienamente compatibili tra loro.

La sentenza in parola, pertanto, ritenendo inapplicabile il concorso apparente di norme di cui all'art. 15 c.p., risultando circoscritto il principio di specialità di cui all'art. 15 del c.p. soltanto quando ricorra la specialità in astratto tra fattispecie<sup>(56)</sup>, e non risultando applicabile la clausola di sussidiarietà di cui all'art. 612-*bis* c.p.<sup>(57)</sup>, ha postulato la sussistenza del concorso di reati.

Tale impostazione, viceversa, non è stata, recepita dalla Terza Sezione Penale della Corte di cassazione che ha al riguardo ribaltato il principio di diritto affermato nel precedente orientamento sostenendo che l'omicidio, aggravato dalla circostanza di essere stato commesso dall'autore degli atti persecutori, si

(55) Sentenza pubblicata in Sistema penale con nota di Carla Cataneo.

(56) Alla luce del principio di diritto sancito dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 20664 del 2017 come evidenziato da Carla Cataneo nella nota sopra indicata.

(57) Attesa la diversa configurazione strutturale delle due fattispecie, configurandosi quale reato abituale quello di cui all'art 612-*bis* e istantaneo quello di cui all'art. 576.

configuri quale reato complesso in senso stretto, *ex art.* 84, comma 1, c.p., con il conseguente assorbimento delle condotte di cui all'art. 612-*bis*<sup>(58)</sup>.

Proprio prendendo atto del suindicato contrasto interpretativo la Quinta Sezione della Corte di cassazione ha devoluto la questione, con ordinanza 1° marzo 2021, alla valutazione delle Sezioni Unite della Corte di cassazione.

Tanto premesso deve osservarsi che, in base ad un'esegesi della norma rispettosa del dato letterale, non si riscontrano, i presupposti per l'applicazione della disciplina del reato complesso, atteso che l'aggravante di cui all'art. 576, comma 1, n. 5.1, c.p. ha carattere eminentemente "soggettivo" mentre, al contrario, l'art. 84 c.p. definisce il reato complesso quale rapporto di interferenza tra fattispecie "oggettivamente" considerate facendo riferimento alla fusione legislativa di "fatti" che costituirebbero di per sé autonomi reati e che danno vita ad una fattispecie astratta unitaria ed autonoma, oppure ad un reato che diviene circostanza aggravante di un altro reato<sup>(59)</sup>.

Per *incidens* giova evidenziare che, in maniera nemmeno troppo celata, la stessa giurisprudenza di legittimità nella pronuncia n. 30391, pur sostenendo che la predetta norma configura un ipotesi di reato complesso, in cui risulta consequenzialmente assorbito il reato di *stalking*, evidenzia, testualmente, che la formulazione normativa si presenta "infelice ed incerta"<sup>(60)</sup> fondando, non a caso, la sua interpretazione su ragioni di carattere sostanziale ovvero sulla necessità di evitare di punire lo stesso individuo, per una medesima condotta, più volte; la prima con l'applicazione dell'art. 576, comma 1, n. 5-1, c.p., la seconda con il reato di cui all'art. 612-*bis* c.p., in violazione del divieto del *ne bis in idem* sostanziale di cui all'art. 649, comma 2, c.p.p.<sup>(61)</sup>.

Tanto premesso è necessario, preliminarmente, interrogarsi se l'interpretazione della norma più aderente alla sua formulazione letterale possa essere ritenuta rispettosa del principio di colpevolezza il quale impone che la responsabilità penale sia fondata, oltre che sul nesso di causalità materiale, anche su un coefficiente soggettivo tale da consentire il rimprovero del soggetto agente<sup>(62)</sup>.

---

(58) Sentenza pubblicata in *Sistema Penale* con nota di commento di Silvia Bernardi.

(59) ROMANO in *Commentario al codice penale*, ed. 1987, I, pag. 692.

(60) Silvia BERARDI in *Sistema pen.*, cit.

(61) Iacopo PALERMO, in *Rivista Cammino Diritto*, fasc. 372021, *Il rapporto tra l'omicidio aggravato commesso dallo stalker nei confronti della stessa persona offesa e il delitto di atti persecutori*.

(62) La colpevolezza può definirsi, come sostenuto testualmente da Petroncelli in *la colpevolezza*, pag. 29, "quell'insieme di coefficienti richiesti dalla legge, nella persona o nel comportamento dell'agente, affinché il fatto si presenti quale manifestazione di volontà matura disobbediente all'obbligo imposto da una norma penale".

A ben vedere la risposta deve ritenersi negativa configurandosi la circostanza aggravante in parola palesemente violativa dell'art. 27, comma 1, Costituzione; la norma, infatti, in considerazione della sua formulazione, presuppone quale condizione necessaria e "sufficiente" che la condotta omicidiaria sia posta in essere dall'autore degli atti persecutori, a prescindere dal fatto che da tale condotta scaturisca una più intensa lesione del bene interesse protetto dalla norma<sup>(63)</sup>, riecheggiando, per tale ragione, una sorta di responsabilità oggettiva per "colpa d'autore", ascritta al soggetto indipendentemente dalla sua volontà e come tale vietata dalla Costituzione.

Alla luce di tale premessa, pertanto, sarebbe stato opportuno, prima di devolvere alle Sezioni Unite della Corte di cassazione la suindicata questione interpretativa, rimettere, preliminarmente, alla Consulta la valutazione della legittimità costituzionale dell'art. 576, comma 1, n. 5-1, c.p. con riferimento al rispetto del principio di colpevolezza.

La problematica non riveste natura eminentemente teorica atteso che, la norma in parola prevede l'ergastolo quale pena edittale ricollegata alla sussistenza dell'aggravante; tale circostanza, infatti, configurandosi quale "aggravante ad effetto speciale" non è soggetta al giudizio di bilanciamento di cui all'art. 59 c.p. Ne consegue, alla luce di tale premessa, che pur ricorrendo nel caso di specie un'ipotesi di reato complesso aggravato il quale, sul piano astratto non giustificerebbe il concorso della fattispecie autonoma con il reato complesso<sup>(64)</sup>, il giudice è obbligato, laddove ritenga sussistente il concorso di reati, a far concorrere il reato di atti persecutori con il reato complesso di cui all'art. 576, comma 1, n. 1-5, c.p.; inoltre all'inasprimento sanzionatorio previsto dalla suindicata aggravante si ricollegano anche tutte le conseguenti preclusioni in materia di benefici penitenziari.




---

(63) Iacopo PALERMO, cit.

(64) Visto che il reato assorbe certamente il disvalore dell'aggravante ed ha un suo significato anche nella forma semplice in *Romano*, cit. pag. 698.

## AGRO ECO AMBIENTE



Professore  
Gherardo Chirici(\*)



Professore  
Piermaria Corona(\*\*)

### Telerilevamento a supporto della politica e programmazione forestale nazionale e regionale in Italia

In Italia il settore forestale si avvale in modo significativo dell'utilizzo del telerilevamento per il monitoraggio ad ampia scala del patrimonio boschivo e delle sue risorse.

In questa nota vengono sinteticamente delineati gli avanzamenti tecnologici più recenti e viene presentato il programma *Copernicus* per l'osservazione della Terra, di particolare rilevanza, attuale e potenziale, a supporto alla politica e programmazione forestale nazionale e regionale.

Vengono inoltre evidenziati gli ambiti prioritari di applicazione del telerilevamento in relazione alle attuali necessità del settore forestale.

*In Italy, the forestry sector makes significant use of remote sensing for large-scale monitoring of forest ecosystems and their resources.*

*This note summarizes the most recent technological advances and presents the Copernicus program for Earth observation, of particular current and potential relevance in support of national and regional forest policy and planning. The priority areas of application of remote sensing in relation to the current needs of the forestry sector are also highlighted.*

(\*) Professore Ordinario presso Università degli Studi di Firenze.

(\*\*) Professore Ordinario presso Università degli Studi della Tuscia.

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Programma *Copernicus*. - 3. Prioritari ambiti applicativi e necessità del settore forestale.

### 1. Introduzione

In Italia il settore forestale si avvale dell'utilizzo del telerilevamento per il monitoraggio ad ampia scala del patrimonio boschivo già a partire degli anni Settanta del secolo scorso. Da allora, numerose sono le applicazioni sviluppate e testate per il telerilevamento forestale<sup>(1)</sup>, quali, ad esempio:

- la mappatura dei tipi forestali;
- le analisi dei cambiamenti di copertura del suolo;
- lo studio dei processi ecologici e biogeochimici negli ecosistemi forestali;
- la stima del volume legnoso e della biomassa;
- l'analisi e il monitoraggio della struttura dei soprassuoli forestali;
- il monitoraggio dei danni da patogeni e da eventi climatici estremi;
- il monitoraggio degli incendi boschivi;
- la rilevazione dei tagli boschivi;
- il monitoraggio degli alberi fuori foresta e delle foreste urbane e periurbane.

Se da un lato l'utilizzo di sistemi satellitari per il telerilevamento ottico o passivo (basato sul rilevamento della radiazione elettromagnetica solare riflessa nelle lunghezze d'onda del visibile e dell'infrarosso) è prassi ormai consolidata, i più recenti sviluppi tecnologici hanno stimolato nuove applicazioni mediante l'utilizzo dell'informazione tridimensionale fornita dai sistemi di telerilevamento attivo che utilizzano tecniche LiDAR (misura delle distanze tramite impulsi laser) o radar (basate sulla radiazione emessa nell'intervallo delle microonde).

Nuovi ambiti applicativi del telerilevamento sono inoltre rappresentati dai sistemi aerei a pilotaggio remoto (SAPR, cosiddetti droni), i quali sono in grado di fornire informazioni a scale di dettaglio e con maggiore flessibilità rispetto agli strumenti di rilevamento da piattaforme satellitari o aeree.

I SAPR ad ala fissa (piccoli aerei) hanno maggiore autonomia ma hanno la necessità di essere sempre in movimento a determinate velocità e sono quindi adatti ad applicazioni su superfici di una certa ampiezza (centinaia di ettari), mentre i SAPR ad ala mobile (multicotteri) hanno autonomie minori ma possono muoversi lentamente permettendo quindi il rilievo di elevatissimo dettaglio su superfici relativamente piccole (decine di ettari).

---

(1) CORONA e CHIRICI, 2006.



Entrambe le configurazioni sono dotate di sistemi di guida autonoma e possono essere equipaggiate con sensori sia ottici sia LiDAR o radar.

Un tema in merito dal quale stanno emergendo specifiche applicazioni innovative delle tecnologie di telerilevamento, unitamente a quelle dell'informazione e comunicazione e di posizionamento satellitare, è, inoltre, la cosiddetta *precision forestry*, con particolare riferimento ai sistemi di supporto alle decisioni e alle applicazioni sito-specifiche di tipo colturale e di utilizzazione forestale<sup>(2)</sup>.

In connessione agli avanzamenti tecnologici delineati, in questa nota viene presentato il programma *Copernicus* per l'osservazione della Terra, promosso e finanziato dalla Commissione europea, di particolare rilevanza, attuale e potenziale, a supporto alla politica e programmazione forestale nazionale e regionale. Di seguito vengono accennati gli ambiti prioritari di applicazione del telerilevamento alle attuali necessità del settore forestale.

## 2. Programma *Copernicus*

Il programma *Copernicus*, evoluzione del progetto GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*) sviluppato dalla Commissione europea in collaborazione con ESA (*European Space Agency*), provvede all'acquisizione di dati attraverso varie costellazioni di satelliti e fornisce una serie di servizi a partire dai dati telerilevati, secondo una politica di accesso aperta, pubblica e fruibile per tutti.

Il segmento spaziale di *Copernicus*, destinato all'acquisizione e alla distribuzione dei dati grezzi, è implementato attraverso la piattaforma *Copernicus Space Component Data Access system* (CSCDA).

La flotta dei satelliti *Copernicus*-ESA per l'osservazione della Terra è costituita dalle cosiddette Sentinelle:

- > *Sentinel 1* basato su tecnologia radar;
- > *Sentinel 2* per l'osservazione terrestre ottica ad alta risoluzione;
- > *Sentinel 3* per l'osservazione marina;
- > *Sentinel 4, 5 e 5P* per lo studio dell'atmosfera.

A questi si aggiunge la costellazione di satelliti Galileo per il servizio di posizionamento satellitare (*Geographic Navigation Satellite System* - GNSS).

Per quanto riguarda i servizi forniti, il *Land Monitoring* è quello potenzialmente più utile al settore forestale (*Tabella 1*).

---

(2) Per approfondimenti, si rimanda a CORONA, *et al.*, (2018).

**Tabella 1.** Principali servizi di monitoraggio satellitare per la tutela e la valorizzazione delle risorse forestali richiesti dalla comunità dell'utenza in Italia (fonte: analisi dei requisiti degli utenti di *Copernicus* realizzata dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali).

OGGETTO DI RILEVAZIONE	Risoluzione spaziale	Risoluzione temporale
<i>Mappatura dei tipi forestali</i>	10 m	Annuale
<i>Monitoraggio dei disturbi di origine naturale (agenti patogeni, stress climatici, ecc.)</i>	10 m	Quindicinale
<i>Mappatura degli incendi boschivi</i>	1-10 m	Settimanale
<i>Mappatura delle tagliate boschive</i>	1-10 m	Annuale
<i>Monitoraggio della massa legnosa</i>	10 m	Annuale
<i>Monitoraggio dell'incremento annuo di massa legnosa</i>	10 m	Annuale
<i>Mappatura degli alberi fuori foresta</i>	1-5 m	Annuale
<i>Metriche fenologiche</i>	10-30 m	Quindicinale
<i>Monitoraggio delle strade forestali</i>	1-5 m	Annuale
<i>Monitoraggio delle piantagioni forestali</i>	10 m	Annuale

È organizzato con approccio multiscalare, dal livello *global* - per il quale saranno a breve disponibili numerosi strati informativi a risoluzione moderata ma con alta frequenza temporale - si passa ai prodotti *pan-European*, come ad esempio la cartografia multitemporale *Corine Land Cover* (CLC) oppure le mappe della densità della copertura arborea e quella dei tipi forestali disponibili a venti metri di risoluzione geometrica, che utilizzano la definizione di bosco della *Food and Agricultural Organization* delle Nazioni Unite.

Un livello di prodotti più dettagliato (*local*) è costituito da numerosi strati informativi che, pur non avendo in genere una copertura continua sull'intero continente europeo (*wall-to-wall*), sono caratterizzati da elevata risoluzione (spesso tra 2,5 e 4 metri).

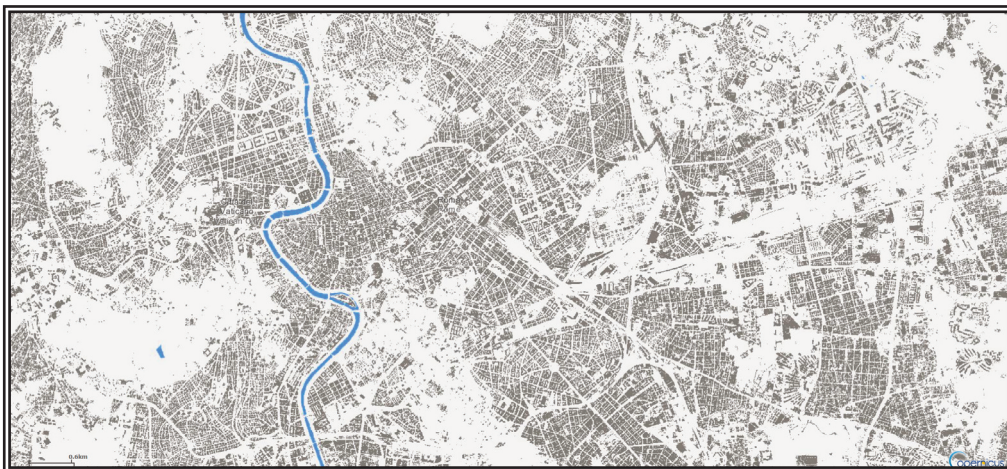


Figura 1. European Settlement Map al 2019 di Copernicus per un particolare del centro di Roma

Ne è un esempio l'*Urban Atlas* (Figura 1), uno strato informativo ad alta risoluzione relativo alla copertura e uso del suolo e delle relative dinamiche temporali per le principali aree urbane europee. Infine, il livello di maggior dettaglio (*reference data*) sono al momento costituiti dai dati LUCAS (*Land Use and Cover Area frame Survey*) raccolti in campo su una griglia sistematica di 2 km x 2 km.

Interessante anche lo sforzo del programma *Copernicus* di svolgere un ruolo di cerniera tra agenzie europee che spesso hanno svolto ruoli parzialmente sovrapposti, se non talvolta in competizione:

- > *European Environmental Agency* (EEA);
- > EUROSTAT;
- > ESA;
- > vari Direttorati generali e *Joint Research Centre* (JRC) della Commissione Europea.

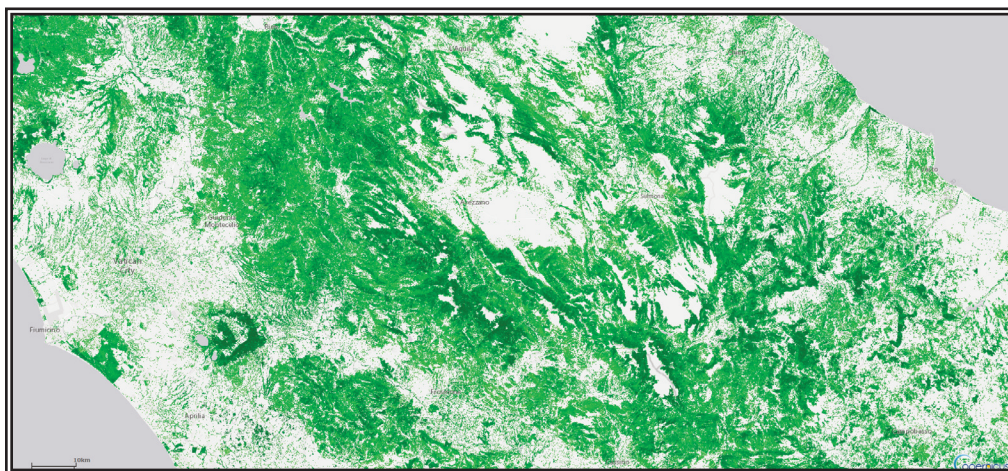
La quantità di informazioni geografiche prodotte dai servizi di *Copernicus* è molto elevata:

- > in termini di immagini prodotte da ESA con riferimento ai diversi tipi di satelliti per l'osservazione terrestre;
- > in termini di prodotti geografici tematici digitali realizzati da EEA, JRC ed EUROSTAT.

Complessivamente, a seguito di questa aumentata disponibilità di informazioni geografiche, appare particolarmente urgente una razionalizzazione delle molteplici informazioni e, ove possibile, una loro strutturazione per una fruizione multi-scala.

Facciamo l'esempio del più semplice ma fondamentale strato informativo: quello di uso/copertura del suolo. A oggi, accanto al ben noto CLC si sono aggiunti strati informativi a maggiore risoluzione:

- prodotti vettoriali per aree urbane (*Urban Atlas*);
- zone ripariali (*riparian zones*);
- alcuni siti Natura2000 e immagini con risoluzione di venti metri per tutta Europa per le cinque categorie degli *High Resolution Layers* (Figura 2).



**Figura 2.** *High Resolution Layer* al 2018 di Copernicus espresso in termini di *Tree Cover Density* per un transetto del Centro Italia

A questi si aggiungono le osservazioni a terra di LUCAS. Tali prodotti sono realizzati in modo indipendente e non necessariamente coerente, nel senso che non sono creati in modo da mantenere una relazione biunivoca tra le diverse scale. Eppure, la materia è nota e trattata negli standard geografici europei della direttiva INSPIRE. Nonostante la mole di informazioni disponibili, dunque, alla domanda per uno specifico ambito territoriale “quale è la superficie forestale?”, non siamo in grado di dare una risposta univoca.

### **3. Prioritari ambiti applicativi e necessità del settore forestale**

Il testo unico in materia di foreste e filiere forestali (D.Lgs. n. 34/2018) promuove la materia del monitoraggio e delle statistiche in ambito forestale (art. 15) e la prima urgenza è la carta forestale nazionale: nel nostro Paese manca un prodotto aggiornato, ottenuto da telerilevamento ad altissima risoluzione, che restituisca in dettaglio (scala nominale 1:10.000) la definizione di bosco omogeneamente a livello nazionale e che raccolga e si integri con le cartografie forestali sviluppate da Regioni e Province autonome.

Di particolare rilevanza per il nostro Paese sarà inoltre l'impiego di dati telerilevati per il catasto delle tagliate boschive, informazione essenziale a supporto della gestione sostenibile delle risorse forestali. In particolare, con i satelliti della costellazione *Sentinel* è possibile un monitoraggio ad alta risoluzione spaziale e temporale degli ecosistemi forestali, incluso lo studio dei disturbi, siano essi da agenti patogeni, da incendi, da altre cause abiotiche (ad esempio, schianti da vento) o da tagliate.

L'integrazione tra dati *Sentinel* e dati dell'inventario forestale nazionale (INFC) potranno inoltre permettere la derivazione di cartografie tematiche di variabili forestali significative, quali il volume e l'incremento annuo della massa legnosa e della biomassa sull'intero territorio nazionale<sup>(3)</sup>.

Anche in relazione a quest'ultimo aspetto, preme sottolineare la pressante richiesta, da parte della comunità dell'utenza in Italia, di una copertura LiDAR da piattaforma aerea (*airborne laser scanning* - ALS) continua sull'intero territorio nazionale (*wall-to-wall*), da aggiornare costantemente nell'ambito di un auspicato rinnovato piano per il telerilevamento ambientale. In questa prospettiva anche INFC potrebbe trasformarsi in un progetto permanente basato su dati telerilevati da sistemi sia ottici sia ALS a cui giustapporre una continuativa osservazione di una frazione delle unità di campionamento a terra su base annua.

Infine, sarà opportuno che tutti i prodotti geomatici programmati o in corso di realizzazione a scala nazionale per il settore forestale dai vari Enti coinvolti possano convergere in un vero e proprio sistema informativo forestale nazionale (SIFN), il quale, oltre alla carta forestale, preveda anche altri strati tematici, relativi, ad esempio, a viabilità forestale principale, tipo di proprietà (privata, pubblica, collettiva), volume e incremento della massa legnosa, ecc. È in questa prospettiva che si sta muovendo la Direzione generale delle foreste del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, in coordinamento con la Conferenza Stato-Regioni. Le informazioni geografiche digitali dovrebbero poi essere messe a disposizione attraverso una piattaforma on-line con capacità di restituzione cartografica digitale e di elaborazione, accessibile a tutti: dalle amministrazioni nazionali e regionali fino ai tecnici forestali e ai cittadini.



---

(3) Vedi ad esempio: CHIRICI, *et al.*, 2015. CHIRICI, *et al.*, 2020.

*Bibliografia*

- > G. CHIRICI, P. CORONA, 2006, *Utilizzo di immagini satellitari ad alta risoluzione nel rilevamento delle risorse forestali*, Aracne Editrice, Roma;
- > G. CHIRICI, M. CHIESI, O. CORONA, N. PULETTI, M. MURA, F. MASELLI, 2015, *Prediction of forest NPP in Italy by the combination of ground and remote sensing data*, *European Journal of Forest Research*, 134: 453-467;
- > G. CHIRICI, F. GIANNETTI, R. McROBERTS, D. TRAVAGLINI, M. PECCHI, F. MASELLI, M. CHIESI, P. CORONA, 2020, *Wall-to-wall spatial prediction of growing stock volume based on Italian National Forest Inventory plots and remotely sensed data*, *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation*, 84: 101959;
- > P. CORONA, F. CHIANUCCI, V. QUATRINI, V. CIVITARESE, F. CLEMENTEL, C. COSTA, A. FLORIS, P. MENESATTI, N. PULETTI, G. SPERANDIO, S. VERANI, R. TURCO, V. BERNARDINI, M. PLUTINO, G. SCRINZI, 2017, *Precision forestry: riferimenti concettuali, strumenti e prospettive di diffusione in Italia*, *Forest@* 14: 1-21.





Professore  
Stefano Masini(\*)

## AGRO ECO AMBIENTE

### Visioni e proposte sulla riforma dell'intervento penale in materia di illeciti agroalimentari

Nella storia anche sommariamente illustrata, la diffusione di frodi e contraffazioni si pone in stretta relazione con lo sviluppo dei traffici commerciali, segnando la rilevanza dell'offesa alla fiducia a cui accompagnare l'applicazione di rimedi efficaci anche in ragione dell'emersione di rischi per la salute conseguenti alla dotazione di avanzamenti tecnologici.

Le emergenze sanitarie ci introducono, del resto, al tempo presente in cui l'apertura del mercato globale rende più difficoltosa la risposta punitiva ed arretrata la funzione deterrente di una disciplina diretta a ricucire le odierne relazioni di filiera dal campo alla tavola.

Segue l'interesse ad approfondire l'esame della riforma del Codice penale non che delle norme speciali e procedurali in materia - ancora in corso di discussione - destinata a prevedere un più elevato livello di tutela della salute oltre ad allestire un'autonoma protezione degli interessi del pubblico dei consumatori attraverso la revisione della scala dei valori coinvolti in corrispondenza alle nuove forme di offesa. Una centrale evidenza viene, in specie, assegnata al patrimonio agroalimentare nazionale quale bene giuridico da salvaguardare rispetto alla formazione dei veri e propri sodalizi criminali.

Si intende, peraltro, responsabilizzare le scelte aziendali attraverso appositi assetti e modelli di organizzazione al fine di garantire la funzionalità operativa del mercato e promuovere la diligenza degli operatori economici a beneficio della trasparenza degli scambi e della sicurezza dei consumi.

*In the history also summarily illustrated, the spread of fraud and counterfeiting is closely related to the development of commercial trafficking, marking the importance of the offense to the trust to which accompany the application of effective remedies also because of the emergence of health risks resulting from technological advances.*

*Health emergencies introduce us, after all, to the present time in which the opening of the global market makes the punitive response more difficult and the deterrent function of a discipline aimed at mending today's supply chain relations from the field to the table more backward.*

(\*) Professore associato presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

*This is followed by the interest in deepening the examination of the reform of the Penal Code as well as of the special and procedural norms on the subject - still under discussion - destined to provide for a higher level of protection of health as well as to set up an autonomous protection of the interests of the consumer public through the revision of the scale of values involved in correspondence with the new forms of offence.*

*A central evidence is, in particular, assigned to the national agri-food heritage as a legal asset to be protected against the formation of real criminal syndicates. It is intended, moreover, to make responsible business choices through appropriate structures and organizational models in order to ensure the operational functionality of the market and promote the diligence of economic operators for the benefit of transparency of trade and safety of consumption.*



SOMMARIO: 1. Centralità della questione penale nel sistema degli scambi e a tutela della salute pubblica. - 2. La tutela della salute pubblica nel contesto europeo delle emergenze sanitarie: fattori di arretramento della tutela penale e necessità di una riforma. - 3. Strumenti ordinanti il quadro sanzionatorio tra delitti, contravvenzioni e illeciti amministrativi. - 4. La rilevanza del pericolo nei delitti contro la salute pubblica. - 5. La centralità delle frodi alimentari nel rinnovato contesto economico-sociale. - 6. Il patrimonio agroalimentare come bene giuridico meritevole di tutela nella più estesa dinamica degli scambi. - 7. Rilevanza autonoma del reato di agropirateria. - 8. Responsabilità amministrativa degli enti collettivi. - 9. Un diritto penale dell'effettività a tutela degli interessi dei consumatori e della libertà d'iniziativa economica.

### **1. Centralità della questione penale nel sistema degli scambi e a tutela della salute pubblica**

Le trasformazioni che accompagnano l'organizzazione economica e sociale nel corso delle diverse epoche storiche, evidenziano profili di continuità nella connessione tra apertura degli sbocchi commerciali e diffusione di comportamenti frodati.

La disponibilità di nuovi mercati, lo sviluppo di modelli alimentari alternativi idonei a soddisfare esigenze specifiche di benessere legate alla ricerca di personali stili di alimentazione, richiamano l'interesse sulla necessità di predisporre adeguate attività di controllo in grado, ad esempio, di «curare che il grano e i cereali in genere non uscissero dal territorio del comune o non circolassero contro le disposizioni, con facoltà, al caso, di sequestrare la merce indebitamente esportata e di fare pagare una multa»<sup>(1)</sup>.

---

(1) Così C. SANTORO, *Gli Uffici del Comune di Milano e del Dominio visconteo-sforzesco* (1216-1515), Milano, 1968, 47-48. Nel Comune di Milano era stato istituito, intorno al 1207, l'*Ufficio delle biade* con funzioni specifiche di controllo e di riscossione della tassa sui grani (blada).



D'altra parte, è propria dell'età dei Comuni l'evoluzione di una idea di illecito basata sul carattere ingannevole dei beni secondo le caratteristiche conosciute della frode commerciale, sia pur segnata dalla particolare rilevanza della *falsitas*, in ragione della circolazione di prodotti non conformi alle regole dell'arte dettate dall'organizzazione corporativa, sì che ad essere compromessa appare la *fides publica*, tanto da giustificare l'ordine di distruzione dei prodotti non conformi venduti dal commerciante. Numerosi, peraltro, sono gli indizi relativi alla diffusione di episodi di falso, che risultano repressi in ragione dell'offesa ad un bene giuridico di stampo pubblicistico appunto perché in grado di violare l'affidamento che la società riserva, in generale, ai commercianti in ragione del mestiere esercitato e delle competenze maturate.

Interessante appare il richiamo alla citazione di Antonio Genovesi che, tra gli abusi «di quella forza e autorità che loro è stata confidata pel bene pubblico» inserisce i reati commessi dai trafficanti, che si pongono nelle condizioni di riportare la violazione delle «regole de' contratti, de' pesi, delle misure, de' prezzi, della moneta e tutte quelle che servono ad assicurare il pubblico dalla frode, alla loro avarizia e al privato guadagno con rovina dell'arti e del ben pubblico»<sup>(2)</sup>.

L'assimilazione del commerciante al pubblico ufficiale trova, poi, conferma nel pensiero di Gaetano Filangieri, che esprime con maggior forza il sentimento di offesa riposta nella violazione del rapporto di fiducia pubblica: «la confidenza è l'anima del commercio», tanto che «senza di essa tutte le parti che compongono il suo edificio crollano da loro medesime»<sup>(3)</sup>.

Pertanto, «servirsi del deposito della pubblica confidenza, per violare quei doveri che dipendono da questo deposito istesso, è il carattere dei delitti in questa classe compresi»<sup>(4)</sup>.

Ancora, sulla difficoltà di garantire una tutela effettiva all'ordine economico e alla lealtà degli scambi attraverso le disposizioni penali a garanzia della fede pubblica, si interroga Luigi Gabba nel suo Manuale del 1884, proponendo tra i «criteri direttivi» ritenuti «come i soli atti a raggiungere lo scopo di esercitare un controllo efficace sul commercio delle materie alimentari ... la minaccia di pene severe ai frodatori e l'accelerare l'azione della giustizia inquirente e punitiva in guisa che il colpevole venga punito colla minore possibile dilazione, e la pena riesca per tal modo più efficace e più solenne»<sup>(5)</sup>.

---

(2) Così l'A., *Lezioni di economia civile*, parte II, Bassano, 1769, cap. VIII, par. XX.

(3) In questi termini, si legga G. FILANGIERI, l'A., *La scienza della legislazione*, tomo III, Filadelfia, 1807, 301.

(4) Così, ancora, G. FILANGIERI, *La scienza della legislazione*, cit., 300.

(5) Il riferimento è a L. GABBA, *Adulterazione e falsificazione degli alimenti*, Milano, 1884, 163.

L'assenza di sanzioni accompagnate dalla necessaria efficacia deterrente risulta confermata dalla descrizione di specifiche fattispecie: «a Venezia, per consuetudine commerciale, si dà per olio di oliva un olio che è mescolato con quello di cotone; a Messina si dà col nome di olio giallo e chiaro un olio che non è né chiaro, né giallo; in Lombardia si dà per formaggio parmigiano quello più scadente che si fabbrica a Lodi, offuscando il credito la provincia di Parma seppe acquistare a' suoi prodotti colla probità del lavoro»<sup>(6)</sup>.

Ma a preoccupare non è soltanto la frode rappresentata dalla vendita di un alimento per un altro quanto l'effetto nocivo per la salute conseguente al consumo di alimenti adulterati e sofisticati, come ricorda, agli inizi dell'Ottocento, un insegnante di chimica, Friederich Accum, nel volume «*A Treatise on Adulteration of Food, and Culinary Poisons, exhibiting the fraudulent sophistications of Bread, Beer, Wine, Spirituous liquors, Tea, Coffee, Cream Confectionery, Vinegar, Mustard, Pepper, Cheese, Olive oil, Pickles, and other articles employed in domestic economy and Methods of detecting them*»<sup>(7)</sup>.

La sensibilità per il tema delle frodi sotto il profilo dei rischi per la salute, è legata all'esperienza professionale maturata a Londra dove l'Autore conosce, nel contesto della rivoluzione industriale, la sperimentazione dei primi mezzi meccanici diretti alla trasformazione degli alimenti e la messa a punto delle tecniche di conservazione degli alimenti capaci di estendere la tradizionale durabilità garantita dalle pratiche della salagione, dell'essiccazione e dell'affumicatura attraverso processi più rapidi e idonei ad assicurare una maggiore quantità di prodotti a prezzi vantaggiosi.

## **2. La tutela della salute pubblica nel contesto europeo delle emergenze sanitarie: fattori di arretramento della tutela penale e necessità di una riforma**

In tempi recenti, la creazione di uno spazio europeo senza barriere interne, unitamente alla delocalizzazione a fini fiscali verso Paesi terzi che adottano *standards* meno rigorosi in termini di tutela dei diritti dei lavoratori, della salute

---

(6) Si legga, in questi termini, C. VIVANTE, *Trattato di diritto commerciale*, vol. I, *I commercianti*, Torino, 1902, 17, che aggiunge: «Se vi lagnaste di veder calcolato il peso del barile per vino; di ricevere un olio mediocre per un olio finissimo, i giudici che devono applicare la legge vi chiederebbero la bocca dicendovi che il codice vi obbliga a subire le consuetudini commerciali».

(7) L'opera si legge in PDF format - Princeton University Press. Occorre essere consapevoli, secondo quanto si legge nell'introduzione che: «every person is aware that bread, beer, wine and other substances employed in domestic economy, are frequently met with in an adulterated state: and the late convictions of numerous individuals for counterfeiting and adulterating tea, coffee, bread, beer, pepper, and other articles of diet, are still fresh in the memory of the public».

e dell'ambiente, ha reso evidente la difficoltà di controllare una filiera in cui le diverse fasi della produzione, della trasformazione e della commercializzazione sono disseminate in territori diversi e distanti tra loro, ostacolando l'efficacia delle regole dettate in materia di tracciabilità e certificazione<sup>(8)</sup>.

Le emergenze sanitarie dei tempi della globalizzazione, dal vino al metanolo alla mucca pazza, dal pollo alla diossina fino al pesce al mercurio, restituiscono, dunque, centralità a strumenti di intervento preventivi elaborati a livello unionale<sup>(9)</sup>: quali la tracciabilità, l'allarme rapido, l'analisi dei rischi, il principio di precauzione, che rivestono un ruolo decisivo quando si tratta di evitare il ripetersi di situazioni di pericolo per la sicurezza alimentare e per rafforzare la fiducia del consumatore nell'efficacia deterrente delle regole.

Si tratta di condotte che, pur inserite in un contesto mutato in termini di estensione geografica, di progressi tecnologici e di gravità per gli effetti a breve ma anche a lungo termine, non vedono adeguata la risposta sanzionatoria. Le criticità sono espresse proprio in ambito europeo dopo che numerosi «casi di frode alimentare hanno scosso la fiducia dei consumatori nella catena alimentare, e che ciò si è ripercosso negativamente sul settore agro-alimentare»<sup>(10)</sup>. Infatti, è rilevata l'assenza di un «quadro normativo destinato nello specifico alla frode alimentare, a parte la disposizione generale in base a cui i consumatori non devono essere indotti in inganno»<sup>(11)</sup>.

Una lettura anche rapida - come quella che si offre nel presente contributo - fa, tuttavia, risaltare alcune evidenti contraddizioni.

Nello stesso tempo, il legislatore italiano adotta, ad esempio, il decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, “Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera m)”, della legge 28 aprile 2014, n. 67, che va nella direzione opposta al rafforzamento del quadro di tutele, attraverso l'estensione della esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto per quei reati per i quali sia prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni o la pena pecuniaria.

---

(8) Cfr., E. LIVINI, F. TONACCI, *Quelle falle nei controlli che spacciano per bovini i cavalli della Romania*, in *La Repubblica* del 20 febbraio 2013. In dottrina, si veda P. GROSSI, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in G. ALPA (a cura di), P. GROSSI, Roma-Bari, 2011, nonché M. R. FERRARESE-R. DORE, voce *Globalizzazione*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, I Supplemento (2001).

(9) Il riferimento è al Reg. (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

(10) Risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 sulla crisi alimentare, le frodi nella catena alimentare e il loro controllo (2013/2091(INI)), lett. D).

(11) Risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 sulla crisi alimentare, le frodi nella catena alimentare e il loro controllo, cit., lett. H).

L'istituto della non punibilità coinvolge, in particolare, gran parte dei reati del settore agroalimentare, che restano, così, privati della necessaria sanzione. Infatti, se bene la non punibilità non coincida con l'impunità o il nulla sanzionatorio, l'effetto che ne deriva è una riduzione della funzione intimidatoria delle sanzioni oggetto dell'intervento.

Evidentemente, la messa a punto di un disegno di legge recante Nuove norme in materia di illeciti agroalimentari<sup>(12)</sup> riflette il bisogno di costruire un baluardo a tutela del settore agroalimentare e dei consumatori finali di alimenti contro un sistema penale indebolito da una stratificazione di norme, italiane ed europee, che rende estremamente complesso ed incerto l'inquadramento delle fattispecie penali. Ne è risultata un'immagine appiattita del diritto penale, privato delle modulazioni necessarie ad assicurare una precisa valutazione di condotte graduate in base al più o meno accentuato disvalore nelle diverse fasi della filiera, dal campo alla tavola.

Il disegno di legge ha il pregio di aver recepito gran parte dei contenuti del progetto di riforma elaborato dalla Commissione di studio istituita nel 2015 presso il Ministero della giustizia e presieduta dal dott. Gian Carlo Caselli. L'intensa attività di lavoro ha assicurato la disponibilità di un elaborato normativo accompagnato da puntuali linee guida che forniscono indicazioni sul lavoro di aggiornamento condotto da cinque Sottocommissioni con l'obiettivo di razionalizzare l'intero quadro sanzionatorio nel settore agroalimentare, tanto sul piano penale che amministrativo<sup>(13)</sup>. In particolare, le proposte di riforma intendono apportare elementi di innovazione nel codice penale, attraverso un più elevato livello di tutela della salute pubblica, oltre a valorizzare la tutela di nuovi beni giuridici emergenti nell'ambito delle frodi commerciali al fine di garantire autonoma protezione ai consumatori.

Ulteriore campo di esame è da ricercare nelle leggi complementari attraverso l'integrazione del modello di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231<sup>(14)</sup>, con l'obiettivo di agevolare la prevenzione di concreti episodi delittuosi tramite l'allestimento di più adeguati sistemi di organizzazione e di gestione delle attività non che

---

(12) Il riferimento è al disegno di legge A.C. 2427 recante Nuove norme in materia di illeciti agroalimentari attualmente in esame presso la Commissione Giustizia della Camera dei Deputati. Per un commento, si veda D. CASTRONUOVO, *La riforma dei reati a tutela della salute pubblica e della sicurezza alimentare. Appunti sul d.d.l. 2427*, in *Sistema Penale*, 2020.

(13) Per una esposizione commentata, si rinvia al mio *Appunti sulla riforma dei reati in materia agroalimentare*, Bari, 2015.

(14) Il riferimento è al D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300.

attraverso l'aggiornamento dell'articolo 5 della legge 30 aprile 1962, n. 283, Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del T.U. delle leggi sanitarie approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande, che rappresenta, tutt'ora, la norma di riferimento nelle attività di prevenzione e repressione penale nel settore alimentare.

La disciplina penale è chiamata, dunque, a valorizzare la funzione essenziale del diritto nella vita economica delle imprese, presentandosi come una infrastruttura necessaria per favorire il libero dispiegarsi delle attività sul mercato dopo l'acquisita consapevolezza che le aspettative di una liberalizzazione illimitata, senza una perimetrazione delle tutele, non possano garantire l'obiettivo della realizzazione e dello sviluppo degli interessi generali. Infatti, non si può non rilevare come la dimensione globale dell'economia, attraverso la caduta progressiva di barriere e la dilatazione dei mercati oltre ogni confine amministrativo e la libera circolazione di capitali spesso impiegati in operazioni speculative, abbiano favorito la diffusione di fenomeni di criminalità sulla base di una deregolazione dell'economia che consente alle imprese di avvalersi di normative di vantaggio applicate in altri Stati membri<sup>(15)</sup>.

### **3. Strumenti ordinanti il quadro sanzionatorio tra delitti, contravvenzioni e illeciti amministrativi**

La consapevolezza del mutato contesto operativo ha reso evidenti i limiti dei tradizionali rimedi esperibili nel contrasto alle esternalità negative connesse alla mobilità degli scambi e alla diffusione di imprese strutturalmente illecite. E la cornice sanzionatoria è stata, a sua volta, oggetto di approfondita indagine, al fine di rendere maggiormente effettive le norme penali, intervenendo sulla proliferazione di sanzioni amministrative, prive di una commisurazione all'effettivo disvalore dei fatti.

Ad esempio, dall'attuazione del reg. (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare deriva la predisposizione di sanzioni dirette ad assicurare la tutela degli interessi coinvolti in osservanza ad una clausola di proporzionalità, effettività e dissuasività ma di scarsa efficacia deterrente poiché limitate al contrasto di meri illeciti amministrativi.

---

(15) Ampi spunti sono in G. MARINUCCI, *Diritto penale dell'impresa: il futuro è già cominciato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, 1465.

Appare, dunque, valida un'attività di ricerca, non tanto orientata alla individuazione di sanzioni minuziosamente calibrate sulla natura dell'illecito, quanto di strumenti preventivi di azione da adottare anticipando la soglia dell'intervento mediante l'allestimento delle necessarie cautele in funzione dissuasiva del singolo operatore alimentare, da sanzionare in termini adeguati, dopo che sia accertata la realizzazione di una condotta in grado di offendere beni fondamentali della persona come la salute<sup>(16)</sup>. Emerge il bisogno di rivedere la scala dei valori espressa attraverso i beni giuridici fino ad ora tutelati dal codice penale e dalle leggi complementari attraverso una revisione delle scelte effettuate in un diverso contesto storico, economico e culturale; mentre si tratta di estendere il controllo di legalità a nuove forme di offesa di interessi emergenti nel settore ma per lo più ricadenti al di fuori dell'area dei delitti, privi di una risposta sanzionatoria<sup>(17)</sup>. Così come avvertita è la necessità di rafforzare il quadro sanzionatorio di ipotesi di reato spesso disapplicate per la difficoltà di provare il macro-evento di pericolo, recuperando dai principi di derivazione europea gli strumenti di anticipazione della soglia di punibilità per una serie di rischi percepiti come preoccupanti dai consumatori. L'obiettivo è, in sostanza, quello di garantire alla sicurezza alimentare una tutela differenziata e modulata lungo le diverse fasi di svolgimento della filiera, partendo dal campo per arrivare alla tavola, senza sovrapposizioni tra profili penali e amministrativi, assicurando una gradualità che, a partire dalla configurazione di un illecito precauzionale che giustifica una risposta sul piano amministrativo, conduca fino all'accertamento delle condotte dolose dalle quali discende la lesione non lieve o la morte di tre o più persone, e che trova una diretta repressione nell'ipotesi di nuovo conio del disastro sanitario e, cioè, di un danno grave e diffuso, qualificato dall'evento<sup>(18)</sup>.

#### 4. La rilevanza del pericolo nei delitti contro la salute pubblica

Al codice penale resta riservata la funzione di punire le condotte dolose lesive della salute pubblica (artt. 439 e ss. c.p.).

- (16) Si rinvia, *ex multis*, a R. MARTINI, *L'accertamento del «pericolo comune mediante frode»: esigenze repressive e dinamiche prasseologiche*, in L. FOFFANI, A. DOVAL PAIS, D. CASTRONUOVO (a cura di), *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione, repressione*, Milano, 2014.
- (17) Cfr., A. BERNARDI, *Il processo di razionalizzazione del sistema sanzionatorio alimentare tra codice e leggi speciali*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2002, 61.
- (18) Cfr., C. CUPELLI, *Il cammino verso la riforma dei reati in materia agroalimentare*, in *Dir. pen. contemp.*, 2015; v. anche M. DONINI, *Il Progetto 2015 della Commissione Caselli. Sicurezza alimentare e salute pubblica nelle linee di politica criminale della riforma dei reati agroalimentari*, in *Dir. agroal.*, 2016, 207 ss., non che R. MARTINI, *L'accertamento del «pericolo comune mediante frode»: esigenze repressive e dinamiche prasseologiche*, in *La sicurezza alimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione, repressione*, a cura di L. FOFFANI, A. DOVAL PAIS, D. CASTRONUOVO, Milano, 2014.

Per maggior chiarezza e sistematicità la riforma propone di superare l'attuale divisione, nel Titolo VI del Libro II del codice penale, tra delitti di comune pericolo mediante violenza (Capo I) e delitti di comune pericolo mediante frode (Capo II) attraverso la distinzione tra delitti di comune pericolo contro l'incolumità pubblica e delitti di comune pericolo contro la salute pubblica e la sicurezza delle acque, degli alimenti e dei medicinali.

L'opera di razionalizzazione è realizzata anche nella direzione di una più precisa distinzione tra ipotesi dolose di pericolo per la salute pubblica e ipotesi contravvenzionali dovute alla nocività dell'alimento, unificando le fattispecie degli attuali artt. 440, 442 e 444 c.p. che dovrebbero trovare applicazione nei casi in cui il giudice abbia accertato un effettivo pericolo per la salute non circoscritto a singoli cittadini ma in grado di coinvolgere una collettività indeterminata. Il pericolo riguarda, infatti, la possibilità concreta che più di una persona subisca un pregiudizio alla salute, così differenziandosi dall'ipotesi contravvenzionale integrata dalla mera irregolarità tecnica o amministrativa di condotte poste in essere in violazione di disposizioni date dalle autorità competenti e dirette ad assicurare il rispetto del principio di precauzione.

Si tratta, in questo caso, di condotte per le quali non è ancora possibile ravvisare la nocività dell'alimento per la salute proprio perché il pregiudizio si verifica soltanto in seguito al consumo dei prodotti messi in commercio e distribuiti.

Risulta, inoltre, sanzionata penalmente la condotta di omesso ritiro degli alimenti che sia posta in essere in modo doloso dal soggetto inserito professionalmente nel ciclo produttivo o distributivo che, venuto a conoscenza della pericolosità connessa al consumo di alimenti immessi in commercio, non si attivi per impedirne gli effetti, violando il modello di tutela della sicurezza alimentare elaborato dalle fonti europee.

Nell'attuale economia di mercato caratterizzata da filiere lunghe e complesse in cui il dialogo tra chi produce e chi acquista è muto, l'informazione riveste un ruolo decisivo ai fini della ricostruzione delle garanzie di sicurezza del consumatore, tanto da assumere rilevanza penale la condotta di chi fornisce indicazioni false o incomplete quando dal consumo di alimenti privi delle qualità promesse o accompagnati da dati, notizie o riferimenti falsi o ingannevoli possa derivare un pericolo per la salute pubblica<sup>(19)</sup>.

Viene, quindi, elaborata la citata figura di disastro sanitario, riconoscendo un autonomo valore al bene giuridico della salute pubblica, da tutelare nella sua dimensione collettiva.

(19) Cfr., R. SACCO, *Il diritto muto. Neuroscienze, conoscenza tacita, valori condivisi*, Bologna, 2015.

L'ipotesi di reato così congegnata, dunque, si autonomizza rispetto ad ibride figure difficilmente spendibili nei casi, finalmente determinati, in cui si verificano danni nei confronti di una pluralità di vittime a causa della incontrollabilità di eventi dovuti all'impiego di nuovi apparati tecnologici, i cui effetti sono tutt'ora difficilmente prevedibili.

La fattispecie proposta nel nuovo art. 445-*bis* cod. pen. individua, dunque, tipizzandole, condotte dolose che, cagionando colposamente la morte o lesione grave di tre o più persone, siano suscettibili di produrre una situazione di pericolo per la salute pubblica aggravata in ragione della sua intensità e, cioè, del rischio che si verifichino ulteriori eventi e della diffusività conseguente all'estensione territoriale o personale.

Nella forbice tra condotte minime riconducibili nell'ambito dell'illecito amministrativo - basate sulla violazione del principio di precauzione ma prive di un reale grado di offensività - e condotte massime penalmente rilevanti caratterizzate da veri e propri delitti, si collocano le condotte incriminate a titolo di contravvenzione, per violazione delle specifiche regole tecniche cautelari ed organizzative destinate a garantire la sicurezza degli alimenti.

L'obiettivo perseguito attraverso la conservazione degli illeciti minori è quello di garantire un'anticipazione della tutela, in modo da sanzionare penalmente condotte che, pur non provocando ancora un'effettiva offesa ad una singola e determinata persona, siano, comunque, tali da esporre a rischio la salute di un numero indeterminato di persone.

Questa forma di tutela preventiva conduce, in particolare, al superamento del tradizionale schema del pericolo, per la difficoltà di procedere ad un accertamento concreto del pregiudizio, attraverso la ricerca di una soglia, sia pur minima di offesa, che non può comunque incidere sulla violazione di obblighi imposti in base al principio di precauzione.

La disciplina degli illeciti minori e degli illeciti amministrativi resta affidata, quindi, alla legge 30 aprile 1962, n. 283<sup>(20)</sup> e, in particolare, all'articolo 5, che viene riformulato per disciplinare i delitti anticipati di rischio (articolo 5, commi 1 e 2) e le contravvenzioni (articolo 5, comma 3) riservando gli illeciti amministrativi agli articoli 5-*bis* e 5-*ter*, anch'essi riformulati<sup>(21)</sup>.

(20) Il riferimento è alla legge 30 aprile 1962, n. 283, Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del T.U. delle leggi sanitarie approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande. In dottrina, G. PICA, voce *Illeciti alimentari*, in *Enc. dir., Agg.*, vol. VI, Milano, 2002.

(21) Il sistema graduato di tutele, più volte ricordato, ha l'ulteriore funzione di ripartire in modo equilibrato le incriminazioni fissate a livello del Codice e delle leggi speciali evitando sovrapposizioni tra sanzioni amministrative e penali, in osservanza al principio *ne bis in idem*. Infatti, l'articolo 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689, Modifiche al sistema penale disciplina il



## 5. La centralità delle frodi alimentari nel rinnovato contesto economico-sociale

La riforma si concentra, inoltre, sulla revisione del quadro sanzionatorio nel settore delle frodi alimentari, nell'ambito di rapporti economico-sociali influenzati dall'apertura dei mercati, dall'introduzione di importanti novità in materia di comunicazioni oltre che dalla facile accessibilità a ritrovati tecnologici. L'impatto di questi fenomeni di impronta spesso criminale, rivela l'incapacità dei tradizionali rimedi di promuovere meccanismi di regolazione e di controllo del mercato<sup>(22)</sup>. L'interesse delle imprese ad operare nell'economia di mercato, anche sulla base delle condizioni di favore derivanti dalle disuguaglianze strutturali dei singoli Paesi ha, in particolare, alimentato la diffusione di prassi lontane dagli usi leali, assicurando una posizione di vantaggio all'operatore che apponga l'ambito marchio *made in Italy*, particolarmente apprezzato all'estero, su prodotti alimentari di provenienza non nazionale, acquistati a basso costo, di minore appetibilità commerciale<sup>(23)</sup>.

Invero, le condotte incriminate dai vigenti articoli 515, 516 e 517 del codice penale si incentrano su vicende minime quanto ad offensività e a dimensione degli scambi: da ciò la necessità di estendere la risposta punitiva a frodi massive di obiettiva e rilevante gravità, compiute in contesti organizzati, che fanno leva sulla lunghezza e sulla complessità delle filiere e sulla disintermediazione delle fasi di produzione svolte in aree geografiche anche molto distanti.

In linea generale, si intende introdurre disposizioni dirette ad affrontare in modo adeguato i diversi fenomeni criminali che rientrano nell'ampia area delle frodi nel commercio di alimenti, sia sotto il profilo sanzionatorio (con la possibilità di utilizzare più incisivi strumenti di indagine e di fare ricorso a misure cautelari personali o reali in caso di rischio immediato di prosecuzione delle attività criminali), sia sotto il profilo dell'estensione della sfera repressiva, a

---

principio di specialità secondo cui, se uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, si applica la disposizione speciale. In materia di alimenti vale, invece, la regola della esclusiva applicazione della sanzione penale anche quando i fatti siano puniti con sanzioni amministrative previste da disposizioni speciali in materia di produzione, commercio e igiene degli alimenti e delle bevande. La disposizione, per quanto orientata ad assicurare che siano immessi in commercio alimenti e bevande nel rispetto delle norme in materia di igiene e sanità pubblica ai sensi della citata legge sanitaria n. 283/1962, non sembra aver garantito una tutela effettiva ai reati agroalimentari. Si che la scelta operata va nella direzione di rivedere il terzo comma dell'articolo 9 della legge citata per delimitare la soglia della esclusiva rilevanza penale a quelle condotte che comportano l'insorgere di un pericolo per la salute pubblica, lasciando nel campo dell'illecito amministrativo le condotte di natura precauzionale, che neppure riguardano alimenti nocivi o inadatti al consumo umano.

(22) In argomento, *ex multis*, A. NATALINI, *Tutela processual-penale delle frodi alimentari*, in *Frodi agroalimentari: profili giuridici e prospettive di tutela*, a cura dello stesso A., Milano, 2018.

(23) Cfr., V. RUBINO, *I limiti alla tutela del «Made in» fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, Torino, 2017.

fronte di attività illecite che, oggi, non risultano punibili o lo sono solo grazie a interventi giurisprudenziali che hanno esteso al massimo l'ambito del tentativo punibile per i reati di cui agli articoli 515 e 516 c.p. Nel contesto delineato trova, così, fondamento la tutela di ogni singolo consumatore proiettato nel mercato quando il suo giudizio sia influenzato da una serie di informazioni veicolate dalla comunicazione. Si vuole punito, ad esempio, chi metta a punto una condotta funzionale alla produzione e al commercio di alimenti a partire da ingredienti la cui provenienza geografica sia diversa, non da quella doganale, ma da quella proposta ai fini dell'immissione in consumo per indurlo all'acquisto. Si consideri il caso di approvvigionamento dall'estero di triplo concentrato di pomodoro destinato alla preparazione di conserve italiane ovvero di cagliate e latte in polvere ai fini della fabbricazione dei formaggi freschi e mozzarelle<sup>(24)</sup>.

Il mercato sottende un numero variabile di implicazioni culturali, sentimentali, sensoriali recepite dal pubblico dei consumatori attraverso una scelta di acquisto che non risulta più soltanto determinata da considerazioni di ordine funzionale (peso, quantità, genere) assumendo un'oggettiva influenza, per qualunque tipo di transazione, la consapevole positività del ruolo che ha il territorio in direzione del soddisfacimento delle scelte di acquisto destinate a comporre una dieta sana e gratificante, compatibile sul piano ecologico e connessa al valore paesaggistico dei luoghi. L'insieme delle conoscenze specifiche, professionali e delle modifiche di produzione, che si intrecciano in una relazione di mutua interdipendenza nella dimensione geografica offrono, per tanto, un gran numero di prodotti alimentari aventi caratteristiche di elevata riconoscibilità la cui promozione viene affidata a segni distintivi e, in generale, ad informazioni contenute nell'etichetta, al fine di differenziarli da forme di imitazione e contraffazione<sup>(25)</sup>.

### **6. Il patrimonio agroalimentare come bene giuridico meritevole di tutela nella più estesa dinamica degli scambi**

Si spiega, dunque, la modifica proposta della denominazione del Titolo VIII del Libro II del codice penale (Dei delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio) attraverso l'aggiunta del patrimonio agroalimentare quale nuovo bene giuridico da tutelare che consente di riconoscere centralità ad

---

(24) Cfr., V. PACILEO, *L'origine dei prodotti agroalimentari generici e la sua tutela sanzionatoria, in corso di pubblicazione*, in *Dir. agroal.*, n. 2, 401. Si rinvia, inoltre, al mio *Origine doganale e trasformazione sostanziale: quando 'annacquare' il (concentrato di pomodoro) Made in Italy è un reato*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2012, 561.

(25) In particolare, si rinvia ad A. PAGLIARO, *Bene giuridico e interpretazione della legge penale*, in *Il diritto penale fra norma e società. Scritti 1956- 2008*, vol. III - Altri scritti - I, Milano, 2009, 275.

azioni e misure di salvaguardia dell'intero patrimonio di valori riconducibile all'identità nazionale. Non si può negare come la possibilità di creare una precisa forma di collegamento con la provenienza italiana di specifiche e rinomate categorie di prodotti, abbia suscitato l'interesse di marchi più o meno noti sul mercato, ad avvalersi del carattere evocativo presso i consumatori in termini di ricchezza di risorse naturali, di valori culturali e di luoghi distintivi tanto da richiedere uno specifico ambito di tutela. D'altra parte, nella dinamica estesa degli scambi le qualità essenziali degli alimenti non risultano più misurabili soltanto attraverso una serie di parametri oggettivi affidati all'analisi chimico-fisica ma sono integrati da fattori evocativi ed immateriali dipendenti dall'immagine del territorio, idonea, a sua volta, ad essere valorizzata come autonomo elemento di *marketing*<sup>(26)</sup>.

Appare, allora, evidente la necessità di delineare, fin dalla riformulazione della rubrica, un autonomo quadro sanzionatorio per ipotesi di frode che attentano al bene giuridico del patrimonio agro-alimentare attraverso condotte ben più estese di quelle riconducibili agli attuali articoli 515 e 516 c.p.

Preso atto che la frode in materia di alimenti incide soprattutto su caratteristiche essenziali di composizione e provenienza geografica, risultando del tutto marginale la contraffazione di segni di distinzione che accompagnano il prodotto, l'esigenza avvertita è quella prevedere che, oltre alle ipotesi di consegna diretta di una cosa mobile diversa per origine, quantità o qualità da quella pattuita secondo lo schema del così detto fenomeno frodatario corto, siano prese in considerazione le condotte di coloro che, in qualsiasi fase della filiera, «nell'esercizio di un'attività agricola, commerciale, industriale o di intermediazione», si rendano responsabili della immissione in commercio di alimenti, comprese acque o bevande, che presentino qualità diverse da quelle dichiarate o pattuite.

D'altra parte, il registrato aumento delle frodi realizzate attraverso una falsa evocazione della provenienza geografica di alimenti dotati di particolare valore reputazionale conduce alla proposta di una ulteriore fattispecie di Commercio di alimenti con segni mendaci di cui all'art. 517-*septies* la cui peculiarità, rispetto alla ipotesi dell'attuale art. 517 c.p. - dedicata alla vendita dei prodotti industriali con segni mendaci - esprime la specificità del settore alimentare, in cui l'impiego di segni distintivi che siano falsi o ingannevoli, non coinvolge i marchi apposti sui prodotti ma gli alimenti veri e propri, consumandosi la frode sulle effettive qualità possedute dall'alimento acquistato.

---

(26) Cfr., *ex multis*, a R. SAIJA, P. FABBIO, a cura di, *La qualità e le qualità dei prodotti alimentari, tra regole e mercato*, Padova, 2020, 191.

Le ipotesi segnalate di frode risultano, quindi, aggravate in presenza di specifiche circostanze che coinvolgono alimenti o ingredienti di origine o indicazione geografica protetta; che impiegano falsi documenti di trasporto o false dichiarazioni rese all'organismo di vigilanza; che presentano il prodotto come falsamente biologico o implicanti, ancora, la commissione di fatti di particolare gravità dovuta alla nocività o alla quantità degli alimenti interessati.

### 7. Rilevanza autonoma del reato di agropirateria

Si prende atto che la frode in commercio non può rivestire sempre un ruolo marginale, da relegare alle condotte di modesta entità tradizionalmente ricorrenti nei minuti scambi del commercio e riconducibili al caso, ormai di scuola, del ristoratore che vende vino allungato con acqua. La disintermediazione delle filiere rinvia a ben più strutturate iniziative condotte in forma organizzata, al di fuori della vera e propria associazione per delinquere, ma idonee ad esprimere un disvalore suscettibile di rimprovero per effetto dell'esercizio concreto di una continuativa attività diretta a compiere reati e ad approntare mezzi e risorse senza la necessità di rinviare alle ipotesi di realizzazione plurisoggettiva dell'illecito. L'accertamento, anche in capo ad un singolo imprenditore, di una condotta integrata in una più ampia articolazione della filiera, con il fine di trarne profitto, consente pertanto di proporre l'inedito reato di agropirateria previsto all'articolo 517-*quater*.1 che risulta distinto dalla fattispecie incriminatrice dell'associazione per delinquere di cui all'art. 416 c.p., come pure dal diverso fenomeno dell'agromafia, riconducibile all'associazione di tipo mafioso del successivo art. 416-*bis* di cui condivide gli elementi tipici: la forza intimidatrice, la capacità di determinare l'assoggettamento dei terzi, l'omertà. Appare, in questo modo, fornita una specifica misura di contrasto alle ipotesi in cui i traffici di alimenti contraffatti o alterati siano posti in essere da soggetti che, pur agendo in modo organizzato o sistematico, non siano riconducibili alle fattispecie delineate dagli artt. 416 e 416-*bis* c.p. per la difficoltà di provare uno stabile sodalizio criminoso.

Occorre rilevare che il fenomeno delle così dette agromafie è anch'esso di individuazione recente, sia pur retaggio della precedente mafia rurale<sup>(27)</sup>.

---

(27) Si rinvia ad A. FIUMANO, L. VILLARI, *Politica e malavita*, in *Cronache meridionali*, 1955, 657 non che a A. M. MAUGERI, *La Suprema Corte pretende un uso più consapevole della categoria dell'impresa mafiosa in conformità ai principi costituzionali*, in *Riv. dir. pen. contemp.*, 2015, n. 1, 337. Per un quadro economico e sociale del fenomeno, cfr., *Agromafie. 5° Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*, a cura di Eurispes, Coldiretti e Osservatorio sulla criminalità in agricoltura e sul sistema agroalimentare, Bologna, 2017, pagg. 37 ss.

Il profilo che emerge con lo spostamento dalle zone di origine e la perdita del carattere regionale è quello di avere a lungo sottovalutato la trasformazione in senso imprenditoriale del potere mafioso interessato all'allestimento di attività, formalmente lecite ma sostanzialmente accessorie e complementari a quelle primarie, legate ad affari illeciti. Il vantaggio competitivo che spunta l'impresa agromafiosa, alterando completamente le dinamiche concorrenziali, è espresso dall'accentuarsi di gravi episodi di frode commerciale, idonei ad incidere sugli aspetti complementari delle insidie alla salute, attraverso il frequente ricorso al riciclaggio di ingenti flussi di risorse nella filiera agroalimentare modellata sul presupposto dell'intimidazione sistematica e del rapporto di dipendenza personale (assoggettamento e omertà)<sup>(28)</sup>.

Non si tratta di inquadrare il fenomeno attraverso una semplice acquisizione dell'illiceità di vantaggi economici nella filiera, in virtù del clima di intimidazione creato, in quanto è proprio la manifestazione di grave antisocialità che contrassegna le varie forme di prepotenza e di vessazione commerciale, messe a punto da operatori del settore senza ricorrere ad atti di palese violenza, a giustificare una diversa qualificazione. Lo spostamento degli obiettivi di intervento dal quadro di controllo del territorio, in chiave tradizionale di ordine pubblico, a quello di controllo della filiera, in vista di una più ampia tutela sia delle imprese che ne fanno parte sia dei destinatari finali, non può che condurre ad una più accurata valutazione del bene giuridico la cui offesa legittima di essere penalmente sanzionati. Infatti, al di là della generica commissione di delitti appare rilevante la così detta finalità di monopolio, che traduce a livello normativo, la situazione relativa all'assetto imprenditoriale del sodalizio in vista di acquisire, in modo diretto o indiretto, la gestione o il controllo di attività economiche ovvero il condizionamento di atti della pubblica amministrazione o, ancora, di perseguire utilità comunque indebite.

L'inquadramento di un'autonoma fattispecie per il reato di agropirateria deriva, dunque, dalle frequenti occasioni in cui la pratica investigativa ha finito con il mostrare l'obiettivo difficoltà di provare la struttura del gruppo; la ripartizione dei compiti o la suddivisione degli incarichi; la regolamentazione delle attività o il perseguimento delle finalità prefissate. Mentre un ulteriore impedimento per l'autorità giudiziaria è quello di stabilire, nella pratica, che il delitto associativo non costituisce un mero *quid pluris* rispetto all'ipotesi del concorso, ma un *aliud* connotato di propri elementi di qualificazione<sup>(29)</sup>.

---

(28) Il rinvio può, ad esempio, farsi alla corrispondente voce di M. RIZZO, pubblicata in *Dizionario enciclopedico di mafie e antimafia*, a cura di M. MARESO, L. PEPINO, Torino, 2013.

(29) Cfr., M. ANETRINI, voce *Associazione per delinquere*, in *Enc. giur.*, vol. III, Roma, 1988, 7.

Di fatto, solo in casi marginali l'illiceità è palesemente manifestata mentre le modalità di svolgimento dell'attività organizzata si rivelano per così dire sommerse - come nel caso di riallocazione dei proventi acquisiti in modo illecito nel circuito della distribuzione - e, ciò che è più importante sottolineare, attraverso il rinvio alla fattispecie associativa sembra possibile punire anche i vertici di organizzazioni che, difficilmente, prendono parte alla realizzazione di singoli reati - dato che, di norma, sono le gerarchie intermedie a rivestire un ruolo esecutivo - e restano, per tanto, impuniti in mancanza di inoppugnabili elementi di prova<sup>(30)</sup>.

### **8. Responsabilità amministrativa degli enti collettivi**

Trascurando altri profili di indubbio interesse, non si può, invece, rimuovere il richiamo alla proposta di intervenire sulla revisione del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica", a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300, a seguito della consapevolezza della insufficienza della disciplina di contrasto a reati addebitabili a scelte aziendali che non possono essere imputati ai livelli più bassi dell'organigramma delle mansioni attingendo, invece, ai ruoli di responsabilità dei vertici in quanto esercitano effettivi poteri decisionali e di spesa.

È noto come il D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, abbia esteso la responsabilità amministrativa di società, associazioni ed enti anche a reati contro l'industria ed il commercio: la frode in commercio, la vendita di alimenti non genuini come genuini e la contraffazione o alterazione delle indicazioni geografiche o delle denominazioni di origine. Per tali reati è previsto a carico di società, associazioni ed enti l'irrogazione di sanzioni pecuniarie e, in taluni casi, anche di sanzioni interdittive, quali l'interdizione dall'esercizio dell'attività, la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito, il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi, il divieto di pubblicizzare beni o servizi. Sanzioni che possono essere evitate a condizione che l'ente non incorra nella colpa da organizzazione e, quindi, provveda ad adottare, attuare e aggiornare un modello di organizzazione e di gestione idoneo a prevenire i reati predetti. Si tratta di un tipo di responsabilità che, affiancandosi a quella personale delle persone fisiche, appare potenzialmente idonea ad incentivare politiche aziendali della sicurezza alimentare e della lealtà commerciale.

(30) In argomento, cfr., G. DE VERO, *I reati associativi nell'odierno sistema penale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1998, 395.

Appare, del resto, rilevante procedere ad un rafforzamento preventivo delle tutele attraverso una riallocazione dei costi organizzativi delle scelte produttive piuttosto che accertare la commissione dei reati presupposto, tenuto conto del quadro deludente derivante dall'applicazione delle sanzioni all'ente responsabile. E, allo scopo, si propone la specifica attivazione di un modello di organizzazione e di gestione da parte delle imprese alimentari<sup>(31)</sup>. Per avere efficacia esimente ovvero attenuante della responsabilità, tale modello si presenta fondato sulle specificità operative e strutturali inerenti alle fasi di produzione, trasformazione e immissione al consumo di prodotti alimentari, in particolare, attraverso: l'osservanza delle disposizioni relative alla fornitura di informazioni; la vigilanza dei dati richiesti dalla rintracciabilità, in modo da seguire e ricostruire il percorso di ciascun prodotto lungo le diverse fasi di organizzazione della filiera; la verifica dei contenuti delle comunicazioni commerciali in vista del corretto posizionamento dei prodotti alimentari secondo le caratteristiche effettivamente possedute e percepite dai consumatori; il dispiegamento di un sistema di controlli in grado di mettere al riparo la qualità, la sicurezza e l'integrità dei prodotti da eventuali violazioni delle regole e delle procedure previste in materia; la predisposizione delle modalità di ritiro dei prodotti alimentari non conformi ai requisiti di sicurezza; la messa a punto di attività di valutazione e di gestione dei rischi inerenti ad alimenti destinati al consumo ed immessi sul mercato oltre alla programmazione di periodiche verifiche sull'effettività e sull'adeguatezza del modello<sup>(32)</sup>.

Le singole e mirate misure preventive a cui si è fatto cenno suggeriscono, dunque, non soltanto cosa non si deve fare quanto anche cosa si dovrebbe fare per determinare, con un sufficiente grado di organizzazione, un'adeguata valutazione dei dati e delle previsioni che ne derivano. Così che, l'opera di ricostruzione del fatto dannoso, che corrisponde ad un'azione collettiva, si sposta verso un modello più consono e adeguato alla verifica dei meccanismi decisionali, considerando il dovere di tener conto in anticipo delle conseguenze<sup>(33)</sup>.

Funzionale a porre i presupposti per un'efficiente realizzazione del modello risulta, quindi la commisurazione alla natura e alle dimensioni dell'organizzazione oltre che al tipo di attività svolta, alle competenze tecniche ed ai poteri necessari ad elaborare la serie di regole di comportamento idonee ad evitare quel

(31) Cfr. C. CUPELLI, *La riforma dei reati in materia agroalimentare: la responsabilità degli enti e i nuovi meccanismi estintivi*, in *Dir. agroal.* 2016. Si veda, anche, L. TUMMINELLO, *Verso un diritto penale geneticamente modificato? A proposito di un recente progetto di riforma dei reati agroalimentari*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2016, 267.

(32) Cfr., *ex multis*, il contributo monografico di A. NATALINI, *231 e industria agroalimentare. Diritto penale del cibo e responsabilità delle persone giuridiche*, Pisa, 2017.

(33) È possibile rinviare a N. IRTI, *Due temi di governo societario (responsabilità «amministrativa» - codici di autodisciplina)*, in *Giur. comm.*, 2002, I, 693 non che a G. MARINUCCI, *La responsabilità penale delle persone giuridiche. Uno schizzo storico-dogmatico*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2007, 465.

coinvolgimento alla base della formula imputativa della responsabilità che, ancora, per gli enti di piccole dimensioni può essere esclusa, facilitando i controlli e la gestione delle attività con l'investitura di una posizione di garanzia interna.

### **9. Un diritto penale dell'effettività a tutela degli interessi dei consumatori e della libertà d'iniziativa economica**

In termini conclusivi, si può dire che la riforma ha il pregio di aver segnalato la notevole importanza di un rinnovato apparato di reati e di sanzioni ai fini del funzionamento del mercato agroalimentare, assegnando alla fattualità economica il ruolo di orientamento delle scelte di intervento per ordinare la concorrenza delle imprese a fare i conti con i valori e gli interessi emergenti. Nel momento in cui la vitalità di un'economia a raggio globale rende inappaganti le soluzioni fornite dal Codice, sollecitando il conio di istituti più moderni per provvedere ad una efficace prevenzione dei reati, l'affiancamento del diritto penale al bagaglio di competenze non esclusive di specialisti riflette l'esigenza di dare coerenza alla dimensione complessa dell'agroalimentare a partire dal riconoscimento del valore della personalità del consumatore, fino a far valere il valore del patrimonio agroalimentare, cogliendovi una base comune assai apprezzabile. Ne discende, così, il quadro di una ricostruzione decisamente radicata nella realtà concreta, in cui il fabbisogno di legalità si manifesta con particolare intensità, sotto il peso di elementi sostanziali e culturali che reclamano la necessità di aggiornamento della difesa di beni e valori divenuti centrali ai fini di una corretta coesistenza civile e di una ordinata vita economica oltre che di reazione ad offese alla salute di cui più intenso è riconosciuto il disvalore. Sembrano, dunque, tracciate le traiettorie per un diritto penale agroalimentare nuovo «non soltanto repressivo ma anche attento alle libertà di scelta dei cittadini-consumatori» secondo le coordinate ben delineate dal Presidente della Commissione di Studio dalle cui intuizioni la riforma ha preso vita: «un diritto penale non invasivo ma neppure minore, in quanto attento alle condotte socialmente più rilevanti; un diritto penale moderno, che tenga conto degli strumenti di intervento (tracciabilità, allarme rapido, analisi dei rischi) elaborati a livello europeo... un diritto penale non timido, capace di affermare che il momento genetico del crimine economico può coinvolgere gli organi apicali delle imprese». In sostanza, «un diritto penale della vita quotidiana, capace di accompagnare il consumatore, rafforzandone la fiducia, anche nell'accesso allo scaffale degli alimenti»<sup>(34)</sup>.

(34) I dieci punti base che individuano il percorso lungo il quale la riforma è stata tracciata, sono elaborati ed elencati da G. C. CASELLI, nella Prefazione al mio *Appunti sulla riforma dei reati in materia agroalimentare*, cit., 9 e 10.



## OSSERVATORIO INTERNAZIONALE



Professore  
Carlo Lippolis(\*)

Professore  
Stefano de Martino(\*\*)

### Archeologi e Carabinieri uniti nella tutela del patrimonio culturale dell'Iraq

L'Iraq era un tempo la terra dei Sumeri, dei Babilonesi e degli Assiri. I capolavori delle civiltà dell'antica Mesopotamia sono esposti nel Museo Nazionale iraqeno a Baghdad. Come è noto, questo museo è stato saccheggiato nel 2003, molti siti archeologici sono stati oggetto di scavi clandestini dopo la caduta del regime di Saddam e, infine, l'Isis/Daesh ha gravemente danneggiato o radicalmente distrutto città antiche come Nimrud, Ninive e Hatra. Questo articolo illustra il contributo che l'Arma dei Carabinieri e gli archeologi italiani hanno dato per il recupero del patrimonio culturale iraqeno.

*The territory of Iraq was once the land of the Sumerians, the Babylonians, and the Assyrians and the masterpieces of the Mesopotamian civilisations are displayed in the Iraqi National Museum in Baghdad. As is well known, the Museum was sacked in 2003, several archaeological sites have systematically been looted in the years after the fall of Saddam, and finally the Isis/Daish has either destroyed or severely damaged ancient towns such as Nimrud, Nineveh and Hatra. This article deals with the contribution that the Arma dei Carabinieri and the Italian archaeologists have given for rescuing the Iraqi cultural heritage.*

(\*) Professore Associato presso il Dipartimento di Studi Storici (ex Dipartimento SAAST) dell'Università degli Studi di Torino, nel settore scientifico disciplinare L-OR/05 (Archeologia e Storia dell'Arte del Vicino Oriente Antico).

(\*\*) Professore Ordinario di Ittologia nel Dipartimento di Studi Storici dell'Università di Torino.

Il termine Mesopotamia evoca in tutti noi una quantità di immagini, di pensieri e di ricordi del tempo delle scuole. La Mesopotamia, regione corrispondente grosso modo al moderno stato dell'Iraq, è infatti il luogo dove si sono sviluppate le civiltà dei Sumeri, dei Babilonesi, degli Assiri e dei Hurriti. Essa è anche la terra di sovrani babilonesi quali Hammurabi e Nabucodonosor II che fanno parte della memoria collettiva.

In Mesopotamia si sono sviluppati i primi centri urbani e con essi forme di vita sociale organizzate e differenziate e, infine, è stato inventato il sistema grafico cuneiforme, che per quanto oggi possa apparire uno strumento poco pratico, è rimasto in uso per ben tremila anni. La pratica della scrittura ha permesso l'utilizzazione di strumenti di gestione amministrativa, la memorizzazione di eventi e persone, lo scambio di informazioni tra Paesi lontani, il conseguente sviluppo di relazioni internazionali e la preservazione e tradizione di opere letterarie.

Gli scavi archeologici condotti in Mesopotamia a partire dall'Ottocento e fortemente intensificatisi nel secolo scorso hanno permesso di acquisire un'ingente quantità di materiale documentario costituito dalle rovine dei siti indagati, da reperti e manufatti, da iscrizioni su tavolette di argilla e su altri supporti. Gli scavi francesi e inglesi ottocenteschi hanno portato alla creazione di due grandi collezioni museali, rispettivamente, al Museo del Louvre di Parigi e al *British Museum* di Londra.

Come è noto, l'Iraq è stato "creato" nel 1921 successivamente alla dissoluzione dell'Impero Ottomano e per volontà del governo inglese. Esso divenne una monarchia retta da un sovrano hashemita. Un ruolo importante nella nascita degli stati medio-orientali che precedentemente erano stati parte integrante dei territori retti dalla Sublime Porta fu svolto da Gertrude Bell. Questa intrepida donna inglese, appassionata di storia e archeologia e grande conoscitrice del mondo arabo, fu ingaggiata dal governo britannico già nel 1916. Partecipò alla Conferenza di Pace del 1921 durante la quale vennero stabiliti i confini dei Paesi del Medio Oriente<sup>(1)</sup>.

A Gertrude Bell si deve anche, nel 1926, la fondazione dell'*Iraq National Museum* di Baghdad che doveva rappresentare il luogo di conservazione delle antichità sumeriche, babilonesi e assire.

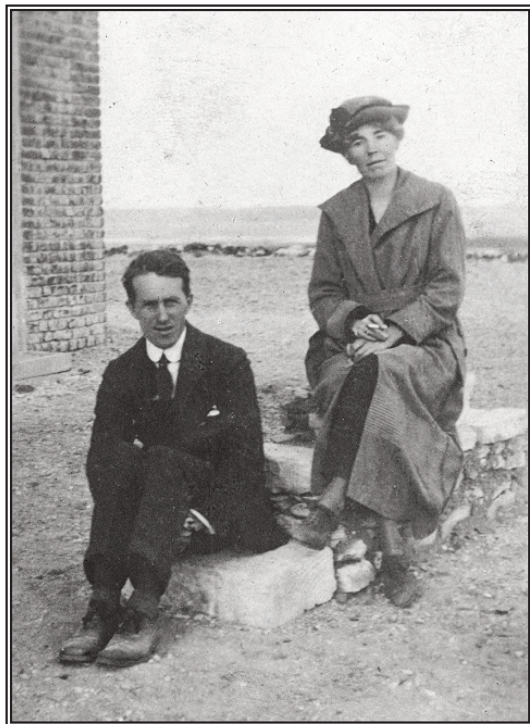
Esso doveva anche svolgere la funzione di un museo nazionale, cioè essere il simbolo del *Cultural Heritage* di un paese abitato da genti di religione e tradizione diversa, ma che secondo la Bell avrebbe potuto trovare una sua identità condivisa proprio nel passato mesopotamico.

(1) DOGDE, 2003.

Feisal I, primo re dell'Iraq, per quanto avesse presenziato alla cerimonia di inaugurazione del Museo, non condivideva pienamente la visione della Bell, né attribuiva una funzione politica alla valorizzazione delle antichità mesopotamiche. Soltanto a partire dagli anni Trenta del Novecento, e per l'impegno di Al-Husri Direttore generale delle antichità dell'Iraq, l'*establishment* governativo iracheno iniziò ad apprezzare il valore e il significato del patrimonio archeologico e artistico del paese. Le collezioni del Museo di Baghdad si ampliarono e inclusero anche le antichità islamiche; inoltre, lo studio delle civiltà mesopotamiche divenne parte dei programmi scolastici<sup>(2)</sup>.

In questo clima che induceva i giovani ad ammirare le grandi civiltà dell'antica Mesopotamia è cresciuto Saddam Hussein e non è un caso che con l'avvento al potere del partito Ba'ath nel 1968 è iniziato un processo di appropriazione del patrimonio culturale mesopotamico da parte delle forze governative irachene. Questo processo ha coinvolto anche il Museo con la costruzione di un nuovo e più grande edificio inaugurato nel 1967. Saddam ha utilizzato in chiave politica la grandezza della Mesopotamia; egli si identificava con il re babilonese Nabucodonosor II, che aveva deportato gli Ebrei a Babilonia e quindi poteva essere considerato come l'antesignano della politica anti-israeliana dell'Iraq.

La gloriosa storia della Mesopotamia veniva assunta a giustificazione della politica aggressiva dell'Iraq, ad esempio contro l'Iran e il Kuwait. In conseguenza di questa visione, l'Iraq aveva il "diritto" di riappropriarsi di un ruolo egemone nel Medio Oriente, quale quello che l'impero neo-assiro e l'impero neobabilonese avevano avuto in passato<sup>(3)</sup>.



*Thomas Edward Lawrence (conosciuto con lo pseudonimo di "Lawrence d'Arabia") e Gertrude Bell, soprannominata Al-Khatun, "La signora del deserto".*

(2) BARAM, 1994.

(3) BARAM, 1994.

Come è noto, la caduta di Saddam ha coinciso con la devastazione e il saccheggio dell'*Iraq Museum* di Baghdad avvenuto nell'aprile del 2003. Il Museo si trovava in zona di conflitto e il suo direttore con tutto il personale erano stati costretti a lasciarlo, mentre le Forze americane non provvidero a proteggerlo<sup>(4)</sup>.

Molti reperti importanti furono rubati e le sale drammaticamente saccheggiate. Tuttavia, i manufatti più significativi sono stati recuperati grazie all'intervento della *task force* guidata dal Colonnello Matthew Bogdanos<sup>(5)</sup>.

Gravissimi danni al patrimonio archeologico dell'Iraq sono stati arrecati dai sistematici scavi clandestini condotti nella parte meridionale dell'Iraq e che hanno portato non solo al degrado di importanti centri antichi (*Fig. 1*), ma anche alla dispersione di manufatti e tavolette cuneiformi.



**Figura 1.** Scavi clandestini nel sito di Tulul al Baqarat (Iraq meridionale; archivio della missione archeologica in Iraq del C.R.A.S.T.).

La vendita di queste ultime, favorita dalla possibilità di condurre operazioni di compravendita tramite *internet*, ha goduto e gode il favore degli acquirenti perché si tratta di oggetti difficilmente falsificabili, diversamente ad esempio dai sigilli o oggetti di oreficeria<sup>(6)</sup>.

(4) FALES, 2004; ROTHFIELD, 2009.

(5) Rimandiamo al volume da lui scritto per conoscere sia le diverse fasi del saccheggio, sia le modalità di riacquisizione dei pezzi trafugati; BOGDANOS, 2005.

(6) STONE, 2008a; 2008b; 2015.



*Task Force del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale impegnata in Iraq*

Infine, l'ultima grave ferita al *Cultural Heritage* iracheno è stata inferta dall'Isis/Daesh che ha spettacolarizzato gli attacchi e la distruzione di monumenti e manufatti; le loro azioni, a Nimrud, Ninive, Hatra, Mosul e in molti altri luoghi, avevano la finalità di cancellare l'identità culturale del popolo iracheno e l'intero passato pre-islamico<sup>(7)</sup>.

All'Arma dei Carabinieri va il merito di aver compreso sin dal 2003, e prima delle altre componenti delle forze di coalizione, l'importanza che nel processo di *peacekeeping* rivestivano la tutela del patrimonio archeologico e artistico iracheno e la diffusione della conoscenza del suo valore presso le comunità locali. Tutto questo è stato possibile anche grazie all'esperienza che l'Arma dei Carabinieri e in particolare il Comando per la Tutela del Patrimonio Culturale hanno maturato nelle attività di difesa del *Cultural Heritage* in Italia e all'estero in aree di conflitto.

L'operazione Antica Babilonia, iniziata nel luglio del 2003 con il patrocinio dell'UNESCO, ha fornito un supporto prezioso allo *State Board of Antiquities and Heritage dell'Iraq* nell'individuazione di aree archeologiche a rischio nella regione di Nassiriya. I raid condotti con elicotteri sono stati lo strumento più efficace per scoraggiare gli scavatori clandestini a perseverare nel saccheggio dei siti archeologici. Inoltre, l'operazione Antica Babilonia ha portato al recupero di moltissimi reperti<sup>(8)</sup>.

L'attività dei Carabinieri in Iraq è stata supportata in questa prima fase dall'Ambasciatore italiano Mario Bondioli Osio; egli, in sinergia con l'UNESCO, e con la collaborazione dei Carabinieri ha attivato corsi di formazione per personale iracheno destinato alla sorveglianza dei siti archeologici e dotò questo personale di veicoli fuori strada e radio trasmettenti<sup>(9)</sup>.

Dal 2016 la *task force* dei Carabinieri per l'*Heritage* (U4H) organizza corsi e attività di *training* per personale iracheno.

(7) MATTHIAE, 2015; TURKU, 2018.

(8) DE MARTINO, 2020.

(9) RUSSEL, 2008; RUSH e BENEDETTINI MILLINGTON, 2015.

Due unità operano stabilmente in Iraq, una a Erbil e una a Baghdad dal 2018 e un significativo numero di membri dei corpi di polizia irachena, oltre che personale dello *State Board of Antiquities and Heritage* e della Direzione delle Antichità, hanno ricevuto addestramento in questi corsi.

Il Centro ricerche archeologiche e scavi di Torino per il Medio Oriente e l'Asia (CRAST), attivo in Iraq dai primi anni Sessanta del Novecento, ha avuto il privilegio di collaborare con il Corpo dei Carabinieri in Iraq per il recupero del patrimonio archeologico.

Già negli anni Novanta, dopo la prima Guerra del Golfo, il CRAST aveva preso parte al progetto internazionale BRILA: *Bureau for Recovering and Investigating Iraqi Looted Antiquities*. Questo progetto ha avuto la finalità di costituire una banca dati di tutti i manufatti trafugati dalle collezioni irachene. L'apporto fornito dal Comando per la Tutela del Patrimonio Culturale dell'Arma dei Carabinieri è stato fondamentale per la compilazione di un catalogo completo dei reperti trafugati dai musei regionali (Basra, Kufa, Babilonia, Maysam, Qadissiya, Assur, Kirkuk, Dohuk, Suleimaniyeh) dell'Iraq fino al 2002.

Infine, il CRAST ha condotto una schedatura e catalogazione di milletrecento manufatti confiscati dalla Polizia della Giordania nel 2003 e in gran parte provenienti dall'Iraq<sup>(10)</sup>.

Nel 2002 il CRAST, in sinergia con lo *State Board of Antiquities and Heritage of Iraq* e con il Ministero italiano per i Beni culturali, ha condotto una ricognizione sullo stato di conservazione dei rilievi del Palazzo del re neo-assiro Sennacherib a Ninive, edificio che è poi stato quasi completamente distrutto dall'Isis.

I dati e le immagini acquisite in questa ricognizione sono ora la testimonianza principale che resta a disposizione degli studiosi sulle decorazioni di questo palazzo.

L'impegno più gravoso che il CRAST ha affrontato è costituito dai lavori di riallestimento di alcune sale dell'*Iraq Museum* di Baghdad dopo il saccheggio del 2003, di cui si è detto prima. Questo progetto è iniziato nel 2006 e ha riguardato, nella prima fase, *the Great Assyrian Gallery*. Esso è stato supportato dal Ministero per i Beni Culturali e dal Ministero per gli Affari Esteri e cofinanziato dalla Banca Nazionale delle Telecomunicazioni. Direttore scientifico di questo progetto è stato il Professor Antonio Invernizzi, mentre la sua ideazione si deve all'architetto Roberto Parapetti con la direzione dei lavori dell'ingegnere Ala Anbaki.

---

(10) Vedi il *database* B.R.I.L.A. JORDAN, MENEGAZZI, 2005.



*Figura 2. Iraq Museum, Baghdad: la "Great Assyrian Gallery" riallestita nel 2008 (archivio CRAST)*

*The Great Assyrian Gallery* (Fig. 2) è stata inaugurata nel 2008 e, successivamente, il CRAST ha realizzato il riallestimento di un'altra sala del Museo, cioè la *Middle Assyrian Gallery* (Fig. 3), sempre su progetto dell'architetto Parapetti, con la direzione scientifica del professor Lippolis e la collaborazione del professor de Martino e dell'architetto Capri. La riapertura ufficiale del Museo di Baghdad è avvenuta nel 2015 e i visitatori hanno potuto ammirare le due gallerie riallestite<sup>(11)</sup>.

Inoltre, è in corso di realizzazione un nuovo progetto che prevede il riallestimento della sala che ospita le collezioni sumeriche; quest'ultimo progetto è finanziato dall'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo ed è svolto in collaborazione con l'Università di Torino. Il *team* coinvolto in questa nuova impresa è composto sempre dall'architetto Parapetti, dall'ingegnere Ala' Anbaki e dai professori Lippolis e de Martino.

Il CRAST è anche impegnato nell'organizzazione di attività di formazione per il personale iracheno. Già nel 1969 il CRAST, in collaborazione con le autorità dell'Iraq, aveva aperto due istituti, l'Istituto Italo-Iracheno di scienze archeologiche e il Centro Italo-Iracheno per il restauro dei monumenti.

---

(11) LIPPOLIS, DE MARTINO, PARAPETTI, CAPRI, 2016.



**Figura 3.** Iraq Museum, Baghdad: i due tori androcefali nella riallestita "Middle Assyrian Gallery" (archivio CRAFT).

Queste due strutture sono state attive per anni, anche se le vicende politiche dell'Iraq hanno portato a continui cambiamenti di sede<sup>(12)</sup>.

Recentemente il governo dell'Iraq ha concesso una nuova sede per gli Istituti che hanno potuto così riprendere lo svolgimento di attività ed eventi (Fig. 4). L'Università di Torino, nella persona del professor Lippolis, è stata partner del progetto europeo *Education and Cultural Heritage Enhancement for Social Cohesion in Iraq* (2017) e sono state promosse iniziative, realizzate nell'Istituto del CRAFT a Baghdad e volte a diffondere la conoscenza della tradizione multi-culturale dell'Iraq.

Infine, il CRAFT è impegnato nella comunicazione scientifica e cura la pubblicazione di due riviste, *Mesopotamia* e *Parthica*, che sono catalogate come riviste di livello prestigioso nel sistema di classificazione italiano. Esso, promuove anche iniziative volte a diffondere la conoscenza del patrimonio culturale iracheno presso il pubblico di non specialisti e negli ultimi anni ha organizzato una serie di mostre in città italiane straniere, tra le quali menzioniamo la mostra *Anche le Statue Muoiono, Conflitto e Patrimonio tra antico e contemporaneo* che si è tenuta a Torino negli anni 2018-2019 in collaborazione tra la Fondazione museo egizio, la Fondazione Sandretto e i Musei Reali.

(12) PARAPETTI, 2012.





Figura 4. Centro italo-iracheno per le scienze archeologiche e il restauro di Baghdad: attività di formazione



*Bibliografia*

- BARAM (1994): A. BARAM, *A Case of Imported Identity: The Modernizing Secular Ruling Elites of Iraq and the Concept of Mesopotamian Inspired Territorial Nationalism, 1922-1992*, in *Poetics Today* 15, pagg. 279-319;
- BOGDANOS 2005: M. BOGDANOS, *The Casualties of War: The Truth about the Iraq Museum*, in *American Journal of Archaeology* 109, 477-526;
- DE MARTINO 2020: S. DE MARTINO, *The Italian Response to the Cultural Heritage Emergency in Iraq*, in: L. KAMEL (ed.), *Collapse and Rebirth of Cultural Heritage*, Peter Lang, bern, 79-89;
- DOGDE 2003: T. DOGDE, *Inventing Iraq*, Columbia University Press, New York;
- FALES 2004: M. FALES, *Saccheggio in Mesopotamia*, Editrice Universitaria Udinese, Udine;
- LIPPOLIS, DE MARTINO, PARAPETTI e CAPRI 2016: C. LIPPOLIS, S. DE MARTINO, R. PARAPETTI and G. CAPRI, *L'Iraq Museum di Baghdad. Gli interventi italiani per la riqualificazione di un patrimonio dell'umanità*, Apice, Firenze;
- MATTHIAE 2015: P. MATTHIAE, *Distruzioni, saccheggi e rinascite*, Mondadori Electa, Milano;
- MENEGAZZI (2005): R. MENEGAZZI (ed.), *An Endangered Cultural Heritage. Iraqi Antiquities Recovered in Jordan*, Le Lettere, Firenze;
- PARAPETTI 2012: R. PARAPETTI, *The Site of the Italian-Iraqi Institutes of Baghdad, 1969-2010: Migration Chronicle*, in *Mesopotamia* 47, 139-143;
- ROTHFIELD 2009: L. ROTHFIELD, *The Rape of Mesopotamia*, The University of Chicago Press, Chicago;
- RUSH and BENEDETTINI - MILLINGTON 2015: L. RUSH and L. BENEDETTINI - MILLINGTON, *The Carabinieri Command for the Protection of Cultural Property*, The Boydell Press, Woodbridge;
- STONE 2008a: E. STONE, *Patterns of Looting in Iraq*, in *Antiquity* 82, 125-138;
- STONE 2008b: E. STONE, *Archaeological Site Looting: the Destruction of Cultural Heritage in Southern Iraq*, in G. EMBERLING and K. HANSON (eds.), *Catastrophe! The Looting and Destruction of Iraq's Past*, The Oriental Institute of the University of Chicago, Chicago, 65-80;
- STONE 2015: E. STONE, *An Update on the Looting of Archaeological Sites in Iraq*, in *Near Eastern Archaeology* 78, 178-186;
- TURKU 2018: H. TURKU, *The Destruction of Cultural Property as a Weapon of War*, Palgrave MacMillan, Cham.





Capitano  
Laris Gaiser(\*)

## OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

### *Intelligence economica Fondamenti costituzionali per una nuova fase di sviluppo del Paese<sup>(\*\*)</sup>*

La fine del conflitto bipolare ha portato gli Stati, negli anni Novanta del secolo scorso, a confrontarsi sempre di più sul piano geoeconomico anziché su quello puramente geopolitico. All'interno di tale contesto è venuto definendosi un nuovo settore di gestione della competizione dei sistemi-Paese basato sull'*intelligence* economica. L'Italia con la riforma del comparto del 2007 ha posto la difesa degli interessi economici nazionali tra le priorità dei servizi di informazione ma ha mancato di istituzionalizzare l'*intelligence* economica come invece effettuato da altre capitali estere. Solo una visione sistemica della collaborazione tra il settore pubblico e quello privato migliorerebbe la concorrenzialità del sistema-Paese a livello globale. Pertanto in questo articolo si desiderano delineare i fondamenti costituzionali sui quali si potrebbe basare tale tipo di aggiornamento dimostrando che l'*intelligence* economica troverebbe piena legittimità nel dettato della Carta costituzionale.

*The end of the Cold War has led the States, in the Nineties of the last century, to think from a pure geopolitical vision towards a more geoeconomics one. Within this context, a new sector for managing the global competition based more on economic intelligence has come to be defined. With the reform of the national secrete services in 2007, Italy placed the defence of national economic interest among the priorities of new intelligence structure but failed to institutionalize economic intelligence as achieved by other countries. Only a systematic vision of the collaboration between public and the private sectors could improve the competitiveness of the "country-system" on a global level. Therefore, in this article would like to give an outline to the constitutional foundations on which this type of upgrade could be based, with the aim to "verify" that economic intelligence would find full legitimacy within the framework on the Italian Constitution.*

---

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Lo stato dell'arte in Italia. - 3. L'*intelligence* economica all'estero. - 4. Il fondamento costituzionale. - 5. Conclusioni.

(\*) Capitano della riserva selezionata dell'Arma dei Carabinieri è Professore associato di studi sulla sicurezza e macroeconomia.

(\*\*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

## 1. Introduzione

Data la sua interdisciplinarietà è difficile definire in maniera univoca l'*intelligence* economica.

Nel panorama italiano la definizione più autorevole è quella proposta nel 2011 da Carlo Jean e Paolo Savona, per i quali: l'*intelligence* economica è la disciplina che, studiando il ciclo dell'informazione necessario alle imprese e agli Stati per effettuare scelte corrette di sviluppo, si prefigge d'affinare le abilità cognitive e decisionali applicate alla complessità del contesto competitivo globale (...) quindi si può definire una costola dell'*intelligence* pubblica, cioè dei servizi di informazione per la sicurezza dello Stato.

Si tratta pertanto di un metodo di gestione ed utilizzo delle informazioni avente lo scopo d'accrescere lo sviluppo del Paese ma soprattutto, come venutosi successivamente delineando<sup>(1)</sup>, è un metodo di collaborazione e scambio informativo tra i sistemi d'*intelligence* aziendali e quelli statali. Un bene pubblico con cui accrescere il benessere nazionale e migliorare la competitività del sistema- Paese a livello globale.

Nonostante la competizione economica tra soggetti sovrani abbia radici antichissime e la storia delle repubbliche marinare italiane rappresenti uno dei momenti di massima affermazione dell'interesse nazionale di tipo mercantile, l'*intelligence* economica è una disciplina che ha avuto il suo riconoscimento ufficiale con la fine della guerra fredda. La caduta del muro di Berlino ha spostato il confronto tra gli Stati dal livello geopolitico a quello più prettamente geoeconomico<sup>(2)</sup>.

In un contesto globale, altamente competitivo e disorientante, in cui l'alleato militare può essere al contempo un avversario economico, in cui vi sono sempre maggiori squilibri regionali, in cui la ricchezza si smaterializza a causa dell'ingegneria finanziaria e in cui le produzioni delocalizzate diventano fattori di rischio transnazionale lo Stato deve dotarsi di strumenti pubblici per porre sotto la lente d'ingrandimento le attività economiche, reali e virtuali, di proprio interesse.

Il sistema pubblico, collaborando nello scambio informativo con le aziende, migliora l'efficienza complessiva del sistema nazionale, favorisce lo sviluppo delle proprie realtà produttive e garantisce la stabilità economica del Paese aumentando il benessere economico dei cittadini.

La collaborazione delle *intelligence* aziendali con quella pubblica apporta reciproci benefici ma soprattutto forza lo Stato a trasformarsi, secondo la definizione di Csurgay (2011), in Stato strategico.

---

(1) GAISER, 2015.

(2) LUTTWAK, 1993.

## 2. Lo stato dell'arte in Italia

L'Italia è per sua natura, cioè storia e cultura, un soggetto internazionale il cui destino è da sempre caratterizzato dalle capacità d'operare nel settore economico. Al contempo però l'Italia è anche un Paese che soffre cronicamente di bassa concorrenzialità istituzionale e che negli ultimi decenni ha subito passivamente l'aggressività commerciale e finanziaria straniera. L'*intelligence* economica pertanto non è un'opzione, ma un'esigenza imprescindibile del sistema-Paese per tentare di ritagliarsi maggiori margini di manovra a livello internazionale<sup>(3)</sup>.

Per raggiungere questo obiettivo è necessario un supporto normativo chiaro e lungimirante, in grado di definire i compiti degli attori coinvolti e di adattarsi alla fluidità dello scenario moderno. Con questo proposito è stata adottata la legge 124/2007 che istituisce il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica ed aggiorna il comparto dell'*intelligence* italiana. La norma del 2007, emendata dalla legge 133/2012, delinea le mansioni delle due nuove agenzie di informazioni e sicurezza interna ed estera. L'art. 6, comma 2, e l'art. 7, comma 2, affidano all'AISI e all'AISE la protezione all'interno e all'esterno del territorio nazionale la protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali del Paese.

In questi due articoli si pongono sullo stesso piano gli interessi politici e militari con quelli economici, scientifici ed industriali e si sottolinea come l'attività di *intelligence* in ambito economico non abbia limitazioni territoriali essendo la stessa funzione assegnata ad entrambe le agenzie. La strategicità dell'interesse economico è quindi determinante. Aver sancito normativamente tale importanza garantisce l'utilizzo degli strumenti appropriati per difenderli. Nonostante questo passo in avanti, la strada da percorrere è ancora lunga. In primis tale norma non delinea le basi per una vera struttura di *intelligence* economica poiché si limita a ripartire dei compiti tra le due Agenzie ma soprattutto non la istituzionalizza come invece è avvenuto in altri Paesi ben prima del 2007. La riforma italiana, nel suo complesso è una buona ma nasce zoppa.

Nelle more legislative la classe politica, che aveva faticato vent'anni ad accordarsi sulla futura forma dell'*intelligence* nazionale, sperava che creata la cornice il sistema autogenerasse soluzioni endogene. Tutto ciò non è avvenuto e al manifestarsi delle singole esigenze il legislatore è dovuto intervenire ogni volta per ampliare, certamente non semplificando, le aree di responsabilità dello Stato nelle esigenze di tipo geoeconomico senza però mai definire una struttura di coordinamento finale.

---

(3) Per un approfondimento dell'argomento si vedano le analisi svolte da LARIS GAISER in *Intelligence economica*, Aracne Editore, Ariccia, 2015 e dallo stesso autore in *Economic Intelligence and World Governance*, Il Cerchio, RSM, 2016.

Il continuo aggiornamento della normativa di sicurezza cibernetica, la definizione del mandato del fondo sovrano nazionale ovvero di Cassa Depositi e Prestiti, delle attività della controllata Simest, della Consob e i cambiamenti nel settore del cosiddetto *golden power* sono tutti esempi di interventi tipici rientranti nel campo dell'*intelligence* economica che però perdono il loro potenziale di massima efficacia qualora definiti per affrontare singole contingenze anziché essere inseriti in un approccio di sistema<sup>(4)</sup>.

Philippe Baumard rifacendosi all'esperienza francese in un articolo pubblicato nel 1992 sulla *Revue Politique et Parlementaire* elencava sette fattori capaci di rallentare lo sviluppo dell'*intelligence* economica<sup>(5)</sup>:

1. la mancanza di comunicazione, interazione e coordinamento tra l'insieme dei sottosistemi che costituiscono il tessuto nazionale dell'*intelligence*;
2. la separazione tra raccolta, elaborazione, analisi e utilizzo dell'*intelligence* economica nelle nazioni;
3. il reclutamento limitato delle risorse, la mancanza di formazione e sensibilizzazione nazionali sia a livello delle imprese sia delle amministrazioni;
4. l'incomprensione dei media nei confronti delle poste in gioco dell'*intelligence*, che portano invece le nazioni a una gestione crescente delle capacità nazionali di *intelligence*;
5. la gestione maldestra del segreto, soprattutto nelle nazioni occidentali;
6. la gestione disordinata delle conoscenze e dei patrimoni culturali delle nazioni;
7. la limitata capacità di utilizzare e valorizzare l'informazione immediatamente disponibile nel breve periodo.

I punti riportati sono ancora oggi generalmente validi per l'Italia soprattutto il primo, il terzo e il sesto. Senza il dialogo tra i vari sottosistemi del tessuto nazionale, la mancanza di preparazione in materia dei settori pubblico e privato, e la comprensione delle potenzialità del *know how* o delle tecnologie residenti nel Paese è perfino assurdo pensare di poter dar vita ad un processo istituzionalizzato di gestione delle risorse che deve essere innanzitutto una visione collettiva.

---

(4) La norma di riferimento in materia rimane al momento il DL n. 21 del 2012 rubricata «Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni». Recentemente modificata dal DL n. 105 del 2019, la norma del 2012 ha il merito di aver introdotto il cosiddetto *golden power* nell'ordinamento italiano, superando il cosiddetto *golden share* disciplinato dal DL n. 332 del 1994, adottato nell'ultima decade del XX secolo per facilitare il processo di privatizzazione delle aziende pubbliche. Sul punto si veda: GAISER Laris, *L'backeraggio di Pechino e la golden power italiana* in *Formiche*, ago./set. 2019, n. 150, pp. 68-69; GAISER Laris, *Più del golden power può l'intelligence economica: Gaiser spiega perché* in *Formiche: analisi, commenti e scenari*, 6 giugno 2020, disponibile al sito: <https://formiche.net/2020/06/golden-power-intelligence-economica/>.

(5) GAGLIANO, 2014, a).

Nel 2001, sulla rivista *Gnosis*, Nicolò Pollari analizzava alcuni possibili scenari di implementazione dell'*intelligence* economica dal punto di vista operativo, cercando di delineare in concreto le configurazioni, organizzative ed operative, che può e deve assumere una struttura deputata ad esperire attività di *intelligence* nei settori dell'economia e della finanza per fini di interesse strategico a rilevanza nazionale.

Le conclusioni a cui giungeva l'allora capo del Sismi, ben sette anni prima della riforma del settore, sono valide tutt'oggi. Innanzitutto, dal punto di vista delle agenzie preposte alla sicurezza, è impercorribile in campo economico-finanziario l'utilizzo di presidi a largo spettro - dispendiosi e poco produttivi - ma risulta indispensabile una concentrazione degli sforzi. Ciò implica una messa a fuoco chiara degli obiettivi d'interesse da individuarsi con estrema chiarezza nelle agende degli interventi.

Con ciò, presupponendo che l'*input* (il bisogno di presidio informativo) provenga dalla domanda (il livello politico, a monte) nel modo quanto più circostanziato ed esplicito possibile, e senza rispondere - esclusivamente - a logiche di emergenza, bensì elevando a sistema questo asse decisional-funzionale di tipo *top-down*, che valorizzi al limite il *feed-back* proveniente dall'esperienza dei tecnici ai fini di un aggiustamento successivo degli indirizzi politici assegnati<sup>(6)</sup>.

Tuttavia, affinché i punti sopraelencati possano realizzarsi è necessario, a monte, ancorare la materia dell'*intelligence* economica a livello costituzionale in modo da conferirle una legittimazione formale, attuare con maggiore libertà politiche più audaci e favorire la collaborazione tra il settore pubblico e quello privato<sup>(7)</sup>.

### 3. L'*intelligence* economica all'estero

Non esiste una formula universale che definisca l'*intelligence* economica, tuttavia vi sono almeno tre Paesi geopoliticamente molto vicini all'Italia che hanno esplicitamente riformato, o per lo meno aggiornato, nei decenni passati i propri sistemi d'informazione cercando di delineare una struttura precisa dell'*intelligence* economica.

La Francia è il Paese che più di tutti ha contribuito a disciplinare tale settore con un'apposita dottrina<sup>(8)</sup>.

---

(6) POLLARI, 2001.

(7) Si veda: LARIS GAISER, *Il ruolo dell'Intelligence Economica in Italia in Giuseppe Gagliano*, LARIS GAISER, MARIO CALIGURI, *Intelligence Economica e Guerra dell'Informazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016.

(8) GAGLIANO, 2014, b).

Dopo aver ufficializzato negli anni Novanta una struttura di *intelligence* economica basata sul Comitato per la Competitività e la Sicurezza Economica (CCSE), nel quale sedevano i rappresentanti del governo, delle imprese, del mondo accademico e sindacale, nel 2016 Parigi ha dato vita all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze al Sistema d'Informazione Strategica e Sicurezza Economica (SISSE). Il SISSE funge da punto di contatto tra le imprese ed il settore pubblico ma soprattutto è lo snodo principale di tutte le scelte economiche della Francia che in tal modo ha optato per una struttura altamente istituzionalizzata con forti capacità di coordinamento e analisi. La dottrina francese è tra le più ampie e accessibili ed ha l'ulteriore pregio di aver aperto il dibattito nel settore accademico creando una vera rivoluzione culturale che ha portato anche all'istituzione della Scuola di guerra economica (EGE) per la formazione della classe dirigente nazionale. Nonostante ciò, è possibile che nei prossimi anni l'assetto dell'*intelligence* economica entri in sofferenza per del venir meno, a causa delle passate riforme del settore difesa, della vecchia categoria degli ufficiali riservisti, spina dorsale della classe manageriale d'Oltralpe.

Presso il nostro principale alleato, gli Stati Uniti, è stato il presidente Bill Clinton nel 1993 ad aver avuto il merito di ridefinire il concetto di sicurezza economica nazionale approvando il documento *National Security Strategy* con il quale trasformò l'approccio difensivo statunitense in offensivo. In tal modo si superarono le retrosie di buona parte dell'*establishment* che non vedeva di buon grado l'interventismo statale in ambito economico, soprattutto se ad integrarsi dovevano essere gli apparati informativi aziendali e statali. Convinto che lo scontro con le altre potenze mondiali si sarebbe giocato sul piano economico, il presidente Clinton lanciò due importanti strutture: il Consiglio Economico Nazionale (Nec) e l'*Advocacy Center*. Il primo, presieduto dal presidente stesso, costituisce l'organo di staff delle politiche economiche della Casa Bianca avente il compito di coordinare le diverse attività condotte dalle agenzie di sicurezza mentre il secondo è l'organismo del dipartimento del commercio che riunisce tutte le agenzie federali aventi il compito di monitorare e sostenere la crescita economica delle aziende americane attraverso uno stretto scambio informativo.

Un altro Paese a prevedere il rinnovamento dei servizi segreti su base maggiormente economica fin dagli anni Novanta è stato il Regno Unito. Questi, nel 1994, ha rivisto per la prima volta la legge sull'*intelligence* approvata nel 1909. Con il *British Intelligence Service Act*, che prende in considerazione tanto il servizio interno denominato Servizio di Sicurezza (MI5), quanto quello esterno ovvero il Servizio Segreto (MI6), della difesa (DIS-*Defence Intelligence Staff*) e dei sistemi di comunicazione (GCHQ-*Government Communication Head Quartes*), viene ufficializzata la nascita dell'*intelligence* economica ovvero seconda la dicitura ufficiale



le attività del Servizio segreto e del GCHQ finalizzate a preservare l'interesse del benessere economico del Regno Unito. Il benessere economico è una priorità ufficiale, definita per legge. I Servizi garantiscono alle aziende bisogno il proprio sostegno e il successo dell'*Intelligence Community* britannica si definisce ogni anno anche in base ai risultati ottenuti a favore dell'economia nazionale.

L'MI5 che dipende dall'*Home Office*, l'MI6 e il GCHQ che dipendono *Foreign Office* ricevono direttive sulle priorità e gli obiettivi dal *Joint Intelligence Committee* (JIC) formato dai sottosegretari dei dicasteri interessati e presieduto da un sottosegretario il cui specifico ruolo è quello di coordinatore dell'*intelligence* e della sicurezza direttamente rispondente al Premier.

Il JIC ha il compito di definire i fini delle attività ovvero stilare la "lista della spesa" nonché convogliare agli interessati le informazioni necessarie. Il bilancio destinato ai servizi d'informazione britannici è unico (*Single Intelligence Account*) e non fornisce dati affidabili sulla percentuale assegnata specificatamente al benessere economico ma, secondo le stime di *Alain Juillet*, già sul finire degli anni Novanta almeno il sessanta per cento dei fondi dell'MI6 sarebbero stati impegnati in tale settore<sup>(9)</sup>.

#### 4. Il fondamento costituzionale

Appurato che dal punto di vista real-politico l'*intelligence* economica è una necessità assoluta per la sopravvivenza della sovranità statale, l'Italia col tempo sarà costretta a rivedere la propria impostazione indirizzandosi verso una rivisitazione in senso non più binario del comparto o molto più semplicemente procedendo ad un aggiornamento dello stesso, come recentemente proposto da Arezzini (2020). Tuttavia, a prescindere dal modello istituzionale, è fondamentale per legittimare sul lungo termine e soprattutto per fugare ogni dubbio di legalità dell'*intelligence* economica, spesso criticata d'essere un indebito intervento dello Stato in economia ovvero di rappresentare un aiuto nei confronti del settore privato contrario ai dettami dell'Unione europea, ancorare il concetto di *intelligence* economica alla Costituzione e alle linee guida espresse dell'Unione. Fissare il concetto alla radice del sistema legale ne facilita il futuro ampliamento.

La Costituzione italiana è un prodotto giuridico del secondo dopoguerra caratterizzato dal compromesso di diverse culture politiche e racchiude in sé la tradizione liberale, quella cattolica e quella marxista-comunista. Queste correnti di pensiero hanno trovato per decenni nella Costituzione un comun minimo denominatore che ha permesso all'Italia, divenuta terra di confine, una certa stabilità nel periodo della Guerra fredda.

---

(9) MARCON, MOINET 1999.

Pur nelle sue manchevolezze, venute alla luce soprattutto con il cambiamento degli equilibri planetari degli anni Novanta, la Carta ha rappresentato un efficiente compromesso. La Legge Fondamentale ha saputo porsi come strumento di stabilità per lo sviluppo del Paese e per la sua crescita economica.

Il primo articolo della Costituzione afferma che l'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro: tale impostazione è frutto della proposta in sede costituente portata innanzi dall'On. Fanfani che permise di rifiutare la formulazione del cosiddetto principio lavoristico proposta dall'On. Togliatti il quale avrebbe preferito la formulazione secondo cui l'Italia è una Repubblica democratica fondata sui lavoratori. Fanfani, nell'illustrare la sua proposta, esclude che il concetto potesse essere inteso in senso limitato, cioè nella sola sfera materiale. Egli lo identificava con il diritto-dovere di ogni persona ad essere quello che ciascuno può, in proporzione dei talenti naturali.

Per interpretazione della Giurisprudenza il principio lavoristico è un principio supremo, motivo per cui esso non può essere sovvertito o modificato nel suo contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali.

A tale presupposto si deve aggiungere l'interpretazione della dottrina che vede nel "fondata sul lavoro" racchiuso il concetto del progresso materiale e spirituale della società in cui qualsiasi tipo di lavoro, comunque svolto, sia esso subordinato, autonomo, imprenditoriale, privato o pubblico<sup>(10)</sup>.

Constatato che il lavoro inteso in senso ampio è alla base della nostra Repubblica non possiamo tralasciare i significati derivanti dall'interpretazione del successivo art. 4 Cost. secondo cui la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società. Ebbene il diritto al lavoro, secondo la Giurisprudenza, costituisce il presupposto per l'esercizio di ogni altro diritto costituzionalmente garantito, nonché il fondamento stesso dell'intero ordinamento costituzionale. Esso non solo è un diritto inviolabile ma, anche un diritto sociale ovvero uno dei quei diritti che pretende una prestazione positiva da parte dello Stato. I pubblici poteri sono chiamati ad intervenire nell'economia per favorire le condizioni di pieno impiego nell'interesse generale ed hanno il divieto di porre limiti discriminatori a tale libertà. Al tempo stesso hanno l'obbligo di indirizzare ogni attività alla creazione di condizioni economiche, sociali e giuridiche che consentano l'impiego di tutti i cittadini idonei al lavoro<sup>(11)</sup>.

(10) MISCIONE, 2001.

(11) BALDASSARRE, 1989.

La Costituzione così interpretata dalla Giurisprudenza e dalla dottrina fornisce delle buone basi alla legittimazione dell'*intelligence* economica essendo essa il mezzo attraverso il quale lo Stato migliora l'ambiente economico ovvero il benessere e la sicurezza dei cittadini dando loro a disposizione un apparato di sostegno dello sviluppo e dell'imprenditorialità. Ciò significa che un corpo di norme che istituzionalizzasse l'*intelligence* economica potrebbe trarre la sua piena legittimità dalla Carta costituzionale.

Lo Stato, o meglio il Legislatore, non farebbe altro che dar applicazione alle previsioni costituzionali secondo le quali esso deve fare il possibile per favorire lo sviluppo materiale e spirituale della società. In soccorso a tale interpretazione viene infine anche l'art. 3 Cost. che alla Repubblica ascrive il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese senza dimenticare che la Repubblica stessa *ex* art. 2 Cost. ha l'obbligo di adempiere ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Adempiere ai doveri inderogabili di solidarietà economica, eliminare le barriere di sviluppo economico che impediscano la piena realizzazione sociale del Paese sono tutti quanti compiti che possono, e devono, essere attuati con un approccio legislativo confacente al periodo storico in cui viviamo.

Ma sono nello specifico gli articoli 41, 42 e 43 che fissano il ruolo dello Stato in economia. In essi la Costituzione riconosce l'importanza del mercato, ma non lo considera sufficiente per il conseguimento dei superiori fini di utilità sociale e quindi giustifica ampiamente l'intervento pubblico in economia. La Carta approva il ricorso a politiche economiche attive e approva l'interventismo. Ciò in passato ha incluso misure protezionistiche, discriminazioni fiscali, svalutazioni competitive e premi all'industria nazionale, tutte azioni oggi proibite dai Trattati dell'Unione europea. Nei confronti di questi ultimi il ruolo pubblico in economia è però legittimato dal fatto che anch'essi, come la Costituzione italiana, considerano il mercato un'istituzione fondamentale per l'economia e la democrazia e ritengono necessario un intervento statale correttivo ed integrativo. Per l'Unione europea infatti il concetto di concorrenza, difeso nei Trattati di Maastricht e Amsterdam (che fondano la cosiddetta costituzione economica europea), non è affatto sinonimo di liberismo<sup>(12)</sup>.

Se lo Stato italiano quindi non deve temere critiche d'interventismo basate sulla legalità interna allo stesso modo non dovrà preoccuparsi di pressioni derivanti da altri soggetti internazionali, anche esterni all'Ue.

---

(12) MAGLIULO, 1999.

La Carta costituzionale, nata sulle ceneri del Secondo conflitto mondiale e prodotto di un compromesso tra le tre diverse filosofie politiche allora maggioritarie, può essere ancora flessibilmente interpretata e rappresentare l'imprescindibile caposaldo sul quale continuare l'opera di formalizzazione dell'*intelligence* economica.

## 5. Conclusioni

Appurato che la difesa degli interessi economici del Paese è un bene costituzionale primario e che l'Italia si trova a dover gestire la propria sopravvivenza all'interno di uno scenario geoeconomico globale altamente aggressivo è fuori discussione che il Paese dovrà presto dotarsi di una più chiara strategia dell'*intelligence* economica. Essa è la risorsa base per affrontare la complessità dei rapporti di forza del post-Guerra Fredda e per mantenere capacità sovrane. Per sopravvivere è divenuto essenziale saper gestire il confronto geoeconomico e la Costituzione è una base solida sulla quale poter costruire soluzioni di lungo termine. Nel breve termine, l'apertura dei Servizi al mondo esterno attraverso attività di promozione e comunicazione istituzionale che diffondano la cultura della sicurezza, così come richiesto dall'art. 4 della legge 124/2007 al DIS, rappresenta la pietra miliare sulla quale si può costruire l'interazione iniziale col mondo dell'imprenditoria, dell'industria, della finanza, delle associazioni di categoria nonché col mondo accademico e dei media per garantire legittimità al sistema per la sicurezza nazionale e al tempo stesso favorire la comprensione dell'esigenza di un'*intelligence* economica strutturata.

L'intervento pubblico in fondo non è altro che il patriottismo economico con il quale si definisce l'ambito di sviluppo di un Paese dinanzi alle opportunità e alle minacce delle nuove dinamiche di potenza derivate dalla globalizzazione degli scambi. (...) Ed è la risorsa di base per affrontare la complessità dei rapporti di forza del post-Guerra Fredda<sup>(13)</sup>.



---

(13) HARBULOT, 1992.

### *Bibliografia*

- > M. AREZZINI, *Intelligence Economica e Intelligenza Artificiale*. Tesi di Master presentata al Master in *Intelligence* dell'Università della Calabria, Anno Accademico 2019/20;
- > M. AREZZINI, L. GAISER, *Cyber Spazio e Intelligence Economica*, Rimini, Il Cerchio, 2019;
- > A. BALDASSARRE, *Diritti Sociali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XI, Roma, 1989;
- > G. CSURGAI, *Geopolitical and Geoeconomic Analysis of the SWF Issue*, Lambert, Saarbruchen, 2011;
- > G. GAGLIANO, L. GAISER, M. CALIGURI, *Intelligence Economica e Guerra dell'Informazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016;
- > G. GAGLIANO, (a), *Guerra economica, stato e potenza*, CESTUDEEC, Como, 2014;
- > G. GAGLIANO, (b), *La geoeconomia nel pensiero strategico francese contemporaneo*, ed. Fuoco, Roma, 2014;
- > L. GAISER, *Intelligence Economica*, Ariccia, Aracne, 2015;
- > L. GAISER, *Intelligence economica: una proposta per l'Italia* in *Sicurezza Terrorismo Società*, 2/2015;
- > L. GAISER, *L'hackeraggio di Pechino e la golden power italiana*, in *Formiche*, Agosto/Settembre 2019, n. 150;
- > C. HARBULOT, *La Machine de Guerre Economique*, Economica, Paris, 1992;
- > C. JEAN, P. SAVONA, *L'intelligence Economica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011;
- > E. LUTTWAK, *The Endangered America Dream*, Simon&Shuster, New York, 1993;
- > A. MAGLIULO, *La Costituzione economica dell'Italia nella nuova Europa. Un'interpretazione storica*, Studi e Note di Economia 3:161-189, 1999;
- > C. MARCON, N. MOINET, *L'intelligence economique*, Dunod, Paris, 1999;
- > M. MISCIONE, *Dialoghi di diritto del lavoro*, Kluwer-Ipsos, Milano, 2001;
- > N. POLLARI, *Economia e sicurezza nazionale: obiettivo di un moderno Servizio di intelligence*, in *Gnosis*, n. 19, gennaio-aprile 2011.





## OSSERVATORIO INTERNAZIONALE



Professore  
Paolo Mengozzi(\*)

### Corte di giustizia UE, rispetto della dignità umana e provvedimenti a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica

1. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea ha integrato il diritto dell'Unione Europea in modo diverso prima e dopo l'entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, del Trattato di Lisbona che ad essa ha attribuito valore vincolante. Ma anche successivamente a quella data l'incidenza che la Corte di giustizia le ha riconosciuto è stata, all'inizio, titubante per la preoccupazione che essa ha avuto di risolvere i problemi che le sono stati posti sulla base di criteri più familiari ai destinatari delle proprie pronunce; si è fatta poi maggiormente coraggiosa. Questo fenomeno si è prodotto anche con riferimento a quel principio del rispetto della dignità umana che della Carta ha costituito l'architrave. Per dimostrarlo mi limito a evocare il passaggio che si è avuto dalla pronuncia Lopes Da Vega del 2012 alla sentenza che la Corte ha adottato nel 2018 nelle cause riunite K e H.F.

*The Charter of Fundamental Rights of the European Union has integrated European Union's Law in different ways. In particular, it is possible to differentiate between two specific moments: before the entry into application of the Lisbon Treaty on the 1st of December 2009 and the time following the acquisition of its statutory binding force. However, despite the legal effectiveness of this regulatory framework, the European Court of Justice needed some time before implementing the laws of the Charter due to the fact that its main priority was to solve pending disputes according to legal criteria that were familiar to the rulings' recipients. It is possible to notice this phenomenon also with regards to the principle related to the respect of human dignity that represents the Charter's architrave. The passage from the 2012 legal ruling Lopes Da Vega to the judgment adopted by the Court of Justice in the 2018 K and H.F. joined cases is a perfect example of what we just asserted.*

(\*) Professore emerito dell'Università di Bologna; Avvocato generale emerito della Corte di giustizia UE. Autore invitato dalla Direzione.

2. Nella causa Lopes Da Silva Jorge la Corte di giustizia, su richiesta di giudici francesi, doveva pronunciarsi sulla interpretazione della decisione quadro sul mandato di arresto europeo che contiene una “clausola di esecuzione facoltativa”, secondo cui l’autorità giudiziaria dell’esecuzione di uno Stato membro dell’Unione può rifiutare di eseguire un mandato di arresto europeo (...) se (questo mandato) le è stato conferito da un altro Stato membro “ai fini dell’esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà, qualora la persona ricercata dimori nello Stato membro di esecuzione, ne sia cittadino o vi risieda, se tale Stato si impegni a eseguire esso stesso tale pena o misura di sicurezza conformemente al suo diritto interno”<sup>(1)</sup>.

La Francia aveva adeguato il proprio ordinamento giuridico a quella decisione quadro optando per l’esercizio di detta facoltà ma limitandone l’applicazione al caso in cui la persona ricercata fosse cittadina di quel Paese.

Nelle conclusioni che avevo presentato in quel caso<sup>(2)</sup> avevo sostenuto che l’applicazione del principio del mutuo riconoscimento, stabilita dalla decisione quadro, deve conciliarsi con “l’obbligo di rispettare i diritti fondamentali sanciti dal diritto dell’Unione” ricomprendenti il diritto di ogni persona destinataria di una pena al rispetto della propria dignità includente la sua esigenza a vedere tutelato il suo reinserimento sociale una volta completata la sua punizione anche alla luce della sua vita familiare, diritto alla cui soddisfazione è funzionale la clausola facoltativa. Ed avevo aggiunto che, se la funzione della clausola facoltativa è questa, non può ritenersi che il legislatore dell’Unione abbia permesso a uno Stato membro, che abbia optato per farne uso, di applicarla solo a beneficio di persone in possesso della sua cittadinanza ritenere il contrario equivarrebbe a considerare che la clausola in questione contenga per uno Stato destinatario di un mandato di esecuzione non una, ma due facoltà:

> *una prima* di non darvi esecuzione conforme ai principi fondamentali dell’Unione;

> *una seconda* di escludere che ne possano beneficiare persone non in possesso della sua cittadinanza contraria ad essi.

3. Con riferimento al problema insorgente nel caso Lopes Da Silva, una sua soluzione in linea con quanto indicato si imponeva, innanzitutto, perché la persona ricercata era sposata con una cittadina francese, risiedeva con lei in

---

(1) Decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio del 27 novembre 2008 relativa all’applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell’Unione europea, in GUCE, legge 190 del 5 dicembre 2008, pagg. 27 ss.

(2) Conclusioni presentate dall’Avvocato Generale Paolo Mengozzi il 20 marzo 2012, ECLI:EU:C:2012:151, punto 28.



Francia da tempo, aveva con lei dei figli che frequentavano le scuole francesi e aveva interesse a riprendere la sua vita in quel Paese. Poi, si imponeva perché quella persona aveva cittadinanza portoghese e non si poteva ritenere che la Francia nell'adattare il proprio ordinamento alla decisione quadro avesse potuto derogare al principio di non discriminazione sulla base della cittadinanza degli Stati membri e a un diritto di un singolo, tanto fondamentale quanto quello al rispetto della propria dignità.

Di conseguenza ho suggerito alla Corte di giustizia di interpretare la disposizione della decisione quadro, sottoposta alla sua considerazione, nel senso che uno Stato, optante per una applicazione della facoltà in questione, debba esercitare quella opzione tanto nei confronti dei propri cittadini quanto nei confronti di cittadini di altri Stati membri che risiedano nel proprio territorio.

Solo in via subordinata avevo suggerito alla Corte di interpretarlo a quel modo sulla base di un'applicazione del divieto di ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità stabilito dall'articolo 18 del TFUE.

La Corte di giustizia, considerandola la più semplice, ha optato per la seconda interpretazione<sup>(3)(4)</sup>. Mostrandosi però non insensibile a quanto sostenuto dal suo Avvocato generale, ha ripreso quanto aveva già statuito nella sentenza Pupino per fare applicazione in materia del principio dell'interpretazione conforme: ha affermato che l'interpretazione da lei accolta deve intervenire anche in un caso in cui possa apparire *contra legem*<sup>(5) (6)</sup>.

4. Il rilievo che la Corte non ha direttamente attribuito alla tutela della dignità delle persone nel caso Lopes Da Silva glielo ha invece dato nella pronuncia pregiudiziale del 2 maggio 2018 resa su rinvio da parte di giudici olandesi e belgi nelle cause congiunte K. e H.F.

Nel primo caso, alla cui considerazione mi limito, la Corte doveva esprimersi sulla legittimità di un rigetto, il 3 ottobre 2014, da parte di autorità amministrative olandesi di un reclamo contro la dichiarazione di indesiderabilità di un cittadino croato soggiornante in Olanda, posta in essere dopo l'adesione della Croazia alla Comunità.

---

(3) Corte di giustizia, 5 settembre 2012, C-42/11, Lopes Da Silva Jorge, ECLI:UE:C-2012:517.

(4) Cfr., Corte di giustizia, 16 giugno 2005, C-105/03, Pupino, ECLI:EU:C:2005:386.

(5) Con tono molto direttivo la Corte ha ribadito che tale principio “esige che i giudici si adoperino al meglio (...) prendendo in considerazione il diritto interno nel suo insieme ed applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena efficacia della decisione quadro di cui trattasi e di pervenire ad una soluzione conforme allo scopo” da essa perseguito.

(6) Punto 56 di detta sentenza Pupino.

Quelle autorità amministrative avevano respinto quel reclamo in ragione di una propria delibera del 2003, antecedente l'adesione della Croazia all'Unione, con cui gli avevano negato asilo in ragione di comportamenti contrari all'articolo 1, sezione F della Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati<sup>(7)</sup>.

Lo avevano fatto perché quella convenzione prevede le condizioni per l'attribuzione ad una persona dello *status* di rifugiato e stabilisce che non hanno diritto a quello *status* "persone che hanno commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità". Avevano preteso basarsi sulla convenzione di Ginevra e sulla delibera del 2003, che di essa aveva fatto applicazione, per respingere il reclamo ricevuto ritenendo che la mera presenza nel territorio olandese di una persona incolpata di crimini del genere sarebbe stata idonea ad arrecare pregiudizio alle relazioni internazionali del loro Paese e che fosse necessario impedire che essa potesse entrare in contatto con vittime dei reati e dei comportamenti ad esse addebitati.

I giudici olandesi, nell'ordinanza con cui si sono rivolti alla Corte di giustizia, avevano tenuto conto del fatto che la direttiva 2004/38, sulla libertà di ingresso e di soggiorno dei cittadini di uno Stato e dei loro famigliari, prevede che i diritti di una persona possano essere soggetti a limitazioni per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza qualora il suo comportamento rappresenti una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società. Di conseguenza avevano sottolineato l'eccezionale gravità di crimini quali quelli previsti dalla convenzione di Ginevra e avevano chiesto alla Corte se, ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 2, di quella direttiva, si dovesse presumere che un autore di reati di tal genere rappresentino una minaccia per un interesse fondamentale della società per sua natura costantemente attuale.

Nelle osservazioni presentate nel corso della procedura davanti alla Corte di giustizia i governi francese e del Regno Unito, dando deciso segno di voler orientare la Corte a fare propria la posizione prospettata dai giudici del rinvio, avevano sottolineato che misure quali quella oggetto del reclamo del cittadino croato possono contribuire a garantire la protezione dei valori fondamentali della società di uno Stato membro e dell'ordinamento giuridico internazionale e a mantenere la coesione sociale, la fiducia del pubblico nei sistemi giudiziari e di immigrazione e la credibilità dell'impegno degli Stati membri nella protezione dei valori fondamentali di cui agli articoli 2 e 3 del TUE<sup>(8)</sup>.

---

(7) Firmata a Ginevra il 28 giugno 1951 (completata dal Protocollo adottato a New York il 31 gennaio 1967).

(8) Cfr., il punto 44 della pronuncia della Corte.

5. Per rispondere ai giudici del rinvio la Corte di giustizia doveva, in via preliminare, accertare la legittimità del provvedimento di non riconoscimento nel 2003, da parte delle autorità amministrative olandesi, di un diritto all'asilo del ricorrente nel procedimento principale, all'epoca cittadino di uno Stato terzo. Ciò perchè l'accertamento di una sua eventuale illegittimità avrebbe fatto cadere l'accettabilità della causa giustificativa della dichiarazione di indesiderabilità, avvenuta il 3 ottobre 2014, e, di conseguenza, della negazione del diritto di quella persona, nel frattempo divenuta cittadina di uno Stato membro, a proseguire il suo soggiorno in Olanda. La Corte si è espressa sul punto convalidando quanto le autorità amministrative olandesi avevano deciso nel 2003. Ha sottolineato che "i crimini e le azioni di cui all'articolo 1, sezione F, della Convenzione di Ginevra o all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2011/95 costituiscono una grave minaccia a valori fondamentali, quali il principio del rispetto della dignità umana e dei diritti umani, su cui, come sancito dall'articolo 2 del TUE, l'Unione si fonda, e una grave minaccia alla pace, che l'Unione ha come scopo di promuovere, a norma dell'articolo 3 del TUE". In ragione di ciò è potuta passare a rispondere al quesito con cui, in sostanza, i giudici olandesi le domandavano in che misura potesse considerarsi rilevante il fatto che dai comportamenti indicati, intervenuti tra il 1992 e 1994, fosse trascorso un lasso di tempo considerevole.

6. I giudici olandesi avevano domandato quanto hanno domandato e i governi francese e del Regno Unito avevano assunto la posizione indicata evidentemente consci che nel caso si ponesse un problema analogo a quello postosi alla Corte di giustizia nella procedura Kadi. Per rispondere ad essi si trattava di stabilire, come era stato fatto in quella procedura, se nel caso si dovesse assicurare prevalenza all'interesse pubblico alla punizione di *crimini juris gentium* ricomprendendo la loro imprescrittibilità o a diritti individuali strettamente collegati al Principio del rispetto della dignità delle persone tutelati dall'ordinamento dell'Unione. Per farlo la Corte non ha potuto dimenticarsi del rilievo dato a quel principio per stabilire la legittimità della delibera adottata dalle autorità olandesi nel 2003. Considerato, così, di averlo applicato ad effetti negativi per la persona in questione, ha ritenuto di doverlo applicare, per la stessa persona, anche ad effetti positivi. Ne ha desunto che una dichiarazione di non gradimento e di negazione del diritto di soggiorno a un cittadino di uno Stato membro non può avvenire sulla base di un non riconoscimento ad esso dello statuto di rifugiato intervenuta in passato per gravi crimini a esso contestati quando non aveva la cittadinanza dell'Unione, ma deve avvenire nel quadro di una valutazione globale che tenga anche conto del tempo trascorso, della presunta commissione di tali

crimini nonché del comportamento successivo di tale persona e deve in particolare considerare se tale comportamento manifesti la persistenza di un atteggiamento che attenti ai valori fondamentali di cui agli articoli 2 e 3 del TUE, in modo che potrebbe turbare gravemente la tranquillità e la sicurezza fisica della popolazione.

7. A questo modo la Corte ha assunto un atteggiamento che si è posto agli antipodi della titubanza del 2012. Oltre a ribadire l'autonomia dell'ordinamento comunitario, ha attribuito al principio del rispetto della dignità umana una affinata funzione di operare rispetto ad una persona ad effetti duplici e del tutto differenti: la funzione negativa di convalidare una misura limitativa di un diritto altrimenti ad essa spettante di soggiornare in un paese membro in ragione di *crimini juris gentium* e quella positiva di escludere che la stessa persona in ragione di detta misura potesse automaticamente costituire una minaccia per valori fondamentali della società e dell'ordinamento internazionale.





Tenente Colonnello  
Michelangelo Ciliberti(\*)

# Il concetto di gravità nel sistema disciplinare<sup>(\*\*)</sup>

Il concetto giuridico di “gravità” pervade il sistema disciplinare e ne influenza gli esiti e le scelte procedurali apparendo dai contorni indeterminati e ampiamente discrezionali. L’articolo si pone l’obiettivo di smentirne l’assunto guidando l’interprete alla sussunzione del fatto al diritto nonché alla scelta delle forme procedurali, di corpo o di stato, e provvedimenti più appropriate.

*The legal concept of “seriousness” permeates the disciplinary system, influencing its outcomes and procedural choices, but it appears to have undetermined contours and to be widely discretionary. This article aims to disprove this assumption by guiding the interpreter to subsume the facts in the law, as well as to choose the most appropriate Carabinieri or State procedures and measures.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Le sanzioni disciplinari. - 3. La gravità sotto il profilo soggettivo e oggettivo. - 4. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Il Codice penale all’art. 133 “Gravità del reato” indica al giudice i termini entro i quali egli debba determinare la pena nell’ambito di limiti edittali minimi e massimi. Tale norma costituisce una guida, un faro di natura materiale per la commisurazione della pena<sup>(1)</sup> ai soggetti chiamati ad esercitare la giurisdizione.

(\*) Insegnante aggiunto di Cattedra di Diritto Militare presso la Scuola Ufficiali Carabinieri.

(\*\*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

(1) *C.p. art. 133. Gravità del reato: valutazione agli effetti della pena.*

Nell’esercizio del potere discrezionale indicato nell’articolo precedente, il giudice deve tener conto della gravità del reato, desunta:

- > dalla natura, dalla specie, dai mezzi, dall’oggetto, dal tempo, dal luogo e da ogni altra modalità dell’azione;
- > dalla gravità del danno o del pericolo cagionato alla persona offesa dal reato;
- > dalla intensità del dolo o dal grado della colpa.

Nella decisione afferente l'adozione di provvedimenti disciplinari esiste un medesimo istituto? Certo una cosa è limitare o restringere la libertà di un essere umano, un'altra è sospendere o far cessare il rapporto di impiego di un militare. Le conseguenze sono notevolmente diverse, sia sotto il profilo delle limitazioni della libertà personale sia sugli effetti sul rapporto di impiego. Non si può indubbiamente affermare che un provvedimento espulsivo non produca gravi conseguenze sull'esprimersi delle libertà individuali così come dell'autosufficienza economica. L'art. 1355 del codice evidenzia che "le sanzioni disciplinari sono commisurate al tipo di mancanza commessa e alla gravità della stessa". La "gravità" è un concetto giuridico indeterminato cui l'interprete o l'organo amministrativo possono, di volta in volta, dare una lettura fortemente discrezionale, attagliando la fattispecie all'intensità desiderata.

La questione è talmente sentita che la stessa amministrazione dell'Arma dei Carabinieri attraverso la circolare n. 276/148-2009 datata 1° febbraio 2019 Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri - I Reparto - SM - Ufficio personale ufficiali con oggetto "Uso e possesso di sostanze stupefacenti, abuso di bevande alcoliche e gioco. Linee guida in materia di disciplina" per la prima volta si è data alcuni parametri di riferimento. In pratica l'amministrazione si è sentita in dovere di adottare un atto amministrativo generale al quale "le autorità gerarchiche, nell'esercizio della propria autonoma discrezionalità disciplinare, potranno fare riferimento per garantire una uniforme interpretazione delle norme per assicurare il rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità dei provvedimenti adottati". Dunque, una ricerca fattuale che indica in modo chiaro una diretta gradazione della gravità in relazione ai fatti all'attenzione dell'interprete sussumibili alla circolare in parola. Se un primo approccio ermeneutico è stato abbracciato dall'amministrazione, ci dobbiamo chiedere se all'interno dell'ordinamento siano in vigore dei riferimenti materiali che ci possano indicare una strada da percorrere che ci conduca alle diverse gradazioni di gravità.

## 2. Le sanzioni disciplinari

La sanzione più blanda è prevista all'art. 1359 il Richiamo.

Essa è costruita sulla falsa riga della violazioni colpose prevedendo la sanzione di:

- > lievi mancanze;
- > omissioni causate da negligenza.

---

Il giudice deve tener conto, altresì, della capacità a delinquere del colpevole, desunta:

- > dai motivi a delinquere e dal carattere del reo;
- > dai precedenti penali e giudiziari e, in genere, dalla condotta e dalla vita del reo, antecedenti al reato;
- > dalla condotta contemporanea o susseguente al reato;
- > dalle condizioni di vita individuale, familiare e sociale del reo.

Quanto sopra è il precipitato dalle definizioni che l'ordinamento giuridico affida al concetto di negligenza, imperizia, imprudenza. Partitamente<sup>(2)</sup>:

> “l'*imprudenza* è il difetto di diligenza con riferimento a una condotta attiva che non si doveva intraprendere ovvero che si doveva intraprendere con modalità diverse da quelle effettivamente utilizzate;

> *negligenza*, nell'accezione semantica ristretta della disposizione di cui all'art. 43, comma 1, al. 3, è l'assenza di cura e attenzione, di solerzia, con riferimento a una condotta che doveva essere realizzata, e che non si è realizzata;

> *imperizia* è non tanto l'ignoranza intellettuale o l'incapacità pratico/operativa in quanto tali, bensì la speciale causa dell'imprudenza o della negligenza che sono riscontrabili nell'esercizio di attività professionali che richiedono conoscenze causali o attitudini fisio/psichiche specialistiche”.

In pratica, nel concetto di “mancanza” vi rientrano le fattispecie di imprudenza e di imperizia, mentre negli eventi omissivi il legislatore introduce giustamente l'istituto della negligenza.

Ragionando per apagogia, qualora l'evento rientrante nella fattispecie cui all'art. 1359 non fosse di natura colposa, significherebbe che esso sia di natura intenzionale e se così fosse, in base ai parametri cui all'art. 1355, dovrebbe trovare una sanzione di livello superiore proprio per via dell'elemento psicologico con cui si sono sviluppati i fatti o commessi gli eventi.

A un grado di gravità leggermente superiore troviamo l'art. 1360, Rimprovero<sup>(3)</sup>.

Esso è definito come una dichiarazione di biasimo con cui sono punite le lievi trasgressioni alle norme della disciplina e del servizio o la recidiva nelle mancanze per le quali può essere inflitto il richiamo.

Da ciò si desume che:

> è una sanzione più grave del richiamo per via della indicazione della recidiva;

> può essere comminata solo per lievi trasgressioni a norme della disciplina e del servizio.

Ora dobbiamo chiederci, quali sono le norme della disciplina e del servizio?

---

(2) *C.p. commentato, art. 43 - Elemento psicologico del reato Wolters Kluwer Italia Srl.*

(3) *Art. 1360. Rimprovero.*

1. Il rimprovero è una dichiarazione di biasimo con cui sono punite le lievi trasgressioni alle norme della disciplina e del servizio o la recidiva nelle mancanze per le quali può essere inflitto il richiamo.
2. Il rimprovero è inflitto dalle autorità di cui all'articolo 1396.
3. Il provvedimento con il quale è inflitta la punizione è comunicato per iscritto all'interessato ed è trascritto nella documentazione personale.

Il regolamento nel Libro IV, Titolo VIII, Capo II, definisce le “norme di comportamento e di servizio”. In particolare le norme di comportamento sono indicate dall’art. 732 all’art. 738, mentre le norme di servizio sono indicate dall’art. 739 all’art. 749.

Appare evidente all’interprete che l’art. 1360 preveda violazioni “di norme della disciplina”, mentre il regolamento indichi “norme di comportamento”.

In pratica, se il legislatore non avesse voluto considerare i due termini come sinonimi, la norma avrebbe avuto il duplice effetto della parziale inefficacia dell’art. 1360 in tema di violazione di norme della disciplina (non essendo direttamente previste dalla legge) o la contemporanea inutilità delle norme di comportamento, non trovando esse un corrispettivo legale che ne presuppongano la prescrittività.

Onde evitare illogici e scriteriati dubbi interpretativi si consiglia, sin da ora, di introdurre al più presto una modifica normativa che renda, in un senso o nell’altro, uniforme la previsione del codice con quella del regolamento.

Al terzo livello di gravità troviamo il provvedimento sanzionatorio previsto dall’art. 1361, Consegna.

Esso prevede che sia comminata nel caso in cui il soggetto perfezioni:

> la violazione dei doveri diversi da quelli previsti dall’articolo 751 del regolamento;

> la recidiva nelle mancanze già sanzionate con il rimprovero;

> le più gravi trasgressioni alle norme della disciplina e del servizio.

Perché è più grave? Perché nel caso di recidiva a mancanze sanzionate con il Rimprovero la sanzione che dovrà essere comminata sarà quella della Consegna.

Seconda considerazione, frutto della lettura della norma, è l’indicazione della violazione di doveri.

Quali sono i doveri?

Essi sono indicati nel regolamento Libro IV, Titolo VIII, Capo I, Doveri dei militari. In particolare i doveri sono indicati dall’art. 712 all’art. 731 e all’art. 732, comma 5<sup>(4)</sup> là dove si evidenzia che per il personale dell’Arma dei Carabinieri talune condotte costituiscono fonti di “ulteriori doveri”.

---

(4) *Art. 732. Contegno del militare.*

Il personale dell’Arma dei carabinieri deve improntare il proprio contegno, oltre che alle norme previste dai precedenti commi, ai seguenti ulteriori doveri:

- a) mantenere, anche nella vita privata, una condotta seria e decorosa;
- b) servare i doveri del suo stato, anche nel contrarre relazioni o amicizie;
- c) salvaguardare nell’ambito del reparto la serenità e la buona armonia, anche nell’interesse del servizio;
- d) mantenere un perfetto e costante buon accordo con gli altri militari;
- e) usare modi cortesi con qualsiasi cittadino.



E quali sono le più gravi trasgressioni alle norme della disciplina e del servizio?

Esse sono indicate all'art. 732, comma 6 (sempre per comportamenti tenuti dal personale dell'Arma dei Carabinieri)<sup>(5)</sup>.

Al quarto livello di gravità troviamo il provvedimento sanzionatorio di corpo della Consegna di rigore prevista dall'art. 1362<sup>(6)</sup>.

Essa si può applicare solo per le fattispecie previste all'art. 751 del regolamento.

Analizzando tutti gli aggettivi della norma si può desumere quanto segue:

- > il termine "rilevante" è utilizzato in quattro fattispecie;
- > il termine "grave" o "gravemente" è utilizzato in cinque fattispecie;
- > il termine "abituale" è utilizzato in cinque fattispecie;
- > l'indicazione di fattispecie tipiche in quarantuno casi. Buona parte delle quali riferite a rapporti con la rappresentanza militare o con l'estraneità delle Forze armate alle competizioni politiche (diciassette fattispecie).

---

(5) *Art. 732. Contegno del militare.*

6. Per il personale dell'Arma dei carabinieri costituisce grave mancanza disciplinare:
- a) la negligenza e il ritardo ingiustificato nell'assolvimento dei doveri connessi con le speciali attribuzioni che i militari dell'Arma dei carabinieri disimpegnano, in esecuzione di ordini, a richiesta dell'autorità ovvero d'iniziativa;
  - b) ricorrere allo scritto anonimo;
  - c) fare uso smodato di sostanze alcoliche o, comunque, di sostanze stupefacenti;
  - d) non onorare i debiti o contrarli con persone moralmente o penalmente controindicate.

(6) *Art. 1362. Consegna di rigore.*

1. La consegna di rigore si applica per le infrazioni specificamente indicate nell'articolo 751 del regolamento.
2. Il proprio alloggio di cui all'articolo 1358, comma 5, può essere sia quello privato sia quello di servizio.
3. Il comandante di corpo può far scontare, per particolari ragioni di disciplina, la consegna di rigore in apposito spazio nell'ambiente militare anche al personale provvisto di alloggio privato o di servizio.
4. Il superiore che ha inflitto la punizione può disporre che la consegna di rigore venga scontata con le stesse modalità previste per la consegna, se lo richiedono particolari motivi di servizio.
5. I locali destinati ai puniti di consegna di rigore hanno caratteristiche analoghe a quelle degli altri locali della caserma adibiti ad alloggio.
6. Il controllo dell'esecuzione della sanzione è affidato a superiori o pari grado del punito ed è esercitato secondo le disposizioni di ciascuna Forza armata o Corpo armato.
7. Con la consegna di rigore possono, inoltre, essere puniti:
  - a) fatti previsti come reato, per i quali il comandante di corpo non ritenga di richiedere il procedimento penale, ai sensi dell'articolo 260 c.p.m.p.;
  - b) fatti che hanno determinato un giudizio penale a seguito del quale è stato instaurato un procedimento disciplinare.
8. Il provvedimento relativo alla punizione è subito comunicato verbalmente all'interessato e successivamente notificato mediante comunicazione scritta. Esso è trascritto nella documentazione personale.
9. Il provvedimento è esecutivo dal giorno della comunicazione verbale all'interessato.

Da ciò si deduce che molti casi sanzionabili con la consegna di rigore non sono altro che ipotesi aggravate di violazioni di doveri o norme del servizio o della disciplina. Giova evidenziare che le ipotesi contemplate trovano dallo stesso legislatore la specificazione dell'articolo del regolamento del quale rappresentano l'ipotesi aggravata. Le ultime e più gravi sanzioni sono quelle contemplate nel codice all'art. 1357, Sanzioni di stato<sup>(7)</sup>.

La legge nulla dispone circa le fattispecie cui astrattamente ricondurre uno dei provvedimenti incidenti sullo stato giuridico del militare.

Nello stesso art. 751, comma 4, del regolamento però è riportata la seguente affermazione "Quando lo stesso comportamento può dar luogo all'irrogazione di una sanzione disciplinare di stato, si procede in base a quanto stabilito dal Libro IV del Codice, Titolo VIII, Capo IV, Sezione II".

Da ciò si evince che solo nei casi previsti dall'art. 751 la cui gravità sia talmente ampia da rendere inefficace la massima sanzione di corpo si possa applicare la sanzione della sospensione disciplinare o della perdita del grado.

È d'uopo evidenziare che l'art. 751 non prevede tra le sue fattispecie ipotesi contemplate nelle seguenti disposizioni del regolamento:

- art. 724, Osservanza di doveri ulteriori;
- art. 728, Comportamento nei confronti di militari in stato di grave alterazione;
- art. 731, Saluto militare;
- art. 736, Presentazione e visite all'atto dell'assunzione di comando o incarico;
- art. 737, Qualifiche militari apposte al nome;
- art. 738, Sottoscrizioni e spese collettive;
- art. 739, Lingua da usare in servizio;
- art. 742, Licenze e permessi;
- art. 743, Rientro immediato al reparto;
- art. 747, Dipendenza dei militari in particolari condizioni;
- art. 748, Comunicazioni dei militari;
- art. 749, Decesso di un militare.

Questa assenza evidenzia in modo chiaro che il massimo provvedimento adottabile, per le violazioni là sussunte, non possa, al primo suo verificarsi, essere superiore a quello della Consegna. Solo nel caso di reiterazione della mancanza, una volta comminato al militare il massimo edittale della Consegna, dovendosi applicare l'art. 1350, si potrà adottare il provvedimento di maggiore gravità della Consegna di rigore.

---

(7) Le sanzioni disciplinari di stato sono:

- a) la sospensione disciplinare dall'impiego per un periodo da uno a dodici mesi;
- b) la sospensione disciplinare dalle funzioni del grado per un periodo da uno a dodici mesi;
- c) cessazione dalla ferma o dalla rafferma per grave mancanza disciplinare o grave inadempienza ai doveri del militare;
- d) la perdita del grado per rimozione.

*Ad abundantiam*, giova evidenziare che in molte ipotesi lo stesso art. 751 afferma che il provvedimento massimo di Corpo potrà essere adottato solo per abituale o reiterata violazione, con ciò presupponendo l'esistenza di un precedente provvedimento ablatorio dal medesimo tenore.

Il discrimine tra sanzione disciplinare di Stato e di Corpo è ulteriormente disciplinato all'interno della Guida tecnica "Procedure disciplinari", ed. 2019, pagg. 12-13. I parametri indicati nella circolare sono:

> la sanzione di Corpo può legittimamente infliggersi soltanto in relazione alle condotte per le quali, stante la loro tenue gravità e la circoscritta risonanza, si possa, con tutta certezza, escludere la punibilità con sanzione di Stato;

> le sanzioni di Corpo possono essere irrogate, normalmente, per fatti la cui rilevanza disciplinare rimanga interna all'Istituzione militare, ma il codice non esclude che possano essere puniti con la consegna di rigore anche fatti che hanno dato luogo a giudizio penale;

> le sanzioni di Stato rispondono a interessi più generali dello Stato, inteso come comunità. A esse si deve ricorrere ogni qualvolta il fatto abbia un rilievo, anche esterno all'Istituzione militare, tale da lederne l'immagine, il prestigio e, nei casi più gravi, da inficiare il vincolo di fiducia sul quale è fondato il rapporto d'impiego/servizio militare;

> inoltre il criterio discriminante per determinare l'applicabilità delle sanzioni di Corpo o di Stato non risiede soltanto nella gravità della violazione posta in essere, ma scaturisce, piuttosto, dalla esatta individuazione del titolare dell'interesse al ripristino dell'integrità dell'ordinamento disciplinare violato; soltanto se tale interesse rimane obiettivamente circoscritto all'interno del "Corpo" d'appartenenza, si potrà legittimamente adottare una sanzione di corpo, mentre per l'infrazione che leda l'interesse generale dell'Amministrazione militare e della collettività statale dovrà comminarsi una sanzione di Stato".

Dalla lettura in combinato disposto delle norme attualmente in vigore emergerebbe che le sanzioni disciplinari di stato possano essere applicate rispettando i seguenti requisiti:

> effetti della mancanza che si riverberano all'esterno dell'Istituzione in tema di lesione del prestigio o dell'immagine (art. 713 regolamento<sup>(8)</sup>);

---

(8) *Art. 713. Doveri attinenti al grado.*

1. Il grado corrisponde alla posizione che il militare occupa nella scala gerarchica.
2. Egli deve astenersi, anche fuori servizio, da comportamenti che possono comunque condizionare l'esercizio delle sue funzioni, ledere il prestigio dell'istituzione cui appartiene e pregiudicare l'estraneità delle Forze armate come tali alle competizioni politiche, fatto salvo quanto stabilito dall'articolo 1483 del codice.
3. Il militare investito di un grado deve essere di esempio nel compimento dei doveri, poiché l'esempio agevola l'azione e suscita lo spirito di emulazione.

➤ lesione del rapporto di fiducia sul quale è fondato il rapporto di impiego/servizio del militare. Rapporto di fiducia che è sintetizzato nei doveri inerenti al giuramento prestato (art. 712 regolamento<sup>(9)</sup>). Infatti solo questa fattispecie individua nella fedeltà alla Repubblica e alle sue Istituzioni il fondamento del rapporto di impiego/servizio. Tuttavia giova evidenziare che la mancata prestazione del giuramento produce l'effetto della revoca della nomina nel grado così come previsto dall'art. 853 del Codice.

Taluna giurisprudenza ha sottolineato che l'incisione definitiva del rapporto di fiducia si può perfezionare anche con il compimento di un solo fatto e su ciò non influisce il successivo comportamento tenuto dal militare. In particolare, in una relazione biunivoca, l'amministrazione sarà chiamata a valutare il rendimento e la condotta in servizio del militare ma ciò non costituirà un limite alla valutazione della gravità assoluta dei fatti<sup>(10)</sup>.

Specialmente a seguito di eventi particolarmente gravi, l'ordinamento ha individuato una norma che consente all'amministrazione, ben prima dell'esercizio dell'azione disciplinare, di valutare il grado di gravità della condotta tenuta dal militare e degli eventi da esso causati. L'art. 917<sup>(11)</sup> prevede che l'Amministrazione possa, per fatti di notevole gravità, sospendere precauzionalmente il militare in attesa di esercitare l'azione disciplinare di stato.

Questa prima valutazione discrezionale però dovrà essere obbligatoriamente perfezionata dall'amministrazione, pena la mancata qualificazione del fatto come "notevolmente grave".

Infatti recente giurisprudenza ha rilevato che quando i fatti non presentano una gravità tale da giustificare di per sé l'adozione della massima sanzione disciplinare, è la stessa Amministrazione a non assumere alcun provvedimento di sospensione cautelare dal servizio<sup>(12)</sup>.

(9) *Art. 712. Doveri attinenti al giuramento.*

1. Con il giuramento di cui all'articolo 621, comma 6, del codice il militare di ogni grado s'impegna solennemente a operare per l'assolvimento dei compiti istituzionali delle Forze armate con assoluta fedeltà alle istituzioni repubblicane, con disciplina e onore, con senso di responsabilità e consapevole partecipazione, senza risparmio di energie fisiche, morali e intellettuali affrontando, se necessario, anche il rischio di sacrificare la vita.
2. L'assoluta fedeltà alle Istituzioni repubblicane è il fondamento dei doveri del militare.

(10) Cons. Stato, Sez. Quarta, Sent., (ud. 20 luglio 2017) 26-10-2017, n. 4942.

(11) *Art. 917. Sospensione precauzionale facoltativa connessa a procedimento disciplinare.*

1. La sospensione precauzionale può essere disposta durante lo svolgimento del procedimento disciplinare di stato instaurato per fatti di notevole gravità da cui possa derivare la perdita del grado.
2. La sospensione precauzionale di cui al comma 1 può essere disposta in vista dell'esercizio dell'azione disciplinare, ma la stessa è revocata a tutti gli effetti se la contestazione degli addebiti non ha luogo entro sessanta giorni dalla data in cui è stato comunicato il provvedimento di sospensione.

(12) Cons. Stato, Sez. Quarta, Sent., (ud. 7 novembre 2019) 24-02-2020, n. 1359.

### 3. La gravità sotto il profilo soggettivo e oggettivo

Rammentiamo che, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. a), legge n. 241/1990, il responsabile del procedimento ha l'obbligo di valutare, ai fini istruttori, i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione del provvedimento. In questo contesto, la fase di esame e valutazione degli elementi raccolti durante l'istruttoria assume un'importanza particolare. In questa fase, oltre ai fatti contestati e alle giustificazioni addotte, il responsabile del procedimento, ai sensi dell'art. 1355 del Codice, deve anche considerare alcuni elementi relativi sia alle condizioni sia alle qualità soggettive dell'incolpato sia a circostanze oggettive rilevanti sul piano dell'aggravamento della responsabilità disciplinare. Gli elementi di carattere soggettivo sono indici neutri, nel senso che possono indurre l'autorità competente a valutare la responsabilità disciplinare in modo più o meno favorevole per l'interessato. In questo contesto devono essere considerati:

> i precedenti di servizio, che attenueranno o aggraveranno la responsabilità in relazione alla loro valenza, rispettivamente positiva o negativa. Vanno valutati in relazione a dati oggettivi come la documentazione caratteristica che esprime un giudizio complessivo ed esauriente sulle qualità e il rendimento in servizio del militare;

> i precedenti disciplinari, che attenueranno o aggraveranno la responsabilità in relazione alla loro presenza o meno nella documentazione personale dell'incolpato. La presenza di precedenti disciplinari evidenzia certamente una minore osservanza delle regole della disciplina militare;

> il grado che è sicuro indice di maggiore responsabilità disciplinare quanto più sia elevato;

> l'età, che è rilevante sulla valutazione della maturità del militare. Più giovane è l'età più facilmente potrà essere scusato l'illecito;

> l'anzianità di servizio, che è un elemento che gioca un ruolo analogo a quello dell'età, perciò una minor anzianità di servizio è sicuramente una scusante del comportamento disciplinarmente illecito del militare (si pensi, nel campo penale militare, all'attenuante di recluta), mentre una maggiore anzianità di servizio può essere valutata come elemento aggravante in relazione all'esperienza ormai acquisita.

Un altro gruppo di elementi, invece, costituisce indice di gravità della responsabilità disciplinare. In particolare, l'art. 1355, comma 3, del Codice prevede che vanno punite con maggior rigore le infrazioni:

> intenzionali, commesse cioè con l'elemento soggettivo del dolo;

> commesse in presenza di altri militari, al di là del fatto che il militare manchevole avesse percepito o meno la loro presenza. La circostanza rileva inequivocabilmente sul piano oggettivo, stante l'assoluto valore dell'esempio nell'ordinamento militare;

> commesse in concorso con altri militari. L'art. 1355, comma 4, del Codice precisa, inoltre che, in caso di concorso di più militari nella stessa infrazione disciplinare, è inflitta al più elevato in grado o, a parità di grado, al più anziano una sanzione più severa. Il concorso di militari nelle infrazioni disciplinari non si informa ai principi penalistici, per cui non è necessario il dolo di concorso (cioè la coscienza e la volontà di concorrere con altri in un'infrazione disciplinare), ma è necessario che sia comune ai militari concorrenti almeno la violazione di un dovere specifico. Anche questa circostanza rileva sul piano oggettivo;

> ricorrenti con carattere di recidività. Si rammenti che la recidiva legittima una sanzione più grave per un'infrazione astrattamente rientrante nell'ambito di applicazione di una sanzione meno grave.

#### 4. Conclusioni

Per terminare la mia disamina vorrei partire dalla massima giurisprudenziale che graniticamente afferma: "le valutazioni operate in sede disciplinare sono espressione del potere discrezionale dell'Amministrazione procedente, come tali insindacabili nel merito se non per macroscopici profili di irrazionalità e/o travisamento dei fatti e/o abnormità"<sup>(13)</sup>.

Come abbiamo avuto modo di analizzare, le scelte dell'amministrazione, anche nel merito, devono rispettare stretti criteri di ponderazione e qualificazione del grado di gravità dei fatti. Eventi i cui effetti si riverberano solo all'interno dell'Ente non sono giuridicamente in grado di produrre effetti sul rapporto di impiego, come non lo sono fatti specifici non rientranti tra le ipotesi qualificate dall'art. 751 del TUROM, o fatti per i quali è richiesta la reiterazione o la recidiva.

L'organo competente non deve mai essere lasciato solo nel giudicare i fatti. Coinvolgimenti emotivi o sociali possono dirigere la decisione verso provvedimenti abnormi e ingiusti. I nostri valori morali di militari, l'etica dei nostri comportamenti ci impongono di adottare non solo provvedimenti amministrativi legittimi ma anche "giusti".

"Giusti" per le finalità educative nei confronti dell'incolpato, "giusti" per gli obiettivi di prevenzione generale nei confronti dei consociati.

Adottare provvedimenti abnormi non solo mina la coesione interna dell'amministrazione, ma è in grado di compromettere definitivamente il rapporto di fiducia tra tutti coloro che sono chiamati ad operare in un ambiente gerarchico ove il superiore non è solo fonte di precetti ma anche giudice monocratico dei comportamenti dei subordinati.

---

(13) Cons. Stato, Sez. Quarta, n. 295 del 2017; tra le tante, Sez. Quarta, n. 2694 del 2015; n. 5670 del 2012; n. 6605 del 2011; Cons. Stato, Sez. Quarta, Sent., 26-10-2017, n. 4942.



Professore  
Marco Gemignani(\*)

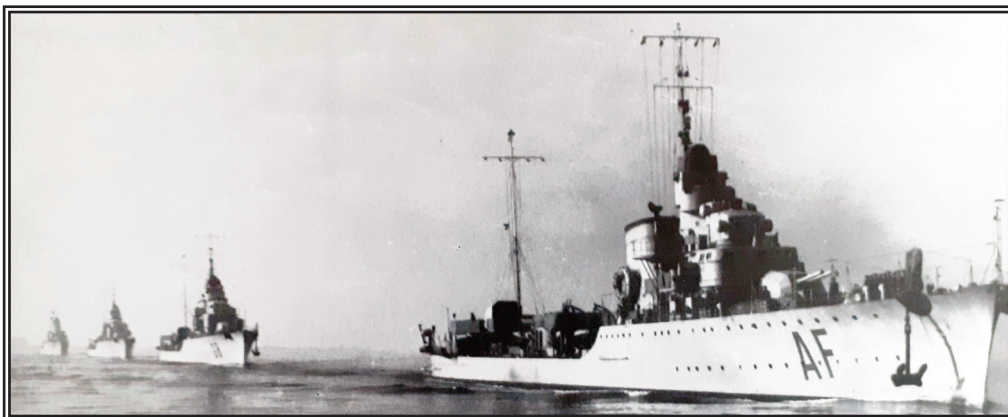
## STUDI MILITARI

### Le navi della Regia Marina e della Marina Militare con il nome *Carabiniere* (seconda parte)

#### Il secondo *Carabiniere*, una nave veramente fortunata

Negli anni Trenta del XX secolo la Regia Marina era in fase di espansione e, per portare avanti uno sviluppo equilibrato in tutte le componenti del naviglio, dovette dotarsi anche di numerosi cacciatorpediniere, tanto più che questa tipologia di unità aveva dimostrato di poter assolvere parecchi compiti.

In quel periodo, infatti, entrarono in servizio gli otto caccia della classe “Freccia”, suddivisi in due serie da quattro che, oltre all’unità eponima, era composta dal *Baleno*, dal *Dardo*, dal *Folgore*, dal *Fulmine*, dal *Lampo*, dal *Saetta* e dallo *Strale*, della classe “Maestrale”, che annoverava oltre a quest’ultima unità il *Libeccio*, il *Grecale* e lo *Scirocco*, a cui seguì la classe “Alfredo Oriani” con questa nave, il *Giosuè Carducci*, il *Vincenzo Gioberti* e il *Vittorio Alfieri*<sup>(31)</sup>.



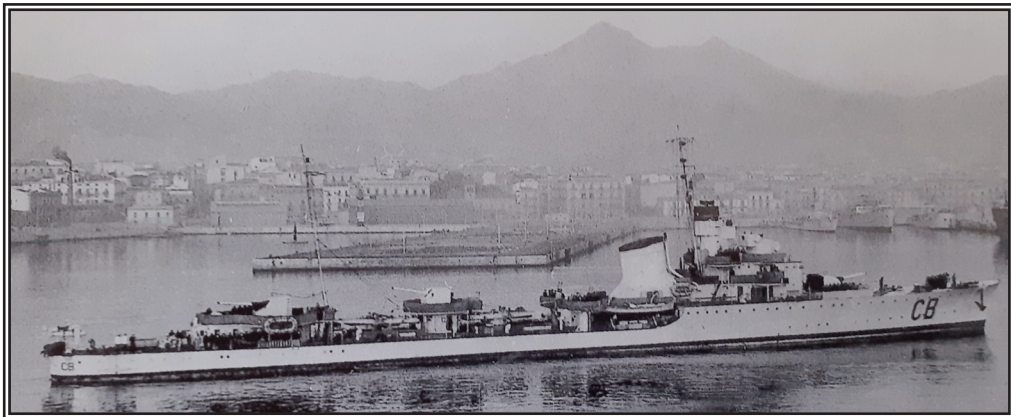
I quattro cacciatorpediniere della classe “Alfredo Oriani”, più nota come classe “Poeti”, che costituirono la IX Squadriglia che spesso operò insieme alla XII alla quale fu assegnato il *Carabiniere*  
(Fototeca dell’Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

(\*) Docente di Elementi di Storia e Strategia Navale presso l’Accademia Navale di Livorno.

(31) Quest’ultima classe era anche denominata “Poeti”.

Nella realizzazione di ognuna delle tre classi di cacciatorpediniere si tenne conto delle esperienze maturate con la precedente, con il risultato che la quarta fu in assoluto la migliore e ne entrarono in servizio, prima dell'inizio della Seconda guerra mondiale, ben dodici esemplari e, dopo l'ingresso dell'Italia nel conflitto, ne vennero impostati altri sette di cui cinque fecero in tempo a partecipare alle ostilità. Questa quarta classe di caccia, dal nome della prima unità di cui fu iniziata la costruzione, fu chiamata "Camicia Nera" ma era comunemente nota come "Soldati".

La prima serie era formata dall'*Alpino*, dall'*Artigliere*, dall'*Ascarì*, dall'*Aviere*, dal *Bersagliere*, dal *Camicia Nera*, dal *Carabiniere*, dal *Corazziere*, dal *Fuciliere*, dal *Geniere*, dal *Granatiere* e dal *Lanciere*; la seconda serie era costituita dal *Bombardiere*, dal *Carrista*, dal *Corsaro*, dal *Legionario*, dal *Mitragliere*, dallo *Squadrista* e dal *Velite*<sup>(32)</sup>.



Il cacciatorpediniere *Carabiniere*, la seconda unità della Regia Marina a portare questo nome. Sopra la tuga centrale si nota il quinto cannone da 120 millimetri che su alcune unità della sua classe era stato installato al posto di un obice per il tiro illuminante

(Fototeca dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

Il *Carabiniere* appartenente a questa classe venne impostato nei Cantieri Navali del Tirreno di Riva Trigoso vicino a Genova il 1° febbraio 1937; gli fu assegnato il distintivo ottico di fiancata CB che richiamava il suo nome e la cerimonia del varo avvenne il 23 luglio 1938 e ad essa parteciparono numerose autorità fra le quali l'ammiraglio di squadra Medaglia d'Oro al Valore Militare Ildebrando Goiran comandante in capo del Dipartimento Militare Marittimo dell'Alto Tirreno in rappresentanza del Ministero della Marina e il Generale di Corpo


(32) Dopo la caduta del Fascismo in seguito alla riunione del Gran Consiglio avvenuta la notte fra il 24 e il 25 luglio 1943 i nomi dei due caccia che erano legati al regime, *Camicia Nera* e *Squadrista*, furono cambiati rispettivamente con quelli di *Artigliere* e di *Corsaro*, impiegando i nomi di altrettante unità di questa classe che erano state affondate rispettivamente la prima in combattimento il 12 ottobre 1940 al largo di Malta e la seconda per aver urtato una mina vicino a Biserta il 9 gennaio 1943.



d'Armata Riccardo Moizo, Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, con la consorte, la contessa Angelina Lovaria, che fu la madrina del varo<sup>(33)</sup>.

**MINISTERO DELLA MARINA**  
**GABINETTO**

Archivio O.



*Riccardo Moizo*  
(1877-1962)

**V A R O**

c.t. *Carabiniere*

ESEGUITO A *Riva Trigoso* IL *23.7.38*

MADRINA *Consorte S.E. Gen. Moizo - C<sup>te</sup> Gen.<sup>le</sup>*  
*Arma RR.CC. -*

N / I

La cartella contenente la pratica riguardante il varo del cacciatorpediniere *Carabiniere* avvenuto a Riva Trigoso il 23 luglio 1938. La madrina della cerimonia fu la moglie del generale di corpo d'armata Riccardo Moizo, comandante generale dell'Arma  
(Fototeca dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

(33) AUSMM, *Raccolta di base*, busta 2808, fascicolo 1: telegramma dell'ammiraglio d'armata Domenico Cavagnari a Maricost in sede, Marina La Spezia e Navalgenio Genova spedito da Roma il 16 luglio 1938, con n. di protocollo 60223. La Santa Messa che si tenne nella medesima occasione fu officiata dal cappellano militare capo don Enrico Martinengo, vedi ivi: lettera del vicario militare generale monsignore Carlo Rusticoni al Ministero della Marina-Ufficio di Gabinetto redatta a Roma il 13 luglio 1938, con n. di protocollo 98/38 e avente oggetto "Varo del RCT Carabiniere".



Il cacciatorpediniere era lungo fuori tutto 106,70 metri, largo 10,20 metri, dislocava a pieno carico 2.460 tonnellate e il pescaggio relativo era di 4,40 metri. L'apparato motore era costituito da tre caldaie e due turboriduttori che svilupparono una potenza di circa 50.000 cavalli che permettevano una velocità massima di 39 nodi; l'autonomia era di 2.200 miglia nautiche alla velocità di 20 nodi.

L'armamento originale era composto da quattro cannoni da 120 millimetri in due impianti binati, uno posto sul ponte di castello a prora e uno su una piccola tuga poppiera, ai quali proprio al *Carabiniere* e ai gemelli *Ascari* e *Geniere* durante la Seconda guerra mondiale fu aggiunto un quinto identico pezzo sopra una tuga a centronave al posto di un obice per il tiro illuminante del medesimo calibro, otto mitragliere da 20 millimetri, sei tubi lanciasiluri da 533 millimetri in due impianti trinati, un paio di lanciabombe e aveva la possibilità di imbarcare fino a cinquantadue mine.

Dopo l'entrata in servizio il *Carabiniere* fu assegnato con i gemelli *Ascari*, *Corazziere* e *Lanciere* alla XII Squadriglia e il 18 giugno 1939 a Livorno si tenne la cerimonia per la consegna della Bandiera di combattimento, evento che riguardò anche gli altri undici cacciatorpediniere della stessa classe.

Quella del *Carabiniere* fu offerta dagli ufficiali dell'Arma e la madrina della consegna fu la signora Felicità Contestabile, moglie del generale di divisione Carlo Contestabile vicecomandante generale della Benemerita<sup>(35)</sup>.



I dodici cacciatorpediniere della classe "Camicia Nera", maggiormente conosciuta come classe "Soldati", a Livorno il giorno della cerimonia per la consegna della bandiera di combattimento, che al *Carabiniere* fu donata dagli ufficiali della Benemerita

(Fototeca dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

(35) AUSMM, *Statini dell'attività bellica delle navi*, busta 8, fascicolo 9: "Stato Maggiore della Marina. Ufficio Storico. Succinte notizie storiche relative alle unità della M. M. italiana alle quali è stato assegnato il nome *Carabiniere*".

La bandiera era contenuta nel medesimo cofano di legno già impiegato per ospitare quella del primo *Carabiniere*, realizzato dallo scultore Enrico Tadolini una trentina di anni prima, che era stato sottoposto a un intervento di restauro e di modernizzazione in quanto nel frattempo era stato creato lo stemma araldico dell'Arma e il suo motto, ovviamente assegnato al cacciatorpediniere, era cambiato nel 1914 da "Usi obbedir tacendo e tacendo morir" in quello ancora oggi in uso "Nei secoli fedele"<sup>(36)</sup>.

Come è noto il 10 giugno 1940 l'Italia entrò nella Seconda guerra mondiale schierandosi a fianco della Germania, alla quale era unita dalla sottoscrizione del cosiddetto "Patto d'acciaio" avvenuta a Berlino il precedente 22 maggio 1939 e il *Carabiniere*, al comando del capitano di fregata Antonio Battaglia, come era già accaduto all'unità omonima nel Conflitto italo-turco e nella Grande guerra, fu impiegato fin dall'apertura delle ostilità. Infatti alle 03:00 dell'11 giugno salpò dalla base siciliana di Augusta per rinforzare la scorta all'incrociatore pesante *Pola* e alle navi della III Divisione Navale composta dai similari *Trento*, *Trieste* e *Bolzano* che si stavano concentrando a Messina, da dove ripartì insieme ad esse alle 23:00 dello stesso giorno per tentare di intercettare alcune unità avversarie e rientrò nel medesimo porto siciliano alle 17:30 del 12 giugno dopo aver percorso 430 miglia<sup>(37)</sup>.

Nei giorni successivi eseguì altre missioni operando da Messina e il 2 luglio si trasferì nella più meridionale base di Augusta dalla quale alle 17:15 del 7 di quello stesso mese salpò per proteggere, insieme alle unità della I e della II Squadra Navale un importante convoglio di cinque piroscafi destinato a Bengasi per trasportarvi una settantina di carri armati medi e numerosi autoveicoli del Regio Esercito<sup>(38)</sup>.

Il capo di Stato Maggiore Generale, il maresciallo d'Italia Pietro Badoglio, si era raccomandato durante una riunione svoltasi a Roma nel pomeriggio del 2 luglio di garantire l'arrivo di questi mezzi in Libia per consentire al parigrado Rodolfo Graziani di iniziare un'offensiva contro i britannici schierati in Egitto<sup>(39)</sup>.

Il *Carabiniere* con i cacciatorpediniere della XII Squadriglia *Ascari*, *Corazziere* e *Lanciere* e altre unità avrebbe assolto la funzione di scorta indiretta, mentre un paio di incrociatori leggeri, quattro caccia e sei torpediniere si sarebbero occupati della scorta diretta. Nel frattempo che le unità italiane erano impegnate in questa missione denominata "T.C.M." agli ordini dell'ammiraglio di squadra Inigo Campioni<sup>(40)</sup>, il comandante in capo della *Mediterranean Fleet*,

(36) LAURA SECCHI, *La campana di bordo*, in *Notiziario Storico dell'Arma dei Carabinieri*, I (2016), 5, pag. 86.

(37) AUSMM, *Statini dell'attività bellica delle navi*, busta 8, fascicolo 9: "Stato Maggiore della R. Marina. Centro documentazione storica. Nave: *Carabiniere*".

(38) Ivi: "R.C.T. Carabiniere. Diario di guerra", annotazione del 7 luglio 1940.

(39) Carlo MAZZACCARA, Antonello BIAGINI, *Verbali delle riunioni tenute dal Capo di SM Generale*, vol. I, Roma, Stato Maggiore dell'Esercito Ufficio Storico, 1983, pag. 70.

(40) AUSMM, *Biografie ufficiali*, busta C 1, fascicolo 21: "Repubblica Italiana. Ministero della

l'ammiraglio Andrew Browne Cunningham, aveva pianificato l'Operazione "M.A.5" per proteggere con la sua formazione due convogli mercantili che si trovavano a Malta e che dovevano evacuare parte della popolazione civile dell'isola per evitare che rimanesse coinvolta nel conflitto<sup>(41)</sup>. Le due flotte vennero individuate dagli aerei da ricognizione contrapposti la mattina dell'8 luglio e, mentre la formazione della Regia Marina aveva iniziato la navigazione di ritorno dopo aver assolto il compito di scortare il convoglio a Bengasi, quella britannica fu attaccata da bombardieri italiani che colpirono con un ordigno l'incrociatore leggero



L'ammiraglio di squadra Inigo Campioni, responsabile della I Squadra Navale e comandante superiore in mare durante l'Operazione "T.C.M."

(Fototeca dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

*Gloucester*<sup>(42)</sup>.

Difesa-Marina. Direzione Generale degli Ufficiali e dei Servizi Militari e Scientifici. Divisione IIa. Sezione IVa. Matricola Ufficiali. Corpo Stato Maggiore Generale. Estratto matricolare dell'Ammiraglio di Squadra (deceduto) Campioni Inigo figlio di Oscar e di Pamela Torcigliani nato il 14 novembre 1878 a Viareggio provincia di Lucca".

- (41) *The National Archives* (d'ora in poi TNA), ADM 199, busta 1048: copia delle istruzioni diramate dall'Office of Commander-in-Chief, Mediterranean Station al Vice Admiral Malta, al Senior British Naval Officer Canal Area, al Rear Admiral First Battle Squadron, al Rear Admiral Commanding Third Cruiser Squadron, al Rear Admiral Alexandria, ai Captains della 2<sup>nd</sup> Destroyer Flotilla, della 10<sup>th</sup> Destroyer Flotilla, della 14<sup>th</sup> Destroyer Flotilla, della First Submarine Flotilla, all'Officer Commanding No. 201 Group RAF, ai Commanding Officers H.M. Ships *Warspite*, *Malaya*, *Royal Sovereign*, *Ramilles*, *Eagle*, *Capetown*, *Caledon*, *Orion*, *Neptune*, *Liverpool*, *Gloucester*, *Dainty*, *Diamond*, *Decoy*, *Defender*, *Nubian*, *Mobawk*, *Janus*, *Juno*, *Jervis*, *Hyperion*, *Havock*, *Hero*, *Hereward*, *Hostile*, *Hasty*, *Ilex*, *Imperial*, ai Commanding Officers degli H.M. Submarines *Rorqual*, *Parthian*, *Phoenix*, *Proteus*, *Pandora*, *Otus*, *Olympus*, *Oswald*, *Osiris*, ai Commanding Officers H.M.A. Ships *Sydney*, *Stuart*, *Waterben*, *Vampire* e *Voyager* redatte sulla *Warspite* il 1° luglio 1940, con n. di protocollo Med. 0749/12 e avente oggetto "Operation M.A. Five".
- (42) La bomba, oltre a danneggiare seriamente la plancia del *Gloucester*, causò la morte di sette ufficiali, fra i quali il capitano di vascello Frederick Rodney Garside comandante dell'incrociatore, e tre rimasero feriti; inoltre decedettero altri undici membri dell'equipaggio e sei ebbero necessità di cure mediche, vedi ivi: allegato n. 2 al rapporto dell'ammiraglio Andrew Browne Cunningham al *Secretary of the Admiralty*, redatto a bordo della *Warspite* il 29 gennaio 1941, con n. di protocollo Med. 0112/00212/16 e avente oggetto *Operation M.A.5 and action with Italian Fleet off Calabria, 9<sup>th</sup> July, 1940.*



L'ammiraglio britannico Andrew Browne Cunningham comandante della *Mediterranean Fleet*  
(Fototeca dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)



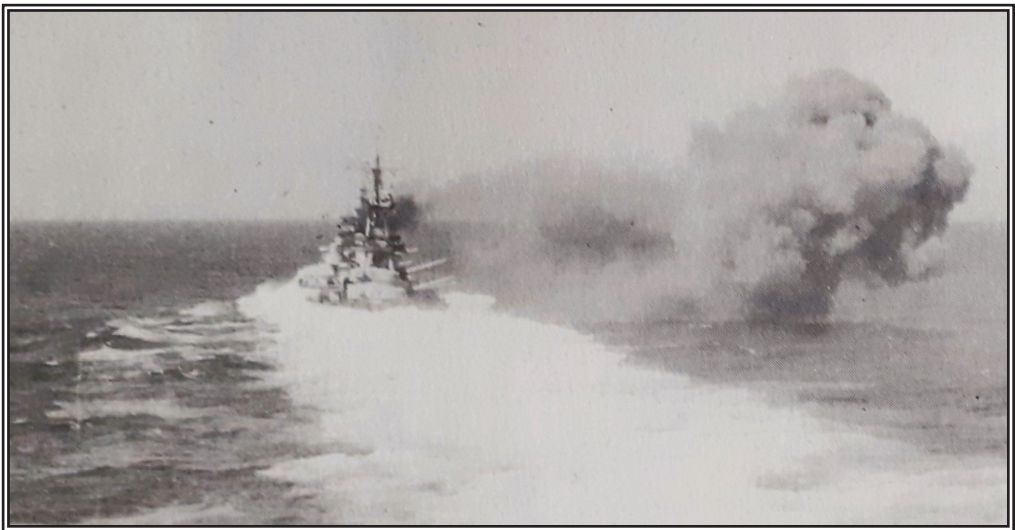
L'incrociatore britannico *Gloucester*, rimasto danneggiato da una bomba sganciata da velivoli italiani l'8 luglio 1940 mentre era impegnato nell'Operazione "M.A.5"  
(Collezione Fulvio Petronio)

L'ammiraglio Cunningham, informato della presenza in mare della squadra avversaria, prese la decisione di modificare da difensiva ad offensiva la sua missione, ovvero posticipando la partenza dei mercantili britannici da Malta così da potersi dedicare a intercettare le navi nemiche in rotta verso la base di Taranto.

All'alba del 9 luglio i ricognitori italiani avevano perso il contatto con la *Mediterranean Fleet*, che rintracciarono solamente quando quest'ultima era riuscita a fraporsi fra le navi di *Campioni* e *Taranto*.

Oltretutto l'ammiraglio italiano era diretto verso sud nell'errata convinzione, in base ad alcune parziali decrittazioni di messaggi in codice britannici, che Cunningham facesse rotta verso il litorale orientale della Sicilia per cannoneggiarlo. Così quando Campioni seppe dagli aerei da ricognizione che l'avversario era alle sue spalle, dovette accostare verso settentrione e nel pomeriggio del 9 luglio si svolse quella che venne chiamata la Battaglia di Punta Stilo che fu l'unica combattuta durante tutto il Secondo conflitto mondiale fra le corazzate italiane e quelle della *Royal Navy*.

Lo scontro si svolse con un iniziale e infruttuoso attacco di nove aerosiluranti inglesi decollati dalla portaerei *Eagle* a cui seguì un altrettanto inconcludente scambio di cannonate fra gli incrociatori d'avanguardia. Successivamente entrarono in azione le due corazzate *Giulio Cesare* (nave ammiraglia di Campioni) e *Conte di Cavour* che si batterono contro le similari *Warspite* (unità di bandiera di Cunningham) e *Malaya*, che sparò solo otto salve al limite della gittata dei propri cannoni mentre la terza nave da battaglia britannica, la *Royal Sovereign*, in posizione arretrata e assai lenta, non prese parte al duello artiglieresco<sup>(43)</sup>.



La corazzata *Giulio Cesare*, nave ammiraglia di *Campioni*, mentre spara contro le similari unità della *Royal Navy* nel corso della Battaglia di Punta Stilo

(Fototeca dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

(43) AUSMM, *Scontri navali ed operazioni di guerra*, busta 5, fascicolo H: copia della lettera dell'*Intelligence Division, Naval Staff, Admiralty* all'ammiraglio di squadra Paolo Maroni redatta a Londra il 27 agosto 1948.

Alle 15:57, cinque minuti dopo l'inizio del contatto balistico, la *Giulio Cesare* fu colpita da un proietto da 381 millimetri sparato dalla *Warspite* e alle 16:05 fu la volta dell'incrociatore pesante *Bolzano* ad essere danneggiato da tre colpi da 152 millimetri dell'incrociatore leggero *Neptune*<sup>(44)</sup>.



Le navi da battaglia *Giulio Cesare* e *Conte di Cavour* inquadrare dal tiro delle corazzate britanniche nel pomeriggio del 9 luglio 1940

(Fototeca dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

Campioni, che aveva deciso interrompere il contatto balistico e di accostare verso ovest, ordinò che i cacciatorpediniere attaccassero con decisione l'avversario per permettere il ripiegamento del grosso e in questa azione fu coinvolto il *Carabiniere* con le altre tre unità della XII Squadriglia unitamente a quelle della VII, della IX, della XI e della XIV Squadriglia. I caccia puntarono addosso alle navi nemiche e alle 16:15 il *Carabiniere* aprì il fuoco con i pezzi da 120 millimetri e lo stesso fecero i caccia e gli incrociatori britannici dell'avanguardia.

Giunto a una distanza telemetrata di 11.000 metri dalle forze leggere della *Royal Navy* e a 13.000 dalle corazzate il capitano di fregata Battaglia, mentre stava per far partire i siluri, si rese conto che le unità avversarie avevano iniziato l'accostata verso la XII Squadriglia per cui sarebbe stato quasi impossibile colpirle con le armi subacquee, tanto più che sia il telemetraggio sia il lancio erano fortemente disturbati dalle rollate ampie ben 20° causate dalle onde prodotte dai caccia che precedevano il *Carabiniere*. Il capitano di fregata Carmine D'Arienzo, comandante del *Lanciere* e della XII Squadriglia, impartì pertanto l'ordine di modificare la rotta puntando verso nord-ovest alla velocità di 35 nodi per allontanarsi dall'avversario proteggendosi con i nebbiogeni.

(44) TNA, ADM 199, busta 1048: allegato n. 2 al rapporto dell'ammiraglio Andrew Browne Cunningham al *Secretary of the Admiralty*, redatto a bordo della *Warspite* il 29 gennaio 1941, con n. di protocollo Med. 0112/00212/16 e avente oggetto "Operation M.A.5 and action with Italian Fleet off Calabria, 9<sup>th</sup> July, 1940"; Alan Raven-John Roberts, *British Battleships of World War Two*, London, Arms and Armour Press, 1981, pag. 357.



La manovra di disimpegno riuscì perfettamente e alle 17:10 fu interrotto il contatto balistico; le navi italiane si diressero in parte verso lo Stretto di Messina mentre altre, fra le quali la XII Squadriglia, fecero rotta per Augusta e durante la navigazione di rientro furono ripetutamente attaccate da bombardieri della Regia Aeronautica che le avevano scambiate per unità britanniche<sup>(45)</sup>.

Le navi italiane cercarono di farsi riconoscere come tali e inizialmente non aprirono il fuoco ma poi, quando le bombe cominciarono a cadere troppo vicine in quanto i velivoli nel prendere la mira non erano disturbati dal tiro contraereo, le unità della Regia Marina iniziarono a sparare e abbatterono pure un trimotore SM 79 e danneggiarono altri apparecchi che, da parte loro, non colpirono nessuna nave italiana né avversaria<sup>(46)</sup>.

Anche il Carabiniere aprì il fuoco contro gli aerei impiegando i cannoni e le mitragliere in quanto li aveva erroneamente identificati come britannici e alle 20:15 le sue vedette ritennero di aver avvistato a 3.000 metri di distanza un sommergibile contro il quale il caccia si diresse e lanciò sei bombe di profondità senza risultato.

Alle 23:00 il Carabiniere insieme alle restanti unità della XII Squadriglia e ad altre navi si ormeggiò ad Augusta, dopo aver percorso durante quella missione durata circa due giorni e mezzo ben 1.314,4 miglia<sup>(47)</sup>.

Il 23 agosto il capitano di fregata Battaglia venne sostituito dal parigrado Ernesto Giuriati e nei mesi successivi il Carabiniere fu impiegato nel Tirreno e nello Ionio in missioni per la ricerca di forze navali di superficie e di sommergibili della *Royal Navy* britannica, per la scorta a unità maggiori e a convogli mercantili e per esercitazioni<sup>(48)</sup>.

---

(45) Questo errore di identificazione, che ebbe lunghi strascichi fra i vertici della Regia Marina e della Regia Aeronautica, fu causato da diversi fattori, fra i quali il fatto che agli equipaggi dei velivoli italiani era stato detto che le navi nazionali avevano il ponte di castello pitturato di bianco, senonché invece della vernice era stata utilizzata la calce con il risultato che dopo due giorni che erano in mare la pitturazione era stata asportata dall'acqua per cui questo segno di riconoscimento non era più visibile; inoltre le posizioni delle due flotte comunicate ai piloti al momento del decollo dagli aeroporti non erano più quelle che esse avevano quando i velivoli giunsero nell'area della battaglia e a ciò si aggiunse la scarsa visibilità presente in quel tratto di mare per l'emissione di cortine fumogene da parte delle navi, vedi Francesco MATTESINI, *La battaglia di Punta Stilo*, Roma, Ufficio Storico della Marina Militare, 2001, pagg. 92-111.

(46) AUSMM, *Scontri navali ed operazioni di guerra*, busta 3, fascicolo A: lettera dell'ammiraglio di squadra Angelo Iachino a Supermarina e per conoscenza a Littorio per Squadra redatta sul Pola il 7 settembre 1940, con n. di protocollo 597 SRP e avente oggetto "Azione di Punta Stilo. Attacchi di aerei nazionali".

(47) Ivi, *Statini dell'attività bellica delle navi*, busta 8, fascicolo 9: "R.C.T. Carabiniere. Diario di guerra", annotazione del 9 luglio 1940.

(48) Ivi: "Cenni storici relativi all'attività del Ct. Carabiniere 2ª unità della Marina da guerra italiana con tale nominativo".

Il 28 ottobre 1940 l'Italia attaccò la Grecia e la Gran Bretagna si impegnò per sostenere questo nuovo alleato e la *Royal Navy* pianificò una complessa operazione per scortare convogli destinati a Malta e in Grecia, congiungersi con una forza navale proveniente da Gibilterra, proteggere la navigazione di un convoglio di ritorno da Malta, attaccare le unità mercantili italiane impegnate nel rifornire i reparti del Regio Esercito che combattevano sul fronte greco-albanese e, come azione più importante, attaccare con una ventina di velivoli decollati dalla portaerei *Illustrious* la flotta avversaria di stanza a Taranto.

La ricognizione aerea italiana individuò alcune delle formazioni della *Royal Navy* che si trovavano in mare l'11 novembre e, per poter lasciare la base pugliese rapidamente per intercettare il naviglio britannico, parecchie unità furono spostate dal Mar Piccolo al Mar Grande. Quella sera Taranto fu attaccata da venti biplani Fairey "Swordfish" che, al prezzo di due velivoli abbattuti dal fuoco contraereo, danneggiarono con siluri le corazzate *Littorio*, *Cao Duilio* e *Conte di Cavour* e colpirono con bombe che non esplosero l'incrociatore pesante *Trento* e il cacciatorpediniere *Libeccio*<sup>(49)</sup>.

Il *Carabiniere* in quell'occasione cominciò a dimostrare di essere una nave fortunata perché durante l'attacco degli aerei britannici si trovava in Mar Piccolo ormeggiata in andana, cioè di poppa, alla Banchina Scuola Comando con le altre unità della sua Squadriglia, proprio dove si trovavano il *Trento* e il *Libeccio* e non fu colpita da nessuna bomba e partecipò con le proprie armi al tiro contraereo<sup>(50)</sup>.

I vertici della Regia Marina decisero di spostare alcune delle navi presenti a Taranto per timore di nuove incursioni da parte degli aerei britannici e per avere più spazio per iniziare i lavori per rimettere in galleggiamento le tre corazzate colpite, che si erano adagate sul fondale del Mar Grande emergendo con le sovrastrutture<sup>(51)</sup>.

---

(49) Lievi danni da bombe furono causati anche alle strutture dell'arsenale, ai depositi di nafta e al vicino aeroporto, vedi ivi, Attacchi alle basi, busta 2, fascicolo 958: lettera dell'ammiraglio di squadra Angelo Iachino a Supermarina redatta sul Pola il 13 novembre 1940, con n. di protocollo 813 SRP e avente oggetto "Relazione sull'attacco aereo nemico svoltosi su Taranto nella notte sul 12 ricavato dai rapporti delle unità dipendenti".

(50) Ivi: "Grafico n. 3. Attacco aereo su Taranto"; ivi, Statini dell'attività bellica delle navi, busta 8, fascicolo 9: "R.C.T. Carabiniere. Diario di guerra", annotazione dell'11 novembre 1940.

(51) Delle tre unità solo la *Conte di Cavour*, quella bellicamente meno importante, non sarebbe rientrata in servizio. Le modalità dell'attacco degli aerei britannici contro le navi ormeggiate a Taranto furono studiate con molta attenzione dal capitano di corvetta Takeshi Naito, vice addetto navale dell'Ambasciata nipponica a Berlino, e servirono alla Marina giapponese per pianificare l'attacco alla base statunitense di Pearl Harbor il 7 dicembre 1941, vedi Peter HERDE, *Pearl Harbor*, trad. it. a cura di Antonio MARINELLI, Milano, Rizzoli, 1986, pag. 400; Alberto SANTONI, *Storia generale della guerra in Asia e nel Pacifico (1937-1945)*, vol. I, Modena, Stem Mucchi, 1977, pag. 125.

Pertanto intorno a mezzogiorno del 12 novembre il *Carabiniere* con gli altri caccia della XII Squadriglia lasciò la base pugliese scortando gli incrociatori pesanti della III Divisione Navale fino a Messina, da dove ripartirono il 16 perché erano stati segnalati movimenti di unità avversarie nel Mediterraneo occidentale<sup>(52)</sup>.

Le navi italiane rientrarono nel porto siciliano il 19 novembre senza aver avvistato il nemico ma il *Carabiniere*, l'*Ascari*, il *Lanciere* e le unità della III Divisione Navale salparono nuovamente da Messina il 26 novembre per unirsi alle navi da battaglia *Vittorio Veneto* e *Giulio Cesare*, agli incrociatori pesanti, *Fiume*, *Gorizia* e *Pola*, ai caccia della VII Squadriglia *Dardo*, *Freccia* e *Saetta*, della IX *Alfredo Oriani*, *Giosué Carducci*, *Vincenzo Gioberti* e *Vittorio Alfieri*, della XIII *Alpino*, *Bersagliere*, *Fuciliere* e *Granatiere* partiti da Napoli per intercettare la Forza H della *Royal Navy* proveniente da Gibilterra con rotta verso est<sup>(53)</sup>.



(52) AUSMM, *Statini dell'attività bellica delle navi*, busta 8, fascicolo 9: "R.C.T. Carabiniere. Diario di guerra", annotazioni dal 12 al 19 novembre 1940.

(53) Francesco MATTESINI, *La battaglia di Capo Teulada (27-28 novembre 1940)*, Roma, Ufficio Storico della Marina Militare, 2000, pag. 93.



Una sequenza di foto che ritraggono il cacciatorpediniere *Bersagliere*, uno dei gemelli del *Carabiniere*, in navigazione con il mare agitato. Da queste immagini si può ben comprendere come fosse difficile operare a bordo di tali unità quando le condizioni meteomarine non erano ottimali  
(Collezione Fulvio Petronio)

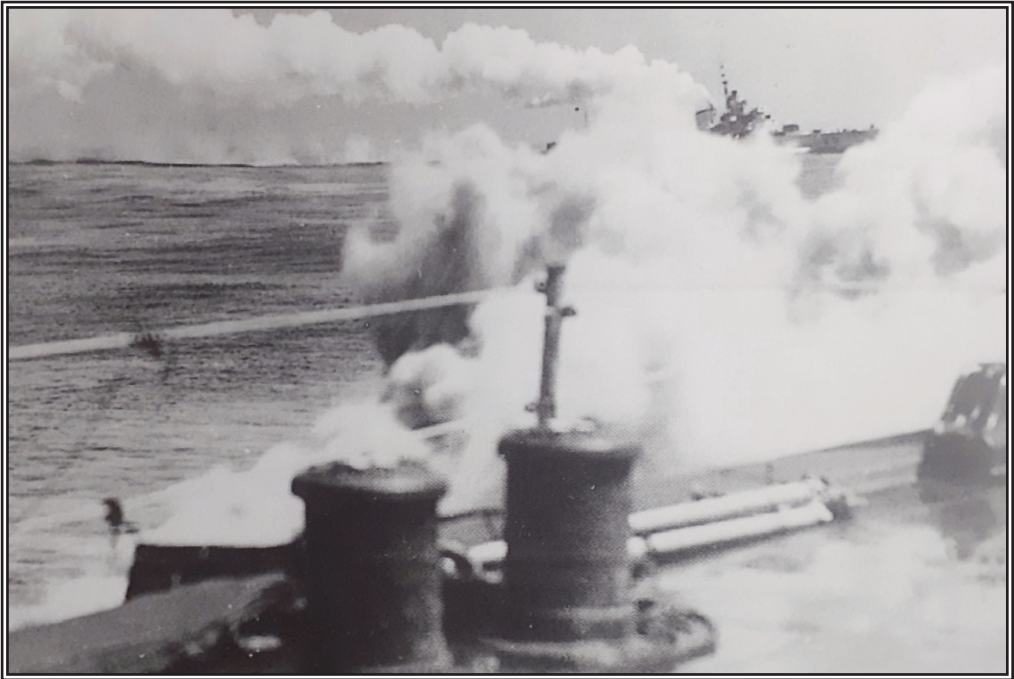
Quest'ultima, al comando del viceammiraglio James Fownes Somerville, era impegnata nello svolgimento della complessa Operazione "M.B.9" ed era costituita da una corazzata, un incrociatore da battaglia, una portaerei, un incrociatore pesante, sei incrociatori leggeri e quattordici cacciatorpediniere. La Forza H, seguendo una prassi che poi sarebbe divenuta costante, aveva fra l'altro l'obiettivo di scortare un convoglio di tre mercantili (missione denominata in codice "Collar") provenienti direttamente dalla Gran Bretagna e destinati a Malta e ad Alessandria d'Egitto fino al Canale di Sicilia, da dove si sarebbero avvalsi della protezione della *Mediterranean Fleet* per la restante parte del viaggio. Lo scontro fra la formazione italiana e quella britannica avvenne poco dopo mezzogiorno del 27 novembre al largo di Capo Teulada, nella parte sud-occidentale della Sardegna.



L'incrociatore pesante britannico *Berwick* rimasto danneggiato durante la Battaglia di Capo Teulada del 27 novembre 1940

(Fototeca dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

La battaglia, come era già accaduto a Punta Stilo, iniziò con il contatto balistico fra le avanguardie contrapposte, al quale partecipò anche la XII Squadriglia. Fu colpito l'incrociatore pesante britannico *Berwick* con due proiettili da 203 millimetri che gli causarono sette morti e nove feriti, ma il *Lanciere*, che operava vicino al *Carabiniere* (il quale per la seconda volta dimostrò di essere una nave fortunata), alle 12:35 fu centrato da un colpo da 152 millimetri sparato da uno degli incrociatori leggeri avversari che esplose nella sala macchine di poppa<sup>(54)</sup>.



I cacciatorpediniere *Carabiniere* e *Ascari* mentre stanno stendendo una cortina fumogena nel corso della Battaglia di Capo Teulada

(Collezione Fulvio Petronio)

Poco dopo fu raggiunto da altri due proiettili del medesimo calibro che non detonarono e il *Carabiniere* e l'*Ascari* stesero una cortina fumogena che nascose il gemello, cosicché i britannici spostarono il tiro su un incrociatore pesante italiano. Lo scontro terminò alle 13:15, con i britannici che riuscirono a far proseguire il convoglio verso i porti di destinazione<sup>(55)</sup>.

(54) TNA, ADM 199, busta 392: rapporto del viceammiraglio James Fownes Somerville al *Secretary of the Admiralty* redatto a bordo della *Renown* il 5 dicembre 1940, con n. di protocollo 171/11 e avente oggetto *Report of Proceedings of Force 'H' for period 19<sup>th</sup> November to 29<sup>th</sup> November 1940*.

(55) Ivi: busta 292: allegato n. 1 al rapporto dell'ammiraglio Andrew Browne Cunningham al *Secretary of the Admiralty*, redatto a bordo della *Warspite* il 20 luglio 1941, con n. di protocollo Med. 1083/00212/14 e avente oggetto "Operation M.B.9".

Il *Lanciere* nel frattempo, in seria difficoltà per le avarie subite, fu preso a rimorchio dall'*Ascari* che, scortati dal *Carabiniere*, alla velocità di 6-7 nodi raggiunsero Cagliari la sera del 27 novembre dove il caccia danneggiato cominciò le prime sommarie riparazioni, mentre le altre unità della Regia Marina fecero rotta per Napoli ormeggiandovisi fra le 12:00 e le 14:00 del 28<sup>(56)</sup>.

Nelle settimane successive le operazioni terrestri sul fronte greco-albanese presero una brutta piega per gli italiani e la Regia Marina cominciò ad aumentare la sua presenza nell'Adriatico e nello Ionio orientale e, fra le unità trasferite in quell'area vi fu anche il *Carabiniere*, il quale il 5 gennaio 1941 si spostò a Brindisi per essere più prossimo al nuovo teatro d'operazioni<sup>(57)</sup>.

Alle 04:30 dell'8 gennaio il *Carabiniere* lasciò la base pugliese per scortare, insieme ai similari *Ascari*, *Folgore* e alla torpediniera *Cantore*, i mercantili *Trapani* e *Silvano* carichi di truppe e quadrupedi destinati a Valona in Albania, che raggiunsero dopo una decina di ore di navigazione<sup>(58)</sup>.

Alle 12:10 del giorno successivo il *Carabiniere*, l'*Ascari*, il *Folgore* e il *Fulmine* lasciarono Valona per cannoneggiare tre località albanesi lungo la costa che erano state occupate dai greci e che rappresentavano degli obiettivi di alto valore strategico in quanto vi transitavano i rifornimenti per le truppe elleniche che fronteggiavano quelle italiane.

I quattro cacciatorpediniere si diressero verso gli obiettivi a 27 nodi di velocità e si divisero in due gruppi: il primo, costituito dal *Carabiniere* e dall'*Ascari*, doveva bombardare *Piqeras*, posto a 190 metri sul livello del mare, mentre il secondo, formato dal *Folgore* e dal *Fulmine*, avrebbe cannoneggiato rispettivamente le due località più settentrionali di Qeparo e Himara.

Fra le 14:30 e le 14:37 l'*Ascari* bombardò con i suoi pezzi da 120 millimetri *Piqeras*, imitato dalle 14:40 alle 14:48 dal *Carabiniere* che sparò contro la stessa località in meno di dieci minuti ben novantasei proiettili del medesimo calibro.

Dopo di loro entrarono in azione gli altri due caccia e durante il cannoneggiamento di Himara effettuato dal *Fulmine* l'unità fu inquadrata dal tiro di alcune batterie terrestri di medio calibro. Le due navi ripiegarono verso l'*Ascari* e il *Carabiniere*, con il risultato che alcune cannonate greche esplosero in acqua nei pressi di quest'ultimo caccia, senza tuttavia arrecargli alcun danno<sup>(59)</sup>.

(56) AUSMM, *Scontri navali ed operazioni di guerra*, busta 16 bis, fascicolo "Relazione sull'azione di Punta [sic] Teulada (27 novembre 1940)": lettera dell'ammiraglio di squadra Inigo Campioni a Supermarina e per conoscenza all'ammiraglio di squadra Angelo Iachino redatta sulla Vittorio Veneto il 31 gennaio 1941, con n. di protocollo 1/692 SRP e avente oggetto "Missione di guerra dei giorni 26-27-28 novembre 1940".

(57) Ivi, *Statini dell'attività bellica delle navi*, busta 8, fascicolo 9: "R.C.T. Carabiniere. Diario di guerra", annotazione del 5 gennaio 1941.

(58) Ivi, annotazione dell'8 gennaio 1941.

(59) Ivi, annotazione del 9 gennaio 1941.



Una vista della zona prodiera del *Carabiniere* nella quale si notano il paraonde, il complesso binato scudato da 120 millimetri, la plancia e sopra di essa la torretta della direzione del tiro dotata dell'A.P.G. (apparecchio di punteria generale) e del telemetro

*(Collezione Fulvio Petronio)*

Alle 17:00 le quattro unità rientrarono a Valona e il 18 gennaio il *Carabiniere* e l'*Ascari* si spostarono a Brindisi per poi ritornare nel porto albanese insieme al gemello *Corazziere* il 25 successivo dandovi fondo alle 09:00. Le tre unità ripresero il mare due ore e mezzo dopo per eseguire il cannoneggiamento di obiettivi posti lungo la costa albanese occupata dai greci e a bordo avevano il dottor Turno Verdi, corrispondente di guerra.

Alle 12:45 alla formazione fu comunicato che era stato avvistato un incrociatore avversario proprio nelle acque dove avrebbero operato i tre caccia, per cui questi ultimi ricevettero l'ordine di rientrare a Valona da dove salparono di nuovo alle 14:00.

Mentre le tre unità sfilavano al largo del litorale con rotta verso sud i greci aprirono contro di loro il fuoco con alcune batterie di medio calibro ma, nonostante ciò, alle 16:04 il *Carabiniere* iniziò il tiro cannoneggiando in sequenza *Qeparo*, *San Demetrio* e *Porto Palermo* sparando centoquaranta proiettili e contemporaneamente l'*Ascari* e il *Corazziere* colpirono obiettivi posti più a meridione rispetto a quelli assegnati al *Carabiniere*.



L'ammiraglio di squadra Angelo Iachino comandante della Squadra Navale

(Fototeca dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

I tre caccia, eseguita con successo la missione senza ricevere danni, rientrarono a Valona e il 6 febbraio si trasferirono a Messina<sup>(60)</sup>.

Alle 06:50 le tre unità della XII Squadriglia salparono insieme agli incrociatori pesanti *Trento*, *Trieste* e *Bolzano* che costituivano la III Divisione agli ordini dell'ammiraglio di divisione Luigi Sansonetti per intercettare la Forza H partita da Gibilterra. Quest'ultima si trovava in mare al comando del viceammiraglio Sommerville per eseguire l'Operazione "Grog" che aveva come obiettivo principale il cannoneggiamento di Genova e l'attacco con velivoli decollati dalla portaerei *Ark Royal* della raffineria di petrolio posta poco a nord di Livorno<sup>(61)</sup>.

La Regia Marina, oltre alle unità uscite da Messina, fece salpare dalla Spezia agli ordini dell'ammiraglio di squadra Angelo Iachino, che dal 9 dicembre precedente aveva sostituito il parigrado Campioni come comandante della

(60) Ivi, annotazioni dal 25 gennaio al 6 febbraio 1941.

(61) TNA, ADM 234, busta 323: *Battle Summary No. 7. Bombardment of Genoa. The Bombardment of Genoa. 9<sup>th</sup> February, 1941*. Dalla portaerei *Ark Royal* decollarono quattordici biplani Fairey "Swordfish", ognuno dei quali dotato di quattro bombe da 125 chilogrammi e sedici spezzoni incendiari; dodici di essi attaccarono la raffineria, mentre due non riuscirono a identificare l'obiettivo principale per cui sganciarono i loro ordigni uno sull'aeroporto di Pisa e l'altro sulla vicina stazione ferroviaria, vedi ivi, ADM 199, busta 656: rapporto del viceammiraglio James Fownes Somerville al *Secretary of the Admiralty* redatto sul Renown il 18 febbraio 1941, con n. di protocollo 127/14 e avente oggetto *Report of Proceedings of Force 'H' for the period 5<sup>th</sup> to 11<sup>th</sup> February, 1941*.



Squadra Navale, le corazzate *Vittorio Veneto*, *Andrea Doria* e *Giulio Cesare* con una forte scorta<sup>(62)</sup>. Le due formazioni italiane riuscirono a riunirsi ma, per una serie di ritardi nella segnalazione dei movimenti navali avversari, non poterono intercettare le unità della Forza H che eseguirono la loro missione e rientrarono a Gibilterra.

In marzo il comando del *Carabiniere* fu assegnato al capitano di fregata Giacomo Sicco e l'unità fu impegnata in tre esercitazioni e in una missione di scorta indiretta per un convoglio e alla fine del mese il caccia prese parte a un'incursione in forze nel Mediterraneo orientale per attaccare i mercantili avversari che trasportavano rifornimenti dall'Africa settentrionale in Grecia.

Era infatti accaduto che il 13 e il 14 febbraio 1941 a Merano si era svolta una conferenza fra i vertici militari italiani e tedeschi, nel corso della quale questi ultimi avevano insistito per un maggior impegno della Regia Marina contro i convogli britannici che sostenevano lo sforzo bellico greco. La richiesta inizialmente fu respinta dal nuovo capo di Stato Maggiore della Marina, l'ammiraglio di squadra Arturo Riccardi, che tuttavia nel mese successivo la accolse sia per le insistenze dei tedeschi, sia perché l'ammiraglio Iachino, comandante della flotta, senza sapere delle istanze degli alleati, aveva pianificato autonomamente un attacco a questi convogli nemici.

Fu pertanto deciso di impiegare contro questi ultimi un complesso navale costituito dalla corazzata *Vittorio Veneto*, dagli incrociatori pesanti della I Divisione *Fiume*, *Pola* e *Zara*, della III Divisione *Bolzano*, *Trento* e *Trieste*, dagli incrociatori leggeri dell'VIII Divisione *Giuseppe Garibaldi* e *Luigi di Savoia Duca degli Abruzzi* e diciassette cacciatorpediniere della IX, X, XII, XIII e XVI Squadriglia, fra i quali il *Carabiniere*.

Tuttavia i britannici, avvalendosi del loro servizio di decrittazione dei messaggi in codice avversari, ebbero sentore dell'operazione che la Regia Marina stava pianificando e presero le contromisure necessarie per evitare che gli italiani attaccassero i convogli e contemporaneamente per tendere loro un agguato<sup>(63)</sup>.

Alle 04:45 il *Carabiniere* lasciò Messina con gli altri caccia della XII Squadriglia e gli incrociatori pesanti della III Divisione e solo allora il capitano di fregata Sicco informò l'equipaggio della missione che era stata loro affidata.

(62) AUSMM, *Biografie ufficiali*, busta H-I 15, fascicolo 2: "Ministero della Difesa-Marina. Direzione Generale degli Ufficiali e dei Servizi Militari e Scientifici. Divisione II. Sezione II. Matricola Ufficiali. Corpo Stato Maggiore. Estratto matricolare dell'Ammiraglio d'Armata deceduto Iachino Angelo Francesco nato il 24 aprile 1889 a San Remo provincia di Porto Maurizio"; ivi, *Naviglio militare*, busta V 3 bis: "R. N. Vittorio Veneto. Diario di bordo", annotazioni dall'8 al 9 febbraio 1941.

(63) Per maggiori notizie sull'attività svolta da questo reparto britannico vedi ALBERTO SANTONI, *Il vero traditore. Il ruolo documentato di ULTRA nella guerra del Mediterraneo*, Milano, Mursia, 1981.

Le navi italiane salpate dal porto siciliano si riunirono alle restanti e proseguirono verso est, ma alle 12:00 apparve un idrovolante da ricognizione a lungo raggio *Short "Sunderland"* britannico che, mantenendosi fuori tiro, cominciò a sorvegliare le mosse della formazione italiana. Alle 07:52 del 28 marzo a sud dell'Isolotto di Gaudò, nei pressi di Creta, furono avvistati dalle navi della Regia Marina quattro incrociatori leggeri e altrettanti caccia britannici al comando del viceammiraglio Henry Pridham-Wippell partiti dal Pireo alle 13:00 del 27 per intercettarle, unitamente alla *Mediterranean Fleet* del viceammiraglio Cunningham salpata da Alessandria d'Egitto alle 19:00 del medesimo giorno. La III Divisione seguita dai caccia della XII Squadriglia, che si trovavano all'avanguardia della formazione italiana, ebbero l'ordine di incalzare le unità avversarie che accostarono a sud-est per cercare di attirare il nemico verso la sopraggiungente *Mediterranean Fleet* composta da tre corazzate, una portaerei e nove caccia. Sul *Carabiniere* nella cassa a fumo si manifestò un principio d'incendio che fu prontamente domato, cosicché il caccia poté mantenere il suo posto e alle 08:12 gli incrociatori della III Divisione aprirono il fuoco contro le unità di Pridham-Wippell. Tuttavia essi non riuscirono a serrare le distanze né a colpire le navi britanniche e l'ammiraglio Iachino, non desiderando che essi si allontanassero troppo dal grosso, li richiamò indietro. A loro volta le unità inglesi accostarono di 180° e si posero all'inseguimento di quelle italiane e alle 10:55 avvistarono il gruppo con la *Vittorio Veneto* e, avendola scambiata per una corazzata della *Mediterranean Fleet*, le fecero con un proiettore il segnale di riconoscimento "OBI", alla quale la nave ammiraglia di Iachino rispose aprendo il fuoco con i suoi cannoni da 381 millimetri. Pridham-Wippell, resosi conto dell'errore di identificazione, si diresse a est inseguito di nuovo dalla III Divisione. Questo tallonamento durò soltanto una ventina di minuti perché alle 11.20 Iachino dispose che gli incrociatori della III Divisione, sempre scortati a distanza ravvicinata dal *Carabiniere* e dai caccia della XII Squadriglia, ripiegassero verso ovest. L'ammiraglio infatti, avendo compreso che l'avversario aveva scoperto tutte le unità della Regia Marina impegnate nella missione e che sembrava che in mare non vi fossero i convogli suo obiettivo principale, alle 11:40 decise di annullare la missione e di rientrare in Italia. Lungo la rotta di ritorno la formazione della Regia Marina cominciò a subire attacchi da parte di velivoli britannici provenienti sia da basi greche sia dalla portaerei *Formidable* contro i quali anche il *Carabiniere* aprì il fuoco. Alle 15:21 un aereo, prima di essere abbattuto dal tiro della *Vittorio Veneto*, colpì la corazzata con un siluro costringendola a fermare le macchine per sei minuti, ma poi l'unità poté riprendere la navigazione verso occidente con una velocità compresa fra i 16 e i 19 nodi<sup>(64)</sup>.

---

(64) AUSMM, *Naviglio militare*, busta V 3 bis: "R. N. Vittorio Veneto. Diario di bordo", annotazione del 28 marzo 1941.



La nave da battaglia Vittorio Veneto  
(Museo Storico Navale di Venezia)


La III Divisione e la XII Squadriglia poco dopo si ricongiunsero con il grosso e l'ammiraglio Iachino, per proteggere la Vittorio Veneto, fece schierare gli incrociatori in linea di fila sulla sinistra della corazzata e i caccia più esternamente dal medesimo lato, mentre la I Divisione con la IX Squadriglia assunse lo stesso schieramento sulla dritta della Vittorio Veneto. Dalle 19:28 ripresero gli attacchi dei velivoli britannici e, nonostante il tiro contraereo e le cortine fumogene emesse anche dal Carabiniere, alle 19.50 un siluro centrò l'incrociatore pesante *Pola* immobilizzandolo. Iachino, per soccorrere questa nave, vi inviò i restanti incrociatori dalla I Divisione, lo *Zara* e il *Fiume* e i quattro caccia di scorta della IX Squadriglia mentre il resto della formazione italiana proseguì la rotta verso ponente. Tuttavia le unità mandate in supporto del *Pola* alle 22:00 circa si imbarcarono nella sopraggiungente Mediterranean Fleet con il risultato che i caccia *Giosuè Carducci*, *Vittorio Alfieri* e gli incrociatori *Zara* e *Fiume* furono affondati, dopodiché i britannici evacuarono l'equipaggio del *Pola* per poi colare a picco anche quest'ultima unità e infine si dedicarono a recuperare parte dei naufraghi che erano in mare<sup>(65)</sup>.

Il resto della formazione, fra cui il *Carabiniere*, si ormeggiò a Taranto nel pomeriggio del 29 marzo e il comandante del caccia, il capitano di fregata Sicco, il giorno successivo riunì l'equipaggio per informarlo dell'accaduto e nel Diario di guerra dell'unità è riportato che "il dolore è sul volto di tutti, ma la notizia non ci ha abbattuti"<sup>(66)</sup>.

(65) TNA, *ADM 199*, busta 781: allegato n. 4 al rapporto dell'ammiraglio Andrew Browne Cunningham al *Secretary of the Admiralty* redatto a bordo della *Warspite* l'11 novembre 1941, con n. di protocollo Med. 2161/00213/2 e avente oggetto *The Battle of Cape Matapan. Narrative of the Commander-in-Chief, Mediterranean*.

(66) AUSMM, *Stati di guerra delle navi*, busta 8, fascicolo 9: "R.C.T. Carabiniere. Diario di guerra", annotazione del 30 marzo 1941.

, li 7 luglio 1941-XIX

  
COMANDO  
**R. C. T. "CARABINIERE,,**

Indirizzo telegrafico: Nave CARABINIERE

Protocollo N. 176g Allegati \_\_\_\_\_

ARGOMENTO: Diario.

**SEGRETO**

Prosecuzione foglio 5074 del 5 maggio c.a.  
Trasmetto copia del diario di guerra di questo C.T.  
per il periodo 1° gennaio 30 giugno 1941.

IL CAPITANO DI FREGATA  
Comandante  
(Giacomo Sicco)  
*G. Sicco*

*com*  
*u*

**UFFICIO DI STATO MAGGIORE**  
**CENTRO DOCUMENTAZIONE STORICA**  
Protocollo N. 1454  
Data 19-7-41  
*A2*

**COM. IN CAPO UNITA' NAVALI**  
Protocollo di passaggio  
20/10 Nr. 1277  
Par. N. 13/7

**G.B.**

**R.A.**

La lettera di trasmissione del Diario di Guerra del Carabiniere dal 1° gennaio al 30 giugno 1941 nel quale è riportata anche l'attività svolta dal cacciatorpediniere durante la Battaglia di Gaudio e Matapan (Archivio dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

Nei mesi successivi il *Carabiniere* fu impegnato in attività di scorta a naviglio militare e mercantile e in missioni di soccorso e, mentre era ormeggiato a Messina, durante diversi bombardamenti contro l'area portuale effettuati da velivoli britannici, partecipò al tiro contraereo e a stendere cortine fumogene dimostrando nuovamente di essere una nave fortunata. Infatti la sera del 9 settembre 1941 un grosso sasso, davelto da una massicciata sulla quale erano esplose alcune bombe avversarie, cadde sulla plancetta vicino all'impianto binato poppiero da 120 millimetri causando soltanto una grossa ammaccatura, mentre l'incrociatore pesante Bolzano, che si trovava a breve distanza, fu colpito a centronave da una bomba che gli causò dodici morti e trentaquattro feriti<sup>(67)</sup>.

Nelle prime ore del 21 novembre Messina fu sottoposta a un ennesimo bombardamento aereo da parte dei britannici e le schegge di due ordigni esplosi sulla banchina a 150 metri di distanza dal *Carabiniere* lo colpirono a poppa causando lievi danni e ferirono un sergente silurista<sup>(68)</sup>.

Queste avarie non impedirono al caccia di salpare quel pomeriggio insieme ad altre unità per partecipare all'Operazione "C" consistente nello scortare un convoglio destinato a Tripoli. La formazione quella sera fu attaccata dai britannici e il *Carabiniere* alle 21:55, con una pronta accostata a dritta, evitò un siluro. Non altrettanto fortunato fu circa un'ora e mezzo dopo l'incrociatore pesante Trieste, che fu centrato da un altro siluro lanciato dal sommergibile Utmost del capitano di corvetta Richard Douglas Cayley e al *Carabiniere*, al *Corazziere* e alla torpediniera *Perseo* fu assegnato il compito di accompagnare la nave danneggiata, che comunque riusciva a muoversi con i mezzi propri, fino a Messina.

Eseguita questa missione le tre unità dovettero riprendere il mare per assistere l'incrociatore leggero *Luigi di Savoia Duca degli Abruzzi*, anch'esso danneggiato gravemente da un siluro sganciato da un aereo, tanto che dovette essere preso a rimorchio. Anche questa nave raggiunse Messina, dopodiché il *Carabiniere* fu inviato con il *Corazziere* a Reggio Calabria, dove si ormeggiò alle 13:30 del 22 novembre<sup>(69)</sup>.

La sosta dei due caccia in quest'ultimo porto durò meno di un paio di giorni, perché già la mattina del 24 salparono per scortare un nuovo convoglio: attività che li vide impegnati anche nelle settimane successive, la più importante delle quali fu quella che si svolse fra il 16 e il 19 dicembre e che avrebbe portato alla Battaglia della Prima Sirte.

(67) Ivi, annotazione del 9 settembre 1941; GIORGIO GIORGERINI-AUGUSTO NANI, *Gli incrociatori italiani 1861-1975*, Roma, Ufficio Storico della Marina Militare, 1976, pag. 550.

(68) AUSMM, *Statini dell'attività bellica delle navi*, busta 8, fascicolo 9: "R.C.T. Carabiniere. Diario di guerra", annotazione del 21 novembre 1941.

(69) Ivi, annotazioni dal 22 al 23 novembre 1941; GIORGIO GIORGERINI-AUGUSTO NANI, *Gli incrociatori italiani 1861-1975*, cit., pagg. 472, 627.

In quell'occasione la Regia Marina doveva proteggere il convoglio "L" composto da tre mercantili diretti a Tripoli e il convoglio "N" costituito da un solo piroscafo destinato a Bengasi. Per meglio difendere queste quattro unità, esse sarebbero salpate da Taranto e avrebbero navigato insieme fino al largo di Misurata dove si sarebbero divise procedendo verso i porti di destinazione e per la loro protezione avrebbero potuto contare su una scorta diretta, una indiretta e addirittura un ulteriore gruppo di appoggio composto dalle corazzate *Littorio* (con a bordo l'ammiraglio Iachino comandante superiore in mare), *Andrea Doria* e *Giulio Cesare*, dagli incrociatori pesanti della III Divisione *Gorizia* e *Trento*, dai caccia della X Squadriglia *Maestrale*, *Alfredo Oriani* e *Vincenzo Gioberti*, della XII *Carabiniere*, *Corazziere* e *Antoniotto Usodimare* e della XIII *Alpino*, *Bersagliere*, *Fuciliere* e *Granatiere*.

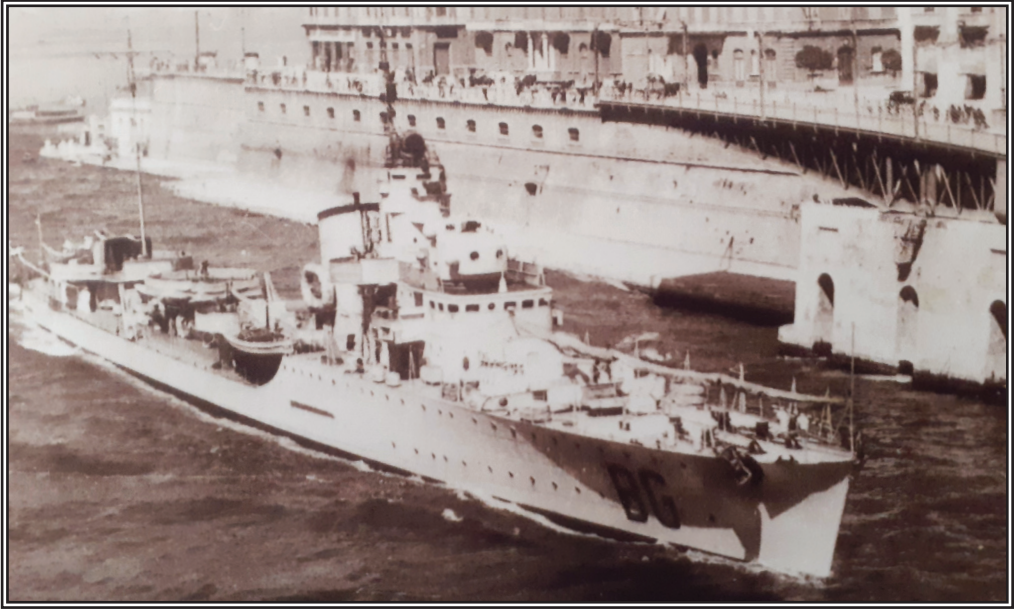
L'operazione fu denominata "M. 42" e nel pomeriggio del 16 dicembre salparono da Taranto i quattro mercantili con la scorta diretta, seguiti entro breve tempo da quella indiretta e dal gruppo di appoggio con il *Carabiniere*.

Anche i britannici nello stesso periodo avevano necessità di rifornire di combustibili le loro forze che operavano da Malta e pertanto avevano deciso di inviarvi da Alessandria d'Egitto il mercantile *Breconshire* con la scorta di un paio di incrociatori leggeri, un incrociatore antiaereo e otto caccia al comando del contrammiraglio Philip Vian imbarcato sull'incrociatore leggero *Naiad*. Per maggior sicurezza incontro a questo complesso sarebbero salpati da Malta gli incrociatori leggeri *Aurora*, *Neptune* e *Penelope* e i caccia *Jaguar*, *Kandahar*, *Lance*, *Legion*, *Lively*, *Maori*, *Sikh* e l'olandese *Isaac Sweers* e le due formazioni si sarebbero incontrate nei pressi del 21° meridiano est da dove avrebbero continuato la navigazione verso l'isola fino alla sera del 17 dicembre, dopodiché gli incrociatori e i caccia partiti da Alessandria avrebbero invertito la rotta per rientrare nella base egiziana e la protezione del *Breconshire* sarebbe stata affidata solamente alle navi salpate da Malta<sup>(70)</sup>.

Pertanto le navi di Alessandria d'Egitto uscirono in mare alle 22:00 del 15 dicembre con rotta verso ovest e nel pomeriggio del 16 vennero individuate da un aereo da ricognizione germanico che tuttavia identificò il *Breconshire*, a causa delle sue dimensioni e della mimetizzazione, per una corazzata e lo stesso errore fu commesso in seguito anche da altri velivoli dell'Asse con il risultato che l'ammiraglio Iachino, informato dell'avvistamento, ritenne sempre di avere di fronte soltanto navi da guerra avversarie che molto probabilmente avevano il compito di intercettare i mercantili che doveva proteggere.

---

(70) AUSMM, *Scontri navali ed operazioni di guerra*, busta 46, fascicolo A: "Informazioni confidenziali dell'Ufficio Storico inglese per uso esclusivo dell'Ufficio Storico italiano" in riferimento alla lettera HSL 105/50 del 1° maggio 1950.



Il cacciatorpediniere Bersagliere, che spesso operò insieme al gemello Carabiniere  
(Collezione Fulvio Petronio)

I britannici, da parte loro, avevano saputo tramite il loro servizio di decrittazione dei movimenti navali italiani e presero alcune contromisure per evitare di farsi affondare il *Breconshire*<sup>(71)</sup>. Alle 17:53 del 17 dicembre iniziò un breve contatto balistico fra la *Littorio*, l'*Andrea Doria*, la *Giulio Cesare*, il *Gorizia*, il *Trento* e le unità avversarie. I caccia britannici cominciarono a stendere una cortina fumogena per consentire al *Breconshire* accompagnato dai caccia *Decoy* e *Havock* di separarsi dal grosso e di dirigersi verso sud per non rimanere coinvolti nel combattimento. Fu ordinato alla X Squadriglia di attaccare i caccia avversari e anche la XII con il *Carabiniere* si apprestò ad eseguire il medesimo compito ma il contrammiraglio Vian, non volendo far correre eccessivi rischi alle proprie navi, fra le quali era rimasto leggermente danneggiato il caccia *Kipling*, preferì allontanarsi verso nord-est. L'ufficiale britannico comunque inviò parte delle sue navi suddivise in due gruppi per tentare di attaccare i mercantili italiani, che non furono intercettati, anche se alle 06:00 del 18 dicembre durante un ridispiegamento dei cacciatorpediniere di scorta al gruppo di appoggio si urtarono il *Granatiere* e il *Corazziere* riportando serie avarie nella parte prodiera e il *Carabiniere*, che li seguiva, riuscì ad evitare la collisione con loro accostando bruscamente sulla dritta<sup>(72)</sup>.

(71) TNA, ADM 223, busta 31: *Operations Intelligence Centre. Special Intelligence Summary*, del 16 dicembre 1941.

(72) AUSMM, *Statini dell'attività bellica delle navi*, busta 8, fascicolo 9: "R.C.T. Carabiniere. Diario di guerra", annotazione del 18 dicembre 1942.

Quello stesso giorno il *Breconshire* con la sua scorta raggiunse Malta e il 19 anche i due convogli italiani si ormeggiarono nei rispettivi porti di destinazione, eventi che rappresentarono un successo strategico per entrambe le Marine<sup>(73)</sup>.

Il *Carabiniere*, con buona parte delle unità italiane, rientrò a Taranto nel tardo pomeriggio del 19, dopo aver percorso durante questa missione 1.389 miglia<sup>(74)</sup>.



(73) Inoltre anche i danni subiti dalle unità sia britanniche che italiane impegnate in queste operazioni sarebbero stati veramente minimi senonché la *Royal Navy*, non soddisfatta di aver scortato il *Breconshire* a Malta, la sera del 18 dicembre fece riprendere il mare agli incrociatori leggeri *Aurora*, *Neptune* e *Penelope* e ai quattro cacciatorpediniere *Havock*, *Kandabar*, *Lance* e *Lively* al comando del capitano di vascello Rory O'Connor per tentare di intercettare i tre mercantili dell'Asse diretti a Tripoli. La formazione britannica giunse alle 01:00 del 19 dicembre a una ventina di miglia a est del porto libico e cominciò la ricerca delle unità nemiche, che però ormai erano più a ponente. O'Connor, che era imbarcato sul *Neptune* in testa alla linea di fila britannica, dette ordine di mettere in mare i paramine e poco dopo quello di dritta fece esplodere un ordigno, che tuttavia non causò avarie all'incrociatore. Quest'ultimo mise allora le macchine indietro per tentare di uscire dallo sbarramento, ma urtò un'altra mina che danneggiò la parte poppiera della nave mettendo fuori uso le eliche e il timone. I due incrociatori che seguivano il *Neptune*, per non investirlo, accostarono immediatamente uno a sinistra e l'altro a dritta ma entrambi incapparono in un paio di mine che causarono serie avarie all'*Aurora*, mentre il *Penelope* ebbe danni limitati perché l'ordigno esplose contro uno dei suoi paramine. L'*Aurora*, protetto dai caccia *Havock* e *Lance*, dovette rientrare a Malta, mentre il *Penelope* cercò di soccorrere il *Neptune* che nel frattempo, scarrocciando, aveva picchiato in una terza mina che ne causò un forte sbandamento a sinistra. O'Connor, rendendosi conto delle serie avarie dell'incrociatore, fece comunicare al *Penelope* di non avvicinarsi per evitare che pure esso subisse nuovi danni, come accadde al caccia *Kandabar* il quale, per tentare di dare assistenza al *Neptune*, urtò una mina che gli staccò la poppa. L'odissea del *Neptune* era ormai giunta alla fine perché alle 04:00 colpì una quarta mina che lo fece affondare con la perdita di settecentosessantadue membri dell'equipaggio e un solo superstite venne salvato quattro giorni dopo dalla torpediniera italiana *Calliope*. Il *Kandabar* andò alla deriva e solo la mattina del 20 venne soccorso dal caccia *Jaguar* che tuttavia, non potendolo prendere a rimorchio per le proibitive condizioni meteo-marine, dovette affondarlo con un siluro dopo aver evacuato l'equipaggio, vedi ivi, Scontri navali e operazioni di guerra, busta 46-bis, fascicolo E: "Risposta a nostro quesito data dall'Ammiragliato inglese con suo foglio n. HSL 30/51 in data 31 gennaio 1951"; Bernard Ireland, *Cruisers, London - New York - Sydney - Toronto, Hamlyn*, 1981, pag. 91.

Per maggiori dettagli sullo svolgimento della battaglia e delle conseguenze tattiche e strategiche vedi Marco GEMIGNANI, *17 dicembre 1941: Prima Sirte*, in *Storia Militare*, V (1997), 44, pagg. 4-17.

(74) AUSMM, *Statini dell'attività bellica delle navi*, busta 8, fascicolo 9: "R.C.T. Carabiniere. Diario di guerra", annotazione del 19 dicembre 1941.



# STUDI MILITARI



Dottore  
Antonio Sabino(\*)



Dottoressa  
Elisabetta Tizzani(\*\*)

## La causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto e la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato

*Applicabilità nel diritto penale militare e possibili criticità in relazione ad alcune delle preclusioni previste dal secondo comma dell'art. 131-bis c.p.*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La concreta applicazione degli istituti nell'ambito della giustizia militare. - 3. Il difficile rapporto tra i reati di cui agli articoli 336, 337 e 341-bis c.p. e i reati militari di insubordinazione: la possibile irragionevolezza della mancata esclusione anche di questi ultimi dall'applicabilità dell'articolo 131-bis c.p.

### 1. Premessa

Gli anni 2014 e 2015 sono stati segnati da una evoluzione del diritto penale che potrebbe essere definita addirittura epocale.

Sotto la spinta dell'abnorme numero di procedimenti che intasava (e purtroppo intasa ancora) le aule della giustizia ordinaria, il legislatore ha ritenuto di intervenire con la previsione di due istituti, entrambi esplicitamente orientati al perseguimento di finalità deflative, pur se profondamente diversi nella loro natura giuridica.

(\*) Procuratore Militare della Repubblica presso il Tribunale Militare di Roma.

(\*\*) Responsabile Ufficio Gip/Gup presso il Tribunale Militare di Roma.

Il primo di essi, non totalmente sconosciuto all'ordinamento in quanto già presente nel processo minorile, fu varato con la legge 28 aprile 2014, n. 67, mediante l'introduzione nel codice penale dell'articolo 168-*bis*, e consiste nella sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato e successiva estinzione del reato in caso di esito positivo della prova.

La sua applicabilità è legata al parametro oggettivo della pena edittale pecuniaria o detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, con estensione ai delitti indicati dal comma 2 dell'articolo 550 del codice di procedura penale, comprendenti, tra l'altro, i reati di violenza, minaccia o resistenza a pubblico ufficiale di cui agli articoli 336 e 337 c.p.

Il secondo istituto, disciplinato dall'articolo 131-*bis* c.p., introdotto con il D.Lgs. 16 marzo 2015, n. 28, su cui si incentrerà maggiormente la nostra attenzione, consiste nella esclusione della punibilità per i reati "puniti con pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero con pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena, quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale".

Il legislatore, nella originaria formulazione della norma, aveva provveduto a catalogare una serie di circostanze ostative, stabilendo al secondo comma dell'articolo 132-*bis*, che: "L'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità, ai sensi del primo comma, quando l'autore ha agito per motivi abietti o futili, o con crudeltà, anche in danno di animali, o ha adoperato sevizie o, ancora, ha profittato delle condizioni di minorata difesa della vittima, anche in riferimento all'età della stessa ovvero quando la condotta ha cagionato o da essa sono derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona".

La prima formulazione dalla norma aveva prodotto contrasti interpretativi in relazione alla individuazione dei parametri di riferimento ai fini della possibilità, per alcune tipologie di reato, di riconoscere la particolare tenuità del fatto. La questione, portata all'attenzione delle Sezioni Unite della Corte di cassazione<sup>(1)</sup>, è stata risolta in senso favorevole all'applicabilità dell'istituto a ogni reato che rientri nei confini indicati dalla norma, nella considerazione che per ogni fattispecie è possibile, una volta verificata la sussistenza dei suoi elementi costitutivi e della concreta offensività della condotta, valutarne il livello di gravità sulla base di una valutazione complessa che attiene all'insieme degli aspetti peculiari del fatto, con riguardo agli elementi individuati dal legislatore nelle modalità della condotta ed esiguità del danno o del pericolo, in relazione al disposto dell'articolo 133 c.p.

---

(1) Cass. SS.UU., 25 febbraio 2016, n. 13681.

Successivamente, sulla spinta di valutazioni politiche orientate a valorizzare le tematiche dell'ordine pubblico e della sicurezza, il legislatore, con l'articolo 16, comma 1, lett. b), della legge 8 agosto 2019, n. 77 (che ha convertito con modifiche il decreto legge 14 giugno 2019, n. 53 "decreto sicurezza *bis*"), è intervenuto sull'articolo 131-*bis* c.p. In particolare la preclusione riguardava i delitti puniti con pena nel massimo superiore a due anni e sei mesi di reclusione commessi in occasione di manifestazioni sportive e i casi di cui agli articoli 336, 337 e 341-*bis*, quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni.

A seguito di ulteriori critiche mosse a tali disposizioni, sotto il profilo della loro compatibilità costituzionale, il legislatore, pur mantenendo fermo il meccanismo di esclusione per singole fattispecie, è ulteriormente intervenuto disponendo una contrazione delle limitazioni previste per i reati di cui agli articoli 336, 337 e 341-*bis* c.p. alle sole ipotesi in cui il reato sia commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni, e nell'ipotesi di cui all'articolo 343 c.p. (oltraggio a un magistrato in udienza).

Nelle more di quest'ultima ulteriore novella, era stata sollevata questione di legittimità costituzionale della norma, sotto il profilo della sua ragionevolezza, essendo la preclusione alla sua applicabilità collegata unicamente al titolo del reato e non alle concrete modalità del fatto, con conseguente possibilità di determinare l'inflizione di una pena ingiustificata.

Con la sentenza n. 30, depositata il 5 marzo 2021, la Corte costituzionale ha preliminarmente ritenuto di potersi esprimere sulla questione, nonostante l'evoluzione normativa intervenuta in corso di giudizio, ritenendo che la nuova disposizione non avesse alterato la norma quanto alla parte oggetto della censura e che permanevano attuali le valutazioni del rimettente sulla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione stessa.

Nel merito, i dubbi di costituzionalità sollevati dai giudici rimettenti sono stati ritenuti insussistenti dalla Corte, che ha affermato la non manifesta irragionevolezza della scelta legislativa, poiché essa corrisponde "all'individuazione discrezionale di un bene giuridico complesso, ritenuto meritevole di speciale protezione".

## **2. La concreta applicazione degli istituti nell'ambito della giustizia militare**

Entrambi gli istituti, nonostante non vi siano specifici riferimenti, sono applicabili anche nel caso di reati militari.

La legge 28 aprile 2014, n. 67 delegava al Governo la facoltà di adottare uno o più decreti legislativi per la riforma del sistema sanzionatorio in materia di pene detentive non carcerarie e di sospensione del procedimento con messa alla prova. Si fissavano, tra i vari principi, anche i seguenti:

- prevedere che le pene principali siano l'ergastolo;
- la reclusione;
- la reclusione domiciliare e l'arresto domiciliare;
- la multa e l'ammenda;

escludere la punibilità di condotte sanzionate con la sola pena pecuniaria o con pene detentive non superiori nel massimo a cinque anni, quando risulti la particolare tenuità dell'offesa e la non abitualità del comportamento, senza pregiudizio per l'esercizio dell'azione civile per il risarcimento del danno e adeguando la relativa normativa processuale penale.

L'obiettivo era di predisporre una riforma strutturata del sistema sanzionatorio che, in modo ancor più concreto, qualificasse l'intervento punitivo come congruo e proporzionale.

L'articolo 131-*bis* c.p. introdotto dal D.Lgs. 16 marzo 2015, n. 28, va quindi interpretato in chiave sistematica secondo il contesto e i criteri della legge delega e applicato in relazione alle condotte sanzionate nei termini previsti.

La finalità della legge e la chiara lettera della norma, che richiama reati puniti con la pena "detentiva" senza specificarne la tipologia (così come è stato fatto in materia di messa alla prova), non consente di avere dubbi in merito alla applicabilità della disciplina anche per i reati militari puniti con reclusione militare non superiore nel massimo a cinque anni. Ciò anche in virtù di quanto previsto dall'articolo 23 c.p.m.p. che ricomprende nelle pene detentive anche la reclusione militare (in tal senso si è espressa chiaramente la Suprema Corte, Sez. Prima, 20 giugno 2017, n. 30694).

Per quanto attiene lo specifico settore penale militare, tuttavia, si può affermare che l'applicazione di tale disposizione normativa deve presupporre un'analisi particolarmente attenta, che tenga conto di tutti i profili del singolo caso concreto, così da fondare la rinuncia punitiva da parte dello Stato sulla base di una effettiva tenuità del danno, che tenga conto soprattutto dei particolari valori tutelati dalle speciali fattispecie penali militari, poste a tutela di beni-interessi rilevanti e riconducibili al regolare svolgimento del servizio, alla tutela del rapporto gerarchico o comunque al corretto andamento delle attività delle Forze armate.

A nostro avviso, quindi, proprio la natura particolare dei beni-interessi tutelati impone al giudice militare una maggiore cautela nella comparazione degli interessi contrapposti e quindi nella valutazione dell'effettiva intensità o tenuità del fatto.

Va anche evidenziato che il proscioglimento per particolare tenuità del fatto presuppone un giudizio di sussistenza del reato in tutti i suoi elementi costitutivi, a cui, per la ridottissima lesività del fatto, non segue la sanzione penale ma, potenzialmente, solo quella disciplinare, che assume comunque per il militare una notevole rilevanza. Al giudice, quindi, è rimesso anche questo ulteriore elemento di valutazione. Volendo richiamare alcuni concreti casi di applicazione dell'istituto, si possono ricordare una disobbedienza ad un ordine che non aveva causato pregiudizio alla pronta operatività ed efficienza del reparto militare e un allontanamento dal posto di servizio in violazione della consegna durato cinque minuti senza che ciò avesse arrecato disservizi.

Diversamente si è negata la tenuità del fatto nel caso di sottrazione di energia elettrica da parte del comandante di una Stazione in considerazione dell'uso del mezzo fraudolento, essendo tale condotta in evidente contrasto con i doveri del militare.

Tutto ciò a dimostrazione che non si può prescindere, nel caso concreto, da una completa analisi di tutti gli indicatori normativamente previsti, congiuntamente a quelle che sono le finalità e la *ratio* delle fattispecie penali militari.

Tale tipo di approccio "attento" è stato avallato ripetutamente dalla Suprema Corte che, relativamente ai reati militari, ha più volte ribadito la necessità di una attenta analisi della condotta, delle conseguenze del reato, del grado della colpevolezza ma anche di un giudizio che bilanci prudentemente tutti gli indicatori in relazione alle particolari esigenze garantite nel contesto e nelle relazioni oggetto di valutazione (tra le altre, cfr., Cass. Sez. Un., 25 febbraio 2016, n. 13681).

Molto più ampia è nel processo penale militare l'applicazione della sospensione per messa alla prova scelta anche per l'insussistenza di effetti che l'esito di tale procedura produce sulla carriera del militare.

Tale istituto, inserito solo nel codice penale, risulta senza alcun dubbio applicabile anche nel caso di violazioni del codice penale militare di pace. Ciò si afferma, oltre che per il principio di complementarietà esistente tra codice penale comune e militare e per la natura sicuramente premiale dello stesso, anche per il chiaro tenore letterale della norma.

In essa, infatti, come detto, ai fini della applicabilità, si fa specifico riferimento a reati puniti con pena detentiva, senza alcuna distinzione quindi tra reclusione e reclusione militare.

Orbene, su tali premesse, il Tribunale militare di Roma e quello di Verona hanno stipulato appositi Protocolli per l'applicazione della sospensione del processo per messa alla prova con l'Ufficio esecuzione penale esterna (UEPE) e le Camere penali.

La finalità del Protocollo di intesa è quella di predisporre indicazioni per l'applicazione della disciplina in questione, di informare l'imputato delle modalità di accesso alla messa alla prova, ma anche di delineare una prassi applicabile sull'intero territorio sul quale si estende la giurisdizione del tribunale militare.

La concreta utilizzabilità di tale istituto richiede la disponibilità dell'ente presso il quale il lavoro di pubblica utilità sarà svolto.

Considerata la applicabilità di tale istituto anche innanzi ai tribunali militari appare opportuno, tenuto conto della specialità della giurisdizione militare, nonché della professionalità dei militari, individuare "enti militari" o associazioni presso cui il militare, in alternativa agli enti già individuati a seguito di convenzioni stipulate dal Ministero della giustizia o dai tribunali ordinari, potrà chiedere di prestare assistenza a categorie (anche famiglie di militari o altro) o svolgere servizi comunque a favore della collettività.

A tal fine occorrerebbe prevedere la possibilità di stipulare convenzioni con enti/associazioni militari in virtù delle quali regolamentare la presenza degli imputati e la loro attività.

### **3. Il difficile rapporto tra i reati di cui agli articoli 336, 337 e 341-*bis* c.p. e i reati militari di insubordinazione: la possibile irragionevolezza della mancata esclusione anche di questi ultimi dall'applicabilità dell'articolo 131-*bis* c.p.**

Come detto, a partire dalla data di entrata in vigore del decreto legge 21 ottobre 2020, n. 130, è stata espressamente esclusa la possibilità di applicare l'articolo 131-*bis* per i reati di cui agli articoli 336, 337 e 341-*bis* c.p., quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni e per il reato di cui all'articolo 343 c.p.

Tale specifica esclusione pone ancora una volta questioni attinenti alla disciplina applicabile alle fattispecie previste dal Codice militare la cui struttura ricalca, pur contenendo specifici elementi specializzanti, quella dei predetti reati comuni.

Il riferimento riguarda, come è intuitivo, la qualificazione giuridica da attribuire a quei fatti che presentano elementi comuni da un lato alla violenza, minaccia o oltraggio a pubblico ufficiale e, dall'altro, alle ipotesi di insubordinazione di cui agli articoli 186 e seguenti c.p.m.p. (ma anche, in alcuni casi, di abuso di autorità di cui agli articoli 195 e seguenti c.p.m.p.) problema che, a causa della sua complessità, è stato oggetto di specifica attenzione sia da parte della dottrina sia della giurisprudenza.

Sul punto, premesso che i profili di incertezza derivano prevalentemente dalla frequente sovrapposibilità della qualifica di pubblico ufficiale a quella di militare in servizio, è possibile osservare, con specifico riguardo alle particolari questioni, qui considerate, attinenti all'applicazione dell'articolo 131-*bis* c.p., che tale sovrapposizione può sovente verificarsi anche tra la qualità di militare e quelle particolari posizioni funzionali che, se rivestite dalla persona offesa dal reato, precludono l'applicabilità della causa di non punibilità prevista dall'articolo 131-*bis* c.p. Pertanto, ogniqualvolta sussista la qualità militare dei soggetti attivo e passivo di un reato, la cui condotta configuri ipotesi di resistenza o oltraggio, sarà indispensabile verificare se il fatto vada qualificato alla stregua dei corrispondenti reati comuni ovvero se, anche alla luce dei noti criteri di applicabilità previsti dall'articolo 199 c.p.m.p., prevalgano le speciali figure di reato militare sotto la specie dell'insubordinazione o dell'abuso di autorità. Tale verifica, inoltre, nel caso in cui il soggetto passivo sia anche un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni, comporterà anche determinanti ricadute sulla possibilità di dichiarare, in presenza degli altri presupposti previsti dalla legge, l'estinzione del reato per tenuità del fatto.

La Suprema Corte di cassazione in alcune decisioni sul tema, invero datate, aveva ritenuto configurabile un concorso formale tra i reati (cfr., Cass., Sez. Un., 30 maggio 1959, n. 11, Majer), con conseguente coesistenza sia del reato comune sia di quello militare. Successivamente, invece, è divenuto via via prevalente un diverso orientamento, secondo cui il fenomeno va inquadrato nell'ambito di un concorso apparente di norme (cfr., Cass., Sez. Un., 29 ottobre 1966, Passaro; Cass., Sez. Prima, 7 luglio 1984, Alagia; Cass., Sez. Prima, 19 dicembre 1984, Maritati), con conseguente perfezionamento di un unico reato, individuabile in quello che presenta maggiori elementi di specialità.

La complessità delle questioni poste di volta in volta all'attenzione dell'interprete, già a seguito dell'abrogazione dell'articolo 341 c.p., che puniva l'oltraggio a pubblico ufficiale, con legge 25 giugno 1999, n. 205 (poi reintrodotta con l'articolo 341-*bis* c.p. seppure con qualche variazione dalla legge 15 luglio 2009, n. 94) aveva comportato anche un intervento della Corte costituzionale la quale, con l'ordinanza n. 367/2001, nel decidere una questione di legittimità costituzionale concernente gli articoli 189 e 199 c.p.m.p., sollevata per violazione dell'articolo 3 della Costituzione, si era espressa rimettendo comunque al Giudice del caso concreto l'interpretazione corretta delle norme e l'effettiva applicabilità delle disposizioni penali militari, con riguardo alla sussistenza dell'elemento specializzante rappresentato dalle cause non estranee al servizio e alla disciplina.

Peraltro, più in generale, già in precedenza, con la sentenza n. 278/1990, la Consulta aveva rimarcato la natura specializzante del rapporto gerarchico militare rispetto al disvalore espresso dai reati commessi contro pubblici ufficiali. In particolare la Corte aveva evidenziato la diversa *ratio* sottesa alle differenti disposizioni normative.

Oltre a ciò, non pare secondario sottolineare le oscillazioni che hanno caratterizzato l'attività legislativa in tema di rilevanza penale dell'oltraggio (esclusa nel 1999 e ripristinata nel 2009); oscillazioni evidentemente condizionate dalle ondivaghe evoluzioni della considerazione in cui erano tenute, nella coscienza sociale della collettività, il prestigio e la dignità del pubblico ufficiale nei rapporti con il cittadino. Trattasi di un fenomeno che non ha interessato in alcun modo la sensibilità dell'ordinamento verso le esigenze di tutela dell'ordine pubblico militare e del rapporto gerarchico. Ciò comporta la possibilità di esprimere un giudizio di ragionevolezza, valido anche allo stato attuale della normativa, nel caso in cui la diversità di trattamento tra le ipotesi militari e quelle comuni scaturisca da una sensibile prevalenza della tutela del bene giuridico del servizio e della disciplina militare rispetto alla generica tutela del pubblico ufficiale.

Le ricadute concrete delle considerazioni sin qui svolte appaiono particolarmente significative non solo ai fini della qualificazione giuridica dei fatti illeciti di cui qui ci si occupa e della conseguente attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario o a quello militare, ma anche per stabilire se sia ragionevole l'attuale regime di applicabilità della causa di non punibilità di cui all'articolo 131-*bis* c.p., ammessa per i reati di insubordinazione e abuso di autorità, anche se in ipotesi commessi contro militari che rivestano una delle qualifiche indicate nel secondo comma dell'articolo 131-*bis* c.p. (si pensi, ad esempio, alle condotte collegate ad attività di polizia giudiziaria militare o di controllo della circolazione stradale o di ordine pubblico) ma esclusa per i reati comuni di cui agli articoli 336, 337 e 341-*bis* c.p. commessi nelle stesse circostanze.

Evidente che il parametro della ragionevolezza, risulta appannato dalla minore valenza che il sistema attribuisce alle esigenze di tutela legate ai caratteri speciali della militarità, soprattutto ove si consideri che, come già osservato, la giurisprudenza di legittimità e quella di merito prevalenti, paiono orientate a risolvere il rapporto tra fattispecie comuni e militari di cui trattasi sulla base del meccanismo del concorso apparente di norme, con conseguente configurabilità della sola fattispecie che presenti quei caratteri di più pregnante specialità che la Suprema Corte in vari casi ha ritenuto di individuare nello status militare dei soggetti attivo e passivo del reato e nella specificità del bene tutelato ossia la disciplina militare (per tutte, cfr., Cass. Sez. Prima, 2 ottobre 1986, n. 3148).



Si tratta, tuttavia, di un orientamento che soffre ancora di rilevanti incertezze. Recentemente, ad esempio, a seguito di un conflitto di giurisdizione tra il giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale militare di Roma, ove era contestato il reato di cui all'articolo 195 c.p.m.p., e il giudice monocratico di Pescara, ove per gli stessi fatti si procedeva per violazione dell'articolo 337 e 341-*bis* c.p., la Cassazione, Sez. Prima, con la sentenza n. 51970/2019, è tornata sull'argomento, giungendo a conclusioni difformi rispetto a quelle che apparivano ormai consolidate e ritenendo la sussistenza di una ipotesi di concorso formale di reati. Sul punto, il Collegio non aveva rilevato alcun dubbio sulla medesimezza del fatto e sulla correttezza delle contestazioni sia in sede penale militare sia ordinaria: l'imputato, militare, si era rivolto a colleghi che lo avevano fermato per controlli, dopo essersi qualificato, con espressioni offensive, minatorie e con comportamenti violenti.

La Corte, però, escludendo la sussistenza di un concorso apparente di norme e affermando la coesistenza delle fattispecie comuni con quelle militari, aveva evidenziato la maggior gravità delle prime con conseguente riconoscimento, ai sensi dell'articolo 13 c.p.p., della giurisdizione su tutti i reati del solo giudice ordinario. Nella motivazione la Corte ha richiamato quanto già in precedenza affermato con la decisione a Sezioni Unite del 23 giugno 2016, n. 18621 (in cui la Corte aveva ugualmente risolto il conflitto a favore del giudice ordinario) senza però avvedersi che le situazioni oggetto delle due sentenze citate erano sostanzialmente diverse.

Nel caso esaminato dalle SS.UU. nel 2016, il giudice militare aveva proceduto per il solo reato di cui all'articolo 146 c.p.m.p. (Minaccia a un inferiore per costringerlo a fare un atto contrario ai propri doveri) mentre il giudice ordinario aveva contestato sia il reato di cui agli articoli 336 c.p. (Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale) sia il reato di cui all'articolo 266, commi 1 e 2, c.p. (Istigazione di militari a disobbedire alle leggi, aggravato dall'aver commesso il fatto pubblicamente). Pertanto la Corte, nel regolare la questione di giurisdizione, si era dovuta esprimere non solo sul rapporto tra l'articolo 146 c.p.m.p. e l'articolo 336 c.p. (riconducibile al concorso apparente di norme e, peraltro, puniti entrambi con la stessa pena) ma anche sulla connessione con il reato comune di cui all'articolo 266, commi 1 e 2, c.p., punito in modo più grave e correlato ad una condotta istigatoria che non era stata oggetto di contestazione da parte del Pubblico Ministero militare.

La Corte a Sezioni Unite, quindi, in applicazione dell'articolo 13 c.p.p., aveva avuto ampio margine per configurare correttamente il concorso formale con il reato di cui all'articolo 266 c.p., e riconoscere la giurisdizione del giudice ordinario titolare della cognizione sul reato punito più gravemente.

Diversamente, nel caso di conflitto esaminato dalla Prima Sezione nel 2019, la Corte era stata chiamata a valutare il rapporto tra fattispecie comuni e militari che, alla luce della medesimezza del fatto e in considerazione dei precedenti giurisprudenziali, poteva e doveva essere risolto applicando, nel concorso apparente di norme, il criterio della specialità e non i principi che regolano la connessione tra reati.

Quanto sin qui osservato suscita, inevitabilmente, l'auspicio che le menzionate incertezze giurisprudenziali siano superate, in prima battuta, grazie ad una più convinta applicazione del criterio di specialità, che valorizzi la qualità del soggetto agente e del destinatario della sua condotta e, in via strutturale, mediante il più volte invocato e non più rinviabile intervento legislativo, che porti a disegnare una più chiara e coerente linea di demarcazione tra il reato comune e quello militare.

Non va dimenticato, in proposito, che la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 188 del 1996, nel procedere alla verifica della conformità ai principi costituzionali di alcune disparità esistenti in materia di provvedimenti di libertà, ha demandato al legislatore l'apprezzamento necessario per includere eventualmente il reato militare (nel caso di specie si trattava dell'insubordinazione con violenza) fra quelli per i quali è consentito l'arresto in flagranza fuori dalle condizioni generali stabilite dall'articolo 381, comma 1, c.p.p., con ciò ritenendo non irragionevole in assoluto una diversità di disciplina tra reati comuni e reati militari, anche quando le rispettive fattispecie si attagliano al medesimo fatto, differenziandosi tra di loro solo in ragione di specifici elementi specializzanti.

Significativa, però, la chiosa finale della citata sentenza del Giudice delle leggi, che si esprimeva nei seguenti termini: "La riforma dei codici militari in conformità ai principi della Costituzione repubblicana è impegno che da troppo tempo ormai grava, insoddisfatto, sugli organi legislativi. Questa Corte ritiene di dover indirizzare ad essi un nuovo, pressante invito a provvedere, anche prendendo spunto dai problemi applicativi di cui le presenti questioni di costituzionalità, sollevate da giudici militari, sono ulteriore testimonianza".





## LIBRI



Rosario Scalia

### IL CONTROLLO INDIPENDENTE ESTERNO Diversi oggetti, diversi sistemi di valutazione

Bonanno Editore, 2020, pagg. 248, euro 30.00

Il volume curato da Rosario Scalia, *Il controllo indipendente esterno. Diversi oggetti, diversi sistemi di valutazione*, affronta da una prospettiva multidisciplinare il tema dei controlli esterni affidati alla Corte dei conti. L'opera raccoglie i contributi dei docenti universitari, dei magistrati contabili e degli amministratori (Rosario Scalia, Ferdinando Di Carlo, Tommaso Miele, Paolo Morra, Angela Paschino, Federico Pica, Renato Ruffini, Pelino Santoro, Aurelia Sole, Marco Villani) che hanno partecipato al Convegno, identico nel titolo, organizzato

dalla Sezione regionale di Controllo per la Basilicata della Corte dei conti, in collaborazione con l'Università degli studi della Basilicata (Potenza, 15 novembre del 2019). L'evento si inserisce nel contesto di un percorso culturale innovativo promosso dalla Presidenza di Sezione e finalizzato a coinvolgere quanti, tra i "controllori interni", possono ritenersi interlocutori necessari della Magistratura del buon andamento, per raccoglierne il punto di vista e l'esperienza. Anche ricorrendo a frequenti digressioni storico-normative, l'opera, di straordinaria attualità, offre un'ampia panoramica della funzione del controllo indipendente esterno, ma seguendo un preciso *fil rouge*: il rapporto diretto tra l'attività della Magistratura contabile e il livello di democraticità dell'intero sistema.

La legge 14 gennaio 1994, n. 20 ha collocato la Corte dei conti al centro di un articolato sistema di controlli, volti sia a verificare la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione, sia ad accertare, anche in base all'esito di altre verifiche, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge (art. 3, comma 4).

L'analisi delle politiche pubbliche, quale disciplina che offre una serie di strumenti da utilizzare a sostegno del "buon governo", può essere dunque suddivisa in due sub-discipline: il controllo di gestione che rileva i costi, i modi e i tempi dell'azione amministrativa, e la valutazione delle politiche pubbliche. Lo scopo di quest'ultima, in particolare, è accertare se l'esecuzione data dalle diverse burocrazie a una determinata normativa abbia o meno migliorato le condizioni di vita di una certa "popolazione" (pag. 43).

Nella sua Prefazione al Volume, il Presidente della Corte dei conti, oggi giudice costituzionale, Angelo Buscema, infatti, individua proprio nella persona umana il centro e il fine ultimo dell'attività della Magistratura contabile, evidenziando così lo stretto legame tra le sue funzioni e i principi costituzionali. La riforma del 1994 ha quindi introdotto in Italia un sistema di controlli ancora più affine a quello definito dalla Dichiarazione di Lima sui principi guida del controllo delle finanze pubbliche del 1977.

Il Volume analizza, nella prima parte, l'attività della Corte dei conti con riferimento a differenti tipologie di amministrazioni: enti a fini generali, come Regioni e Comuni, ed enti a fini particolari, come le Università e le aziende sanitarie e ospedaliere. Dalle riflessioni degli Autori emergono con chiarezza le specificità di ogni amministrazione nella prospettiva dell'efficacia e dei risultati delle attività di controllo esterno. Nella seconda parte, l'indagine si concentra, invece, sul controllo di gestione, di cui sono illustrati finalità, metodologie e oggetti. Tra questi ultimi, rientrano i controlli interni a ogni pubblica amministrazione, disciplinati dal D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286 (pag. 185), ai quali è dedicato un ampio approfondimento trasversale a più contributi.

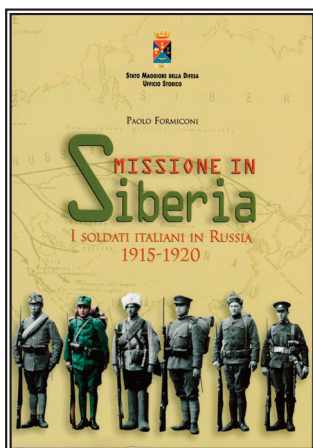
Tra i due sistemi di verifica esistono numerose interazioni: la vigilanza sull'effettivo funzionamento dei controlli interni, innanzitutto, ne promuove l'evoluzione e lo sviluppo grazie all'azione correttiva esercitata dalla Corte dei conti. Al contempo, il controllo indipendente esterno non può prescindere da un adeguato sistema di verifiche interne, che semplifichi il primo, rendendone più efficaci i risultati (pag. 185).

Muovendo dalla definizione degli oggetti e del metodo del controllo sulla gestione quale verifica dell'azione amministrativa, il testo rappresenta con estrema chiarezza la rilevante utilità che esso può avere per i decisori politici, chiamati a programmare le attività delle pubbliche amministrazioni e la relativa spesa. È necessario pertanto favorire un vero e proprio cambiamento culturale per modificare l'atteggiamento di estrema diffidenza nei confronti delle attività di controllo e dei loro esiti, ancora molto diffuso, che si traduce in una scarsa collaborazione con i Magistrati contabili.

Il Volume - pubblicato poco prima dell'inizio dell'emergenza sanitaria - e le riflessioni in esso contenute acquisiscono un nuovo valore e una luce del tutto diversa nell'attuale contesto di grave crisi multisistema (economica, politica, sanitaria). La funzione del controllo esterno, infatti, non può che rivestire un ruolo, sempre più centrale, di strumento di garanzia e di promozione della coesione sociale gravemente a rischio.

L'assegnazione all'Italia di risorse straordinarie da parte dell'Unione europea ha rapidamente posto al centro di un dibattito pubblico molto partecipato la valutazione e il controllo delle politiche quale strumento di amministrazione e governo. Il giudizio preventivo sul Piano per l'investimento di tali risorse da parte delle istituzioni europee, si proietterà, infatti, sul fronte interno, sulla valutazione dell'impiego dei fondi e sulla misurazione del contributo di ogni scelta di spesa al raggiungimento degli obiettivi definiti dall'Unione. L'esito positivo delle verifiche, o quanto meno il pronto recepimento dei correttivi suggeriti, saranno il presupposto per poter beneficiare dell'intero programma di aiuti economici. Anche in quest'ottica, è ora imprescindibile rafforzare e sviluppare la funzione di controllo grazie a un atto politico, già evocato all'indomani della riforma del 1994 da studiosi e tecnici, ma mai adottato. Si tratterebbe di un significativo (e necessario) cambio di rotta verso un nuovo patto tra cittadini e amministrazioni, in nome della trasparenza e della responsabilità.

*Dottore*  
Maurizio Campagna



*Paolo Formiconi*

## **MISSIONE IN SIBERIA I soldati italiani in Russia 1915-1920**

*Ufficio Storico del V Reparto dello Stato Maggiore della Difesa,  
2019, pagg. 260*

Paolo Formiconi è ufficiale della riserva selezionata e giovane autore di storia militare. Laureato e specializzato in storia contemporanea ha conseguito il diploma (V.O.) di “Archivista Paleografo” presso la Scuola Archivisti e Bibliotecari dell’Università degli Studi “La Sapienza” di Roma. Autore di altri due volumi (uno come coautore) è collaboratore dell’Ufficio Storico dello Stato Maggiore della Difesa.

Con questo volume dedicato alla missione in Siberia, Formiconi ripercorre il difficile tracciato della missione militare speciale che a più riprese si è occupata di rintracciare nell’Impero zarista prossimo al collasso e nelle terre russe della guerra civile i prigionieri austro-ungarici di nazionalità italiana. Compito della missione era di sostenere tali uomini e condurli in Italia, a prescindere dalla loro volontà di combattere per il Belpaese o meno. Con le prime attività tra il 1915 e il 1916, riescono a portare in Italia circa 4.200 uomini attraverso il trasferimento da Kirsanov ad Arcangelo e da lì a raggiungere via nave il suolo nazionale.

Il freddo inverno russo, i ghiacci artici e la situazione politica costituiscono un muro impenetrabile che rinvio le attività alla primavera 1917. Purtroppo, la situazione politica e sociale nell’Impero era oramai al collasso e scoppiarono progressivamente moti rivoluzionari e di piazza. Con la guerra civile alle porte, gli “irredenti” si dovettero trasferire prima in Cina e in seguito verso Krasnoïarsk e Vladivostock per la costituzione del Corpo di Spedizione in Estremo Oriente.

In questa lunga e complessa vicenda emerge un personaggio dalle incredibili capacità, il maggiore dei Carabinieri Cosma Manera.

Oggi giorno l’ufficiale è una delle figure più famose di quel periodo proprio per il ruolo centrale che ebbe nel salvare da situazioni di disagio, se non dalla morte nella tundra russa, migliaia di uomini delle cosiddette “terre irredente”. Come nell’Arma è ben noto, egli fece molto di più, riuscendo a vestirli, armarli e motivarli al punto da arruolarli nelle operazioni in Estremo Oriente in una fase storica che si terminò solamente nel 1920, ben due anni dopo la firma dell’armistizio a Villa Giusti e la cessazione delle ostilità sul fronte italiano.

Dall’altra parte dell’emisfero, tuttavia, la situazione era ben diversa e si dovevano affrontare ben altri problemi.

Manera non era solo; soprattutto all’inizio delle sue attività, era inquadrato all’interno della missione militare sotto la responsabilità di altri ufficiali dell’Esercito ma si trovò a gestire da solo, o talvolta come ufficiale più anziano, responsabilità incredibili in terra straniera, andando ben oltre il mandato che gli era stato conferito. È forse questa una delle qualità dell’ufficiale, da esperto militare “fuori area” e in grado di parlare fluentemente più lingue, riuscì sempre anche quando la condizione del momento non lasciava presagire alcun esito favorevole. In fin dei conti egli seppe ben incarnare una delle qualità che si richiedono anche al semplice Carabiniere: comprendere la situazione e saperla gestire d’iniziativa, adattandosi al mondo circostante.

Dunque flessibilità, capacità di analisi e visione di medio lungo periodo, tutte qualità che il nostro ufficiale possedeva e che aveva già avuto modo di mettere in mostra nel corso di precedenti missioni internazionali alle quali era stato chiamato.

Se è possibile avanzare un suggerimento all'autore, magari per una seconda edizione, sarebbe interessante dedicare uno spazio anche alla memoria degli avvenimenti e alle celebrazioni che si susseguirono negli anni successivi e che portarono Manera a partecipare a numerosi eventi che i "suoi irredenti" organizzarono per celebrare quegli anni duri e difficili in terra lontana.

In conclusione, il lavoro di Formiconi consente di guardare in una visione più ampia il ruolo della missione militare per gli "irredenti" e le operazioni condotte dal Corpo di Spedizione in Estremo Oriente ampliando e integrando precedenti contributi piuttosto datati che si erano limitati a trattare in modo sommario le attività.

*Tenente Colonnello*  
Flavio Carbone



*Aldo Giannuli*

**CORONAVIRUS: GLOBALIZZAZIONE E SERVIZI SEGRETI**  
**Come la pandemia ha cambiato e cambierà l'ordine mondiale**

*Ponte alle Grazie editore, 2020, pagg. 333, euro 18,00*

La pandemia causata dalla diffusione del Coronavirus ha messo in ginocchio il mondo intero nel 2020 e, nei primi mesi del 2021, continua ancora a rappresentare un'enorme sfida, non solo sanitaria e gestionale, ma anche sistemica, coinvolgendo e scuotendo dalle fondamenta la politica mondiale assieme all'economia e a tutte le società dei Paesi coinvolti.

Storicamente, come ogni evento di portata mondiale, l'avvento del Coronavirus e le tendenze da esso evidenziate ed esasperate segneranno certamente un "prima" e un "dopo" nel percorso dell'umanità, lasciando ai posteri l'opportunità di apprendere le *lesson learned* necessarie per affrontare al meglio, in un futuro il più lontano possibile, simili emergenze *tout court*.

Oggi, a pandemia ancora in corso, è difficile stabilire quali strategie hanno fallito e quali, invece, sono state adottate con risultati degni di nota. È ancora troppo presto, infatti, per fornire un quadro di insieme di quello che è successo, soppesando bene e avendo chiari i contorni di quello che sarà il futuro del nostro Paese e dell'equilibrio mondiale.

Di fatto, attualmente, tutte le energie e gli sforzi istituzionali, gestionali, sanitari ed economici sono rivolti ad un unico obiettivo: ridurre i contagi per poi, in un secondo momento, ricostruire, ripartire, ridefinire una nuova normalità. Vi è poco spazio per altro, considerata la natura totalizzante della priorità di mettere un punto all'emergenza sanitaria non solo per chi deve stabilire delle norme di condotta e comportamento, ma anche per coloro che quelle regole le devono seguire, per se stessi e per gli altri membri della collettività.

Tuttavia, come ogni grande *shock* che si rispetti, questo evento sistemico che ha scosso il mondo suscita l'impellente necessità di fare chiarezza, di comprendere che cosa sia successo e, soprattutto, quali potrebbero essere gli scenari futuri di cui tutti noi saremo, volenti o meno, i protagonisti. È proprio in questo contesto che si inserisce l'opera di Aldo Giannuli, storico, docente ed esperto di politica internazionale che, nel libro: *Coronavirus: globalizzazione e servizi segreti. Come la pandemia ha cambiato e cambierà l'ordine mondiale*, offre ai lettori delle ipotesi storicamente determinate sul mondo che verrà, cercando di fornire alcuni punti di riflessione utili per far fronte all'enorme confusione generata dall'avvento del Coronavirus.

Suddivisa in sei capitoli, l'analisi del Professor Giannuli si fonda su due assunti principali:

- > il primo è che la pandemia costituisce un evento che investe sistematicamente tutti gli aspetti reali e psicologici della vita umana, portando alla luce e accelerando tendenze già esistenti;

- > il secondo è legato al fatto che l'emergenza pandemica non rappresenta, come credono in molti, un fenomeno con un inizio e una fine, ma assume piuttosto i contorni di un ciclo che comincia molto prima del paziente zero e non finisce con l'ultimo contagiato.

Sulla base di queste tesi, il Professore dell'Università degli Studi di Milano, analizza, secondo un criterio che oppone prima e dopo pandemia, i grandi protagonisti della storia contemporanea: il processo di globalizzazione, nella sua accezione di tensione degli Stati, delle economie e delle società verso un mondo sempre più integrato ed interdipendente; *l'intelligence*, inteso come apparato deputato alla conservazione delle Istituzioni e alla preservazione della sicurezza interna ed esterna di uno Stato; e, infine, la politica internazionale, con un focus specifico sui possibili aggiustamenti che subirà l'ordine mondiale una volta rientrata l'emergenza pandemica.

Per quanto riguarda il processo di interconnessione e interdipendenza del mondo, comunemente definito globalizzazione, l'autore è molto chiaro: la verità sta nel mezzo e, in particolare, nella zona grigia collocata tra le visioni troppo pessimistiche - per cui tale fenomeno "corre" verso una fine inesorabile, portandosi con sé un nuovo rinvigorimento dei nazionalismi e dell'autonomia dei singoli Stati - e quelle totalmente ottimistiche, secondo cui, dopo un paio di mesi di recessione, tutto tornerà come prima. Tale stato di cose deriva dal fatto che, secondo Giannuli, la globalizzazione, come tutti i fenomeni storicamente determinati, è un processo ciclico che, lungi dal volgere al termine, sta attraversando una fase di rimodulazione dei suoi elementi essenziali, già evidente prima della diffusione del Coronavirus, e che, ora, sembra oltrepassare "la soglia del non ritorno".

Infatti, già con la crisi economica internazionale del 2008, provocata dal crollo dei titoli *subprime* negli Stati Uniti, è risultato evidente come l'interdipendenza alla base del mercato globale abbia reso le economie nazionali più fragili, con mercati sostanzialmente meno elastici e dipendenti, su base variabile (poiché dipende da Stato a Stato), dall'estero. Tuttavia, la globalizzazione ha portato con sé molti aspetti positivi, fra cui spicca su tutti l'aumento impressionante delle connessioni commerciali internazionali che hanno favorito la nascita e la crescita di nuove infrastrutture e rotte per il traffico commerciale, con evidenti ripercussioni sull'equilibrio di potenza del sistema internazionale, in cui sono state favorite quelle potenze in grado di investire sulle nuove rotte economiche.

In questo contesto, la diffusione del Coronavirus non ha fatto altro che rendere ancora più evidenti le contraddizioni e le fragilità del mercato globale, in cui gli Stati, concentrati nella produzione dei singoli beni più richiesti dal mercato internazionale - a discapito di una produzione più eterogenea - e sempre più dipendenti dall'estero, stanno affrontando serie difficoltà nel gestire un'emergenza economica che, da più di un anno, ha bloccato intere filiere economiche, allungando i tempi di produzione e rallentando i cicli di vendita e profitto. Nonostante ciò, sembra poco plausibile che l'interconnessione dei flussi commerciali sia destinata a terminare, una volta che l'emergenza sanitaria sarà stata risolta. Le rotte dei trasporti delle merci, siano esse marittime, aeree, su strada, continueranno ad essere interessate dal traffico alla base degli scambi internazionali, magari diversi in termini di volume, ma mai completamente assenti. I modelli di sviluppo verranno rivisti, probabilmente favorendo una maggiore eterogeneità nella produzione di beni e servizi, ma il commercio internazionale e con esso, la globalizzazione, non cesserà a causa della pandemia, né dei suoi effetti sui mercati. Per quanto concerne *l'intelligence*, inteso come apparato deputato alla salvaguardia delle Istituzioni e della sicurezza interna ed esterna di un Paese, il Professor Giannuli nell'analizzare l'impatto della pandemia sui Servizi segreti nel mondo, distingue tre tempi:

- > il primo riguarda quello che *l'intelligence* ha o non ha fatto;
- > il secondo, ciò che *l'intelligence* sta facendo;
- > il terzo, infine, coinvolge ciò che verrà fatto in futuro.



Sul primo punto, Giannuli esprime un'opinione lapidaria: l'*intelligence* ha fallito su tutta la linea e tale fallimento dipenderebbe dal fatto che non è riuscito a fare ciò per cui tale apparato è deputato, ossia prevedere i pericoli e le minacce alla sicurezza. Di fatto, secondo il Professore, i Servizi segreti di tutto il mondo non sono stati in grado di cogliere i segnali della portata della pandemia non solo prima che il Coronavirus si diffondesse, ma neanche una volta che la pandemia è effettivamente iniziata.

Questa enorme mancanza, secondo il docente, deriva da due elementi. Il primo è dovuto al fatto che sono mancati gli stimoli interni sulla base dei quali i Servizi svolgono il proprio lavoro. In particolare, non è stata rappresentata da parte dei Governi una serie di quesiti riguardanti una possibile minaccia proveniente da un'emergenza sanitaria che potesse provocare, *in primis*, un'esigenza informativa e, conseguentemente, un interesse attivo da parte dell'*intelligence*. Il secondo è associato al fatto che l'*intelligence* lavora sulla base di focus informativi specifici, su cui vengono raccolti dati e prodotte analisi per indirizzare i decisori ad assumere una determinata posizione politica e fattiva. In questo senso, non essendoci stato, a priori, un interesse politico nell'approfondire i rischi provenienti da una potenziale pandemia, l'interesse dell'*intelligence* si è concentrato su altre priorità. Il rischio epidemiologico non è stato preveduto, né è stata vagliata la possibilità che una minaccia alla sicurezza nazionale potesse provenire da un virus.

Una volta scoppiata la pandemia, quando ormai la situazione aveva assunto proporzioni già preoccupanti, la priorità che si è dato il sistema di *intelligence* è stata quella di scoprire chi fosse il responsabile di questo sfacelo e, da qui, si sono susseguite una serie di ipotesi che vanno dall'attacco batteriologico doloso all'incidente, senza che in realtà si venisse a capo di ciò che effettivamente ha portato all'inizio della diffusione del Coronavirus. In seconda battuta è iniziata la battaglia mediatica e la guerra dell'informazione ha avuto un'impennata clamorosa, per cui la politica internazionale e l'*intelligence* stesso si sono espressi in uno scaricabarile internazionale, al fine di screditare Stati nemici e concorrenti, ma senza dare risposte.

Nel terzo e ultimo atto dell'analisi di Giannuli che coinvolge l'*intelligence* e che copre il momento attuale, le prospettive dei Servizi sono due. A pandemia ancora in corso e con una campagna vaccinale su scala internazionale da organizzare e mettere in atto, l'*intelligence* ha, *in primis*, il gravoso compito di fornire un quadro dell'origine di questa emergenza, in maniera da dare delle risposte rispetto a chi sono stati i responsabili di questo disastro e sul perché non si è riusciti a rispondere in maniera preventiva all'emergenza.

In secondo luogo, i Servizi devono far fronte alle conseguenze securitarie derivanti dalla pandemia: dalla recessione economica che potrebbe portare a minacce provenienti dall'interno del Paese, con un'impennata dell'eversione; alla criminalità organizzata che cerca di trarre profitto dall'emergenza; alle tensioni provenienti dalle campagne di disinformazione di agenti esterni che cercano di indebolire l'equilibrio interno dei singoli Paesi.

Ultimo ma non ultimo protagonista della trattazione del Professor Giannuli è la politica internazionale che nel corso dell'ultimo anno e mezzo ha visto esacerbarsi delle tensioni già presenti nella competizione fra Stati e che, secondo il docente, riserva una serie di interrogativi rispetto a quello che sarà effettivamente l'equilibrio di potere nell'arena internazionale di domani. L'elemento più lungamente analizzato dall'esperto di geopolitica riguarda, in particolare, l'exasperazione, dovuta alla diffusione del Coronavirus, di tensioni preesistenti, prima su tutte la competizione per la supremazia internazionale fra Stati Uniti e Cina.

In questo contesto, Giannuli esclude l'ipotesi di un'aperta guerra cinetica fra le due potenze che, tuttavia, non sembrano condurre la sfida per l'influenza mondiale lesinando attacchi non convenzionali, specialmente attraverso le campagne di disinformazione. Secondo l'analista, infatti, è nell'ambito squisitamente culturale e del controllo della percezione collettiva che il conflitto fra gli americani e i cinesi trova il suo spazio d'elezione.

Da qui è difficile proporre delle ipotesi rispetto alle configurazioni future, soprattutto perché, all'interno della scacchiera delle potenze internazionali, potrebbero affacciarsi nuovi protagonisti come l'India, oppure attori conosciuti come la Russia potrebbero complicare ulteriormente con dei colpi di mano imprevedibili la competizione internazionale... I dati attuali registrano, in ogni caso, come riportato nel capitolo del libro in analisi dedicato al nuovo ordine mondiale, una preoccupante contrazione della libertà personale in molti Paesi (come, per esempio, nelle Filippine, in Colombia e nella vicina Ungheria), dove sembrano affacciarsi tensioni autoritarie a cui, ovviamente, l'avvento del Covid e le necessità legate al contenimento della pandemia sembrano aver dato man forte. Nell'arena internazionale, dunque, secondo Giannuli permangono una serie di quesiti senza risposta che, probabilmente, prenderanno forma concreta una volta che il numero di contagi avrà raggiunto una soglia più gestibile. Di certo, c'è che la competizione per l'egemonia globale assumerà i contorni di una battaglia per l'influenza delle collettività, in cui vincerà non necessariamente il *competitor* più potente dal punto di vista militare e/o economico, ma colui che saprà meglio utilizzare le proprie risorse per creare una narrazione in grado di fornire risposte alla confusione indotta dalla pandemia e una forma di stabilità.

La confusione provocata dall'avvento del Coronavirus e tutti gli eventi che, da più di un anno, permeano la nostra quotidianità non ci devono indurre a cedere al panico, ma devono diventare fonte di riflessione critica e analisi. In questo senso, l'opera di Aldo Giannuli ci permette di non perdere la rotta e di inquadrare l'evento pandemico con uno sguardo al passato. In particolare, il Professor Giannuli ci ricorda di considerare la continuità storica come un valido strumento d'ausilio per leggere il presente e per non perdere la via di un'analisi attenta e lucida delle dinamiche che ci circondano. Il presente, del resto, non è altro che ciò che è successo ieri arricchito delle informazioni acquisite oggi con l'obiettivo di compiere un'azione, storicamente determinata, domani.

Dottorssa  
Sara Cutrona



*ACB - Academics & Consultants for Business*

**OLTRE LA CRISI**  
**Riflessioni e proposte sui nodi**  
**che ostacolano la ripartenza**

*Egea editore, 2020, pagg. 446, euro 60,00*

*Oltre la crisi. Riflessioni e proposte sui nodi che ostacolano la ripartenza* è un'opera collettanea che affronta il tema della crisi economica provocata dagli effetti della pandemia Covid-19: effetti economici e sociali, epocali e di portata globale, che molto probabilmente cambieranno per sempre gli stili di vita delle persone, i comportamenti delle imprese e le logiche di scelta dei *policy makers*.

Le crisi, com'è noto, pur nelle difficoltà, rappresentano momenti di profondo ripensamento e valutazione da cui possono scaturire significativi processi di miglioramento e di ripresa. Perché tali opportunità possano essere colte, tuttavia, si rende necessario analizzare i fattori strutturali di contesto che si frappongono al superamento delle crisi.

La redazione del volume, con metodo di indagine efficace, ha coinvolto gli studi professionali associati in *ACB Group* nell'individuazione, attraverso un questionario, dei bisogni delle imprese loro assistite. Un ampio campione rappresentativo della realtà produttiva della nazione, posto che *ACB Group*, rete di studi professionali nata nel 2000 da un'idea di Luigi Guatri, Cesare Ferrero, Piero Gnudi e Victor Uckmar, coinvolge circa cinquecento professionisti con differenti specialità (commercianti, legali, professori universitari).

I capitoli forniscono una chiave interpretativa delle risposte ricevute, con uno schema che struttura le varie tematiche esaminate in cinque aree di maggiore interesse:

- I) Valore e Finanza (coordinata da Mauro Bini e Andrea Bonechi);
- II) Innovazione (coordinata da Roberto Schiesari);
- III) Crisi e Procedure (coordinata da Franco Michelotti e Lorenzo Galeotti Flori);
- IV) Area Tributaria (coordinata da Giuseppe Corasaniti);
- V) Informazione societaria (coordinata da Angelo e Michele Casò).

Il testo è completato con due contributi singoli che affrontano il tema della formazione professionale e quello delle semplificazioni amministrative in Italia; ed è ulteriormente impreziosito dalla presentazione di Luigi Guatri, dalla prefazione di Angelo Casò e dall'introduzione di Franco Vermiglio.

Si rivolge a un pubblico molto ampio, costituito dai protagonisti e interlocutori che a vario titolo operano nell'economia, e che hanno la responsabilità di contribuire al progresso della società fornendo servizi professionali avanzati utili per superare questa delicata fase di crisi socio-economica. Si rivolge, inoltre, al Legislatore e ai cosiddetti *regulators* (autorità e istituzioni), che rivestono un ruolo cruciale per affrontare i nodi strutturali che vincolano l'operatività delle PMI.

Coniugando esperienze di professionisti, accademici, manager e imprenditori, con un linguaggio semplice e al contempo scientificamente rigoroso, il volume fornisce numerose e concrete linee di azione per superare gli effetti depressivi causati dalla crisi pandemica. Vi è anche la proposta di una visione d'insieme, un richiamo etico e di metodo.

Molto di più che in altri momenti storici, infatti, in questa fase si deve percepire la complessità dei problemi economici e sociali; e occorre comprendere che gli stretti legami che esistono tra società ed economia, imprese e territori, formazione, innovazione e sviluppo economico e sociale non consentono più di affrontare tali problemi con una logica semplicistica né, tantomeno, di ritenere che ci sia ancora spazio per la ricerca di soluzioni che privilegino gli interessi di pochi.

Come si legge nel libro, “siamo tutti chiamati a dare un contributo se vogliamo ripartire al più presto. L’alternativa è salvarsi tutti o soccombere”.

La grande esperienza operativa dei vari autori è costantemente alimentata dalla volontà di fornire un fattivo ed efficace contributo, nei propri ambiti di competenza, per favorire la rinascita dopo la crisi. Un libro di indubbio interesse e di estrema attualità, quindi, che non può certo mancare alla lettura di tutti coloro che si occupano di management e di governance delle imprese e delle istituzioni.

*Professore*  
Antonio Del Pozzo  
*Professore*  
Salvatore Loprevite



*Umberto Bocchino*

**L'AZIENDA: UOMO E SISTEMA**  
**Fondamenti e profili evolutivi di Economia Aziendale**

*Giappichelli editore, 2020, pagg. 336, euro 30,00*

*L'Azienza: uomo e sistema*, di Umberto Bocchino, mette al centro del suo lavoro il "capitalismo umanistico", ovvero soddisfare i bisogni della collettività e non solo degli azionisti o dei soci, secondo una filosofia di management in cui l'azienda è al servizio dell'uomo e non viceversa.

Questo è ritenuto dall'autore il modo per evitare degenerazioni sfociate nell'egocapitalismo che è frutto di creare ricchezza per pochi, illustrando quindi come deve essere l'azienda per invece massimizzare i benefici

per una platea di soggetti la più ampia possibile.

Il libro è un innovativo contributo nel proporre l'economia aziendale alla portata di tutti, con un approccio di appunto innovazione nella tradizione, perché si parte dal pensiero del fondatore della dottrina italiana dell'economia aziendale Gino Zappa, al fine di recuperare un pensiero già radicato nel nostro passato di inizio del secolo scorso, per recuperare e rimettere al centro gli uomini e la visione sistemica dell'economia aziendale (visione che in realtà andrebbe benissimo anche per altri contesti), dove l'azienda è un corpo vivo che non può essere dominato solo da alcuni, ed in particolare gli azionisti, estendendo la platea di soggetti portatori di interesse nei fornitori, nei dipendenti, nello Stato, negli stessi clienti ed in altri ancora.

Nell'affrontare questi temi si palesa una critica ai sistemi di management per l'assenza di una lettura e interpretazione dei fenomeni aziendali sul futuro a medio lungo termine a favore, invece, del breve e del tutto e subito.

Tutto ciò serve per capire come dovrebbe realmente funzionare una azienda, evidenziando che senza tale consapevolezza non risulta semplice capire temi più tecnici come, per esempio, i bilanci di esercizio, i *budget* o i *business plan*.

L'autore propone poi come indicatori di salute aziendale, oltre a quelli relativi alle *performance* economico-finanziarie, alcuni altri indicatori come il BIA, ossia il Benessere interno aziendale (illustrando come si può confezionare), oppure il rating di legalità che meglio dovrebbe consentire di individuare i soggetti meritevoli di sostegni pubblici o di percorsi di favore nelle attività svolte verso la Pubblica Amministrazione, o il *rating* ambientale.

Da tali considerazioni si rafforza il messaggio del lavoro, rivolto a sostenere un capitalismo civico, senza nulla togliere alla componente finanziaria, leva per un migliore benessere sociale ed orientato ad uno sviluppo sostenibile. Un principio che, secondo l'autore, è la sintesi del contemporaneo equilibrio delle tre E, ecologia, equità ed economia, coniugate con il rispetto delle diversità culturali e di territorio. Un libro che - pur non tralasciando nulla della teoria economico-aziendale portandola con semplicità alla portata di tutti - offre un reale contributo alla formazione di una nuova classe dirigente e, perché mai, a migliorare l'attuale. Per questo motivo è da ritenersi una buona lettura non solo per studenti universitari, ma anche e soprattutto per *manager* e uomini delle istituzioni.

*Professore*  
 Valter Gamba



# ELENCO AUTORI

- **CAPITANO FERDINANDO ANGELETTI**
  - *Comandante Compagnia Carabinieri Catanzaro;*
  - *Dottore di ricerca in Storia d'Europa presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".*
- **PROFESSORE GHERARDO CHIRICI**

*Professore Ordinario presso Università degli Studi di Firenze.*
- **TENENTE COLONNELLO MICHELANGELO CILIBERTI**

*Insegnante Aggiunto di Cattedra di Diritto Militare presso la Scuola Ufficiali Carabinieri.*
- **PROFESSORE PIERMARIA CORONA**

*Professore Ordinario presso Università degli Studi della Tuscia.*
- **PROFESSORE STEFANO DE MARTINO**
  - *Professore Ordinario di Ittitologia nel Dipartimento di Studi Storici dell'Università di Torino;*
  - *Direttore Scientifico del "Centro Ricerche Archeologiche e Scavi di Torino per il Medio Oriente e l'Asia", che opera per la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale in Medio Oriente e particolarmente in Iraq, Iran e Turkmenistan;*
  - *Coordinatore del Dottorato finanziato su progetto europeo Horizon 2020 "Technological Skills for the Cultural Heritage" (Università di Torino).*
- **TENENTE LUIGI DI COSTANZO**

*Comandante del Nucleo Operativo e Radiomobile di Mazara del Vallo.*
- **CAPITANO LARIS GAISER**
  - *Capitano della riserva selezionata dell'Arma dei Carabinieri è Professore Associato di studi sulla sicurezza e macroeconomia;*
  - *Membro dell'Italian Team for Security, Terroristic Issues and Management of Emergencies (ITSTIME) presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano svolge regolarmente la sua attività accademica sia in Italia sia all'estero. Membro del comitato scientifico della rivista Limes.*
- **PROFESSORE MARCO GEMIGNANI**
  - *Professore Aggregato di "Storia Navale" presso l'Accademia Navale di Livorno;*
  - *Consigliere dello Stato Maggiore della Marina per la pubblicistica navale;*
  - *Membro del Comitato Consultivo dell'Ufficio Storico della Marina Militare (COMISTORLA);*
  - *Consulente del Museo Tecnico Navale della Spezia.*
- **DOTTORE EDOARDO GENOVESE**

*Sottotenente della riserva selezionata dell'Arma dei Carabinieri è Giurista-Criminologo e Grafologo-Forense.*

## ELENCO AUTORI

---

➤ **AVVOCATO STEFANO GUERRA**

*Dottore di Ricerca (Ph.D.) in Scienze Giuridiche, Assegnista di Ricerca presso l'Università degli Studi di Macerata.*

➤ **PROFESSORE CARLO LIPPOLIS**

*Professore Associato presso il Dipartimento di Studi Storici (ex Dipartimento SAAST) dell'Università (degli Studi di Torino, nel settore scientifico disciplinare L-OR/05 (Archeologia e Storia dell'Arte del Vicino Oriente Antico).*

➤ **DOTTORESSA ELISA MALANGONE**

*Avvocato, esperta in criminologia clinica, psicopatologia e scienze forensi.*

➤ **PROFESSORESSA ELENA MANETTI**

*Grafologa, Fondatrice e Presidente Onorario di ARIGRAF Milano.*

➤ **PROFESSORE STEFANO MASINI**

- *Professore associato presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata";*
- *Responsabile dell'Area Ambiente e Territorio presso la Confederazione Nazionale Coldiretti.*

➤ **PROFESSORE PAOLO MENGOZZI**

*Professore emerito dell'Università di Bologna; Avvocato generale emerito della Corte di giustizia UE.*

➤ **DOTTORE DONATO MORENA**

*Dirigente Medico Psichiatra presso il Dipartimento di Salute Mentale dell'ASL Salerno.*

➤ **DOTTORE ANTONIO SABINO**

*Procuratore Militare della Repubblica presso il Tribunale Militare di Roma.*

➤ **DOTTORE ALFREDO TAMMARO**

*Sostituto procuratore militare di Napoli.*

➤ **DOTTORESSA ELISABETTA TIZZANI**

*Responsabile Ufficio Gip/Gup presso il Tribunale Militare di Roma.*

➤ **DOTTORE FILIPPO VERRONE**

*Presidente del Tribunale militare di Roma.*

## INSERTO

➤ **GEN. B. GERARDO IORIO**

*Comandante Carabinieri per la Tutela del Lavoro.*



# LABORIS TUTELA



Corpora Artium Artificiorumque





*L'Arma dei Carabinieri a tutela  
del lavoro e nel contrasto ai reati connessi*

INSERTO





Generale di Brigata  
Gerardo Iorio<sup>(\*)</sup>

## L'Arma dei Carabinieri a tutela del lavoro e nel contrasto ai reati connessi

La tutela del lavoro costituisce uno dei principali *focus* istituzionali dell'Arma, nel quadro dei più generali compiti di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, di tutela delle libertà e dei diritti individuali, per i quali il lavoro è elemento fondante, come recita l'articolo 1 della Costituzione, secondo cui l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro.

I cambiamenti indotti dalla globalizzazione, dal progresso tecnologico e, più recentemente, dalla pandemia, stanno rivoluzionando il mondo del lavoro e il diritto a svolgere un'attività lavorativa, fortemente condizionato da un'economia sempre più instabile e dalla crisi dei mercati. Ne consegue l'esigenza di adeguare i criteri e le modalità di vigilanza, in un'ottica di consapevole condivisione di tali problematiche, secondo un modello che, nel garantire un'equa ed efficace tutela dei diritti dei lavoratori, eviti di condizionare l'efficienza dell'apparato produttivo tutelando, parallelamente, gli imprenditori onesti.

*Labour protection constitutes one of the main institutional focuses of the Carabinieri. This peculiar activity is contained within the framework of the more general tasks of public safety and security, protection individual freedoms and rights, for which work is a fundamental element, as stated in article 1 of the Italian Constitution, Italy is a democratic republic founded on the principle of work.*

*The changes induced by globalization, technological progress and, more recently, the pandemic are revolutionizing the world of work and the right to work, strongly conditioned by an increasingly unstable economy and market crisis. It follows the need to adapt the supervisory criteria and methods, with the view to consciously sharing these issues, according to a model which, in guaranteeing fair and effective protection of workers' rights, avoids influencing efficiency of the production system while protecting honest entrepreneurs.*

(\*) Comandante Carabinieri per la Tutela del Lavoro.

SOMMARIO: 1. Evoluzione storica della normativa sulla tutela del lavoro. - 2. Scenario sociale e tutela del lavoro: le nuove frontiere. - 3. *Gig economy* e forme di tutela. - 4. Il lavoro in agricoltura: minacce e forme di tutela. - 5. Il “modello operativo” dell’Arma. - 6. L’efficacia del “modello operativo”: esperienze operative e investigative. - 7. Conclusioni.

### **1. Evoluzione storica della normativa sulla tutela del lavoro**

L’esigenza di verificare le modalità di svolgimento delle attività lavorative e le condizioni con le quali i lavoratori erano impiegati, si manifestò alla fine del XIX secolo, con l’affermazione di nuove forme di lavoro indotte dalla crescente industrializzazione. La comparsa di nuove tecnologie agevolò la nascita di nuove figure nel mercato del lavoro per cui fu posta sempre più attenzione all’esigenza di salvaguardare la dignità del lavoro e i diritti dei lavoratori.

Con legge 30 marzo 1893, n. 184, fu così istituito il Corpo degli ispettori e ingegneri delle miniere, cave e torbiere, dopo che la legge 11 febbraio 1886, n. 3657 (legge Berti, dal nome del Ministro dell’istruzione che ne fu fautore), aveva delineato i profili di tutela del lavoro minorile, limitando l’età lavorativa a non meno di nove anni nelle cave e nelle miniere e a dodici anni per il lavoro notturno.

Si dovrà giungere gli inizi del XX secolo per l’istituzione, con legge 19 luglio 1906, n. 380, del “Corpo degli ispettori del lavoro”, poi ulteriormente definito, anche sotto gli aspetti ordinativi, dalla legge 22 dicembre 1912, n. 1361, che ripartì il Corpo di ispettori dell’industria e del lavoro in Circoli regionali con il compito di accertare l’esecuzione delle leggi sul lavoro delle donne e dei fanciulli, sugli infortuni degli operai sul lavoro, sul riposo settimanale, sull’abolizione del lavoro notturno dei panettieri e sulla cassa di maternità in tutti gli opifici, laboratori, cantieri, e lavori sottoposti alle leggi indicate (art. 1, comma 1); nonché di raccogliere e trasmettere al Ministero di agricoltura, industria e commercio notizie ed informazioni su quanto riguarda le condizioni e lo svolgimento della produzione nazionale, l’ordinamento e la remunerazione del lavoro, il numero e le condizioni degli operai anche nei riguardi della disoccupazione; gli scioperi, le loro cause ed i loro risultati, il numero, le cause e le conseguenze degli infortuni degli operai (art. 1, comma 4).

La norma stabiliva altresì gli organici e l’ordinamento, suddiviso in Capi di Circolo, Ispettori e aiutanti ispettori (art. 4; agli art. 3 e 13 del successivo Regolamento d’attuazione approvato con legge 27 aprile 1913, n. 431, veniva aggiunta la figura degli ufficiali d’ordine, con compiti di archivio, di copia, di tenuta dei registri ad essi affidati) prevedendo altresì misure di coordinamento

con Prefetti e altre autorità provinciali, comunali e di pubblica sicurezza (art. 7, comma 1).

Con la legge 30 dicembre 1923, n. 3245, in particolare, fu attribuito all'Ispettorato dell'industria e del lavoro il compito di accertare l'esecuzione di tutte le leggi sul lavoro e di previdenza sociale nelle aziende industriali, commerciali, negli uffici, nell'agricoltura ed in genere ovunque è prestato un lavoro salariato o stipendiato (art. 1), prevedendo che in ogni capoluogo di provincia che non sia sede di circolo, risiederà un ispettore principale o un ispettore o un ispettore aggiunto (art. 3).



La legge 3 giugno 1920, n. 300, istitutiva del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, trasferì a tale Dicastero la competenza e le responsabilità delle attività svolte dal Corpo di ispettori dell'industria e del lavoro fino alla sua soppressione, intervenuta con Decreto del 27 aprile 1923, n. 915, e al successivo RD 5 luglio 1923, n. 1439, che riunì tutte le competenze dei Ministeri dell'agricoltura e dell'industria, del commercio e del lavoro sotto un unico Dicastero denominato Ministero dell'Economia nazionale.

Tre anni dopo, nel 1926, anche l'Arma dei Carabinieri viene chiamata a fornire un contributo diretto in materia di legislazione sociale. Per la prima volta, viene chiesto all'Arma di intervenire in un ambito che non rientra nei tradizionali compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Aderendo al desiderio espresso dal Ministero dell'economia nazionale, il Comando Generale dell'Arma stabilì di costituire presso i capoluoghi di Divisione delle sedi dei Circoli dell'industria e del lavoro piccoli Nuclei di militari dell'Arma composti di un sottufficiale e di due appuntati o carabinieri provetti [...] che diano sicuro affidamento di poter esplicitare lodevolmente le loro mansioni [...], secondo le direttive dei Circoli stessi<sup>(1)</sup>.

(1) Cfr.: Direttiva n. 2109/13 di prot. datata 27 ottobre 1926 del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri - Ufficio Servizio, ad oggetto: Servizio di vigilanza per l'applicazione delle leggi sociali.



**COMANDO GENERALE**  
dell'Arma dei Carabinieri Reali

Roma, li 27 ottobre 1926.

243

**UFFICIO SERVIZIO**

N. 2109 di Prot.  
13

**OGGETTO**

**Servizio di vigilanza per l'applicazione delle Leggi Sociali.**

Ai Comandi di Legione Territoriale

**e, per conoscenza :**

- Ai Sig. Comandante in 2°
- Ai Comandi di Gruppo
- Ai Comandi della Scuola Allievi Sottufficiali
- Ai Comandi delle Legioni Allievi
- Ai Comandi Ragg. Battaglioni e Squadroni
- All'Ufficio CC. RR. del Ministero della Marina
- All'Ufficio CC. RR. del Ministero Aeronautica

La vigilanza per l'applicazione delle Leggi sociali, sebbene in molti casi sia più particolarmente affidata ad organi speciali, costituisce anche per i Carabinieri Reali un preciso ed importante dovere, al quale per altro l'Arma non è venuta mai meno.

Dato però il crescente sviluppo di tale legislazione e le ripercussioni che può avere nella sua pratica attuazione, occorre che il servizio di vigilanza, si svolga organicamente, tenendo anche conto delle particolari esigenze delle varie regioni e dei bisogni delle singole industrie in modo che riesca più che possibile efficace e proficuo per il benessere della nazione.

A tal uopo questo Comando Generale ha preso accordi col Ministero dell'Economia Nazionale affinché i dirigenti dei Circoli di Ispezione dell'Industria e del Lavoro si mettano in rapporto coi comandi di Divisione dell'Arma e comunichino le loro particolari direttive ai comandi stessi, che a loro volta provvederanno per le conseguenti istruzioni agli organi dipendenti.

D'altra parte, per rendere più efficace la collaborazione dell'Arma, questo Comando Generale, aderendo al desiderio espresso dal Ministero dell'Economia Nazionale, ha stabilito di costituire presso i capoluoghi di Divisione delle sedi dei Circoli dell'Industria e del Lavoro piccoli Nuclei di militari dell'Arma composti di un sottufficiale e di due appuntati o carabinieri provetti, tratti dal totale della forza, per essere più particolarmente adibiti nel servizio di cui trattasi, secondo le direttive dei Circoli stessi.

Ciò premesso, pregasi provvedere senz'altro alla costituzione dei detti Nuclei presso le Divisioni di Trieste e Brescia nonché presso le Divisioni Interne di Milano - Torino - Bologna - Roma - Napoli e Catania, tenendo presente che dovranno essere prescelti per tale servizio militari intelligenti e che diano sicuro affidamento di poter esplicare lodevolmente le loro mansioni.

Il personale del Nucleo quando per richiesta degli ispettori del Circolo a cui è addetto dovrà agire fuori dell'ambito della propria provincia farà capo ai comandi locali dell'Arma, i quali dovranno agevolarne il compito.

Le sedi dei Circoli attualmente sono le seguenti :

- TRIESTE — Via S. Lazzaro, 4
- BRESCIA — Via Floriano Ferramola, 4
- MILANO — Via Cappellari, 2
- TORINO — Via Amedeo Avogadro, 11
- BOLOGNA — Via Cesare Battisti, 25
- ROMA — Via della Scrofa, 57
- NAPOLI — Corso Umberto 1°, 133
- CATANIA — Via Nicola Fabbrizi, 19

Per la fine del corrente anno le legioni interessate trasmetteranno a questo Comando Generale una dettagliata relazione sul funzionamento di detti Nuclei e formuleranno quelle proposte che eventualmente ritenessero del caso per il miglior andamento del servizio.

**IL COMANDANTE GENERALE INTERINALE**  
**GENERALE DI DIVISIONE COMANDANTE IN 2°**  
**Sestilli**





Nasceva così la prima unità specializzata dell'Arma e creato l'istituto della dipendenza funzionale che, negli anni successivi, costituirà la base giuridica per la nascita di altri reparti specializzati, che specifici provvedimenti normativi porranno alle dipendenze funzionali del Ministero:

- > della salute (Nuclei antisofisticazione e sanità, nel 1962);
- > dei Beni culturali (Nuclei tutela del patrimonio artistico, nel 1969);
- > dell'Ambiente (Nuclei operativi ecologici, nel 1986);

attraverso un'evoluzione organizzativa che ha portato alla costituzione, nel febbraio 2001, della Divisione Unità Specializzate da cui oggi dipendono le suddette Unità, nell'ambito del Comando unità mobili e specializzate "Palidoro".

Il Regio Decreto 28 dicembre 1931, n. 1684, ridefinì i compiti e l'ordinamento del ridenominato Ispettorato corporativo del lavoro, prevedendo nuove Attribuzioni e poteri concessi all'Ispettorato del lavoro, fra le quali la vigilanza sull'osservanza dei contratti collettivi e altri compiti che rispondevano ad una logica di controllo decentrato del Ministero delle corporazioni, istituito con RD 2 luglio 1926, n. 1131, cui furono attribuite funzioni di organizzazione, coordinazione e controllo affidate al Governo dalla legge 3 aprile 1926, n. 563, e relative norme di attuazione con la quale fu stabilita la Disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro.



Le vicende belliche del secondo conflitto mondiale portarono alla soppressione degli Ispettorati corporativi con decreto legge 9 agosto 1943, n. 718, alla ricostituzione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con decreto legge del 21 giugno 1945 e alla successiva ricostituzione degli Ispettorati provinciali del lavoro con Decreto luogotenenziale del 10 agosto 1945, n. 474, con il quale venivano ripristinate le funzioni di vigilanza in materia di occupazione e di esecuzione dei contratti di lavoro<sup>(2)</sup>.

Il DPR 19 marzo 1955, n. 520, riorganizzò la struttura centrale e periferica del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, ponendo le basi dell'attuale ordinamento dell'Ispettorato del lavoro<sup>(3)</sup>

e prevedendo, per la prima volta, l'attribuzione agli ispettori della qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, così consentendo un più agevole e adeguato svolgimento dei compiti assegnati fra i quali la facoltà di visitare in ogni parte, a qualunque ora del giorno e anche della notte, i laboratori, gli opifici, i cantieri, e i lavori sottoposti alla loro vigilanza, nonché i dormitori e refettori annessi agli stabilimenti<sup>(4)</sup> e di relazionarsi direttamente, d'intesa con i militari dell'Arma funzionalmente dipendenti, con il Magistrato competente. Quest'ultimo provvedimento normativo segna un passaggio importante nell'ordinamento e nei compiti dei militari dell'Arma assegnati all'Ispettorato del lavoro (il cui contingente è notevolmente incrementato e portato a oltre duecento unità). I militari saranno collocati in soprannumero ai ruoli organici dei rispettivi gradi<sup>(5)</sup>.

(2) P. MOFFA, *L'ispettorato del lavoro. Storia organizzazione, funzioni e compiti*, Roma, 1968.

(3) N. MANCINELLI, *Cenni storici sull'Ispettorato del lavoro*, Roma, 1962.

(4) Art. 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520, "Riorganizzazione centrale e periferica del Ministero del lavoro e della previdenza sociale".

(5) Cfr.: Art. 16 del DPR 19 marzo 1955, n. 520:

- > 4 Marescialli d'alloggio maggiori;
- > 6 Marescialli d'alloggio capi;
- > 8 Marescialli d'alloggio;
- > 11 Brigadieri;
- > 11 Vice brigadieri;
- > 11 Appuntati;
- > 179 Carabinieri.

Nel 1964, fu istituita la figura dell'Ufficiale superiore addetto presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con mere funzioni di coordinamento e raccordo.

Gli anni del *boom* economico indussero una serie di riforme in materia gius-lavoristica che ampliarono notevolmente i diritti dei lavoratori, le attribuzioni e le competenze dei sindacati, sino a giungere all'emanazione della legge 20 maggio 1970, n. 300, lo Statuto dei lavoratori. Le profonde trasformazioni indotte dal provvedimento resero necessaria la riorganizzazione degli Ispettorati, avviata con la legge 24 dicembre 1993, n. 537, cui seguì il DM 7 novembre 1996, n. 687, Norme per l'unificazione degli uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e l'istituzione delle direzioni regionali e provinciali del lavoro, che soppresse gli Ispettorati provinciali e regionali del lavoro. Tali trasformazioni riguardarono anche il contingente dell'Arma dei Carabinieri, incrementato con decreto legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito in legge 28 novembre 1996, n. 608<sup>(6)</sup>.

Con decreto interministeriale del 31 luglio 1997 veniva istituito presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, alle dirette dipendenze del Ministro il "Comando carabinieri ispettorato del lavoro", composto da personale selezionato secondo criteri fissati dal Comando Generale dell'Arma e che abbia frequentato specifici corsi formativi del Ministero del lavoro e della previdenza sociale con competenze estese a tutto il territorio nazionale<sup>(7)</sup>. La norma segna un momento significativo nella storia dell'unità specializzata e, soprattutto, nel concetto d'impiego dei militari dell'Arma al fianco dei funzionari civili dell'Ispettorato del lavoro.



- (6) Cfr.: Art. 9-*bis*: la dotazione organica del contingente dell'Arma dei Carabinieri di cui all'articolo 16 del Decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520, è aumentata di 143 unità di cui due ufficiali, 90 unità ripartite tra i vari gradi di maresciallo, 22 unità ripartite tra i gradi di vice brigadiere, brigadiere e brigadiere capo, 29 unità appartenenti al ruolo appuntati e carabinieri.
- (7) In Sicilia, le attribuzioni in materia di sicurezza e tutela del lavoro sono attribuite all'Assessorato del lavoro, previdenza sociale, formazione professionale ed emigrazione e disciplinate, dal punto di vista amministrativo e della dipendenza funzionale, con legge regionale del 21 maggio 1996.



Innanzitutto perché l'art. 3 attribuisce ai primi i poteri ispettivi e di vigilanza necessari all'espletamento di tutti i compiti di controllo e verifica affidati al Ministero del lavoro e della previdenza sociale dalle normative vigenti in materia di

lavoro; inoltre perché allinea il principio di dipendenza funzionale a quello amministrativo, attribuendo (art. 4) al Ministero del lavoro e della previdenza sociale gli oneri relativi al trattamento economico, fondamentale ed accessorio, del personale e per il funzionamento del Comando e delle sue articolazioni periferiche; infine perché sancisce la duplice dipendenza, gerarchica e funzionale delle articolazioni del neo-costituito Comando Carabinieri Ispettorato del lavoro. La prima dal Comandante, ai fini disciplinari e di impiego, la seconda dai rispettivi uffici territoriali dell'Ispettorato per le attività operative e ispettive. L'istituzione del Reparto Operativo centrale creò le basi per la definizione dei futuri, aggiornati lineamenti di impiego della specialità, sui cui contenuti ci soffermeremo nelle pagine seguenti.

Il XXI secolo vede crescere i compiti e gli organici dell'Ispettorato, i cui poteri sono ridefiniti con D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124, in attuazione della legge 14 febbraio 2003, insieme agli organici, attraverso le leggi 4 agosto 2006, n. 248, e 3 agosto 2007, n. 123. Il 2006 segna un passaggio importante anche per l'Arma dei Carabinieri che aggiunge un'ulteriore Unità specializzata alla sua configurazione ordinativa: il Comando Carabinieri per la tutela del lavoro che, dal 20 aprile 2006, assume questa nuova denominazione e un più moderno assetto ordinativo, attraverso la trasformazione e il riordino del Comando Carabinieri ispettorato del lavoro. Il 2015 è un anno di svolta non solo organizzativa per gli assetti della vigilanza in materia giuslavoristica. Assumendo le istanze del mondo del lavoro e delle imprese, nonché l'esigenza di semplificazione ed efficienza della pubblica amministrazione nonché, in particolare, della tutela del lavoro in tutte le sue forme, con decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183, viene istituito l'Ispettorato nazionale del lavoro che integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL e svolge le attività ispettive già esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'INPS e dall'INAIL (art. 1, commi 1 e 2).

Si tratta di un'importante novità nel panorama della vigilanza e sicurezza nel mondo del lavoro in quanto, all'art. 1 istituisce un'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata «Ispettorato nazionale del lavoro» [...] che integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL. Lo spirito della norma è quello di unificare le competenze di più Enti (Ispettorato del lavoro, INPS e INAIL) in capo ad un'unica Agenzia al fine consentire una migliore e più efficace attività di coordinamento, sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, delle attività di vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria nonché legislazione sociale, ivi compresa la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro<sup>(8)</sup>.

L'art. 6 prevede, al comma 4, che presso la sede di Roma dell'Ispettorato è istituito, alle dipendenze del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il «Comando Carabinieri per la tutela del lavoro». L'attività di vigilanza svolta dal personale dell'Arma dei Carabinieri nonché il coordinamento con l'Ispettorato è assicurato mediante la definizione, da parte del direttore dell'Ispettorato, di linee di condotta e programmi ispettivi periodici nonché mediante l'affidamento allo stesso direttore delle spese di funzionamento del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro.

La norma definisce poi esplicitamente i concetti di dipendenza funzionale e gerarchica stabilendo che il personale dell'Arma in servizio nelle sedi periferiche dipende funzionalmente dal dirigente preposto alla sede territoriale dell'Ispettorato e gerarchicamente dal comandante dell'articolazione del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro. I militari dell'Arma effettivi alle articolazioni del Comando, sono selezionati per l'assegnazione secondo criteri fissati dal Comando generale dell'Arma dei Carabinieri fra coloro che abbiano frequentato specifici corsi formativi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali o dell'Ispettorato; ad essi sono attribuiti i medesimi poteri riconosciuti al personale ispettivo dell'Ispettorato, fatto salvo il potere di conciliazione di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124<sup>(9)</sup>.

Su tali basi giuridiche l'Arma dei Carabinieri fornisce oggi il proprio contributo alla tutela del lavoro in tutte le sue forme, in un quadro normativo formalizzato dal Ministero dell'interno con il DM 12 febbraio 1992 sui comparti

---

(8) Cfr.: Art. 2, legge 149/2015.

(9) Agli Ispettori del lavoro è attribuita la facoltà di visitare in ogni parte, a qualunque ora del giorno ed anche della notte, i laboratori, gli opifici, i cantieri e i lavori in quanto siano sottoposti alla loro vigilanza, nonché i dormitori e refettori annessi agli stabilimenti (art. 8, comma 2, DPR 520/55). Si tratta, quindi, di poteri di accesso che prescindono da deleghe o decreti dell'Autorità giudiziaria.

di specialità delle Forze di polizia, che ha attribuito all'Arma la competenza in materia di lavoro e legislazione sociale, ribadito dal DM 28 aprile 2006 e confermato con la cosiddetta Riforma Madia di "Riorganizzazione della Pubblica Amministrazione" (Legge delega del 7 agosto 2015, art. 8) e discendente DM 15 agosto 2017 del Ministero dell'interno, che ha ribadito il consolidato ruolo dell'Arma dei Carabinieri e, per essa, del Comando Carabinieri per la tutela del Lavoro nel comparto "Sicurezza in materia di lavoro e legislazione sociale"<sup>(10)</sup>.

## 2. Scenario sociale e tutela del lavoro: le nuove frontiere

Il problema della qualità dei rapporti di lavoro e, conseguentemente, della tutela dei lavoratori, costituisce tuttora una delle priorità che i Governi in ambito internazionale hanno necessità di affrontare, in ciò sostenuti dal contributo dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) che, nell'ultimo rapporto *World Employment and social outlook: trends 2020 - WESO*, ha ribadito come permangano condizioni, in alcuni casi anche estreme, di inadeguatezza delle condizioni di lavoro della popolazione mondiale. A tali condizioni si aggiungono ulteriori criticità indotte dalla regressione economica, dall'instabilità politica, dal crescente protezionismo e, non ultima per importanza, dall'emergenza sanitaria da Covid-19<sup>(11)</sup>.

In tale scenario le nuove tecnologie e le innovazioni nel mondo del lavoro come lo *smart-working*, il lavoro a distanza che, proprio a seguito della pandemia è diventato una delle principali modalità di svolgimento delle attività lavorative, costituiscono i principali volani del cambiamento, agevolato peraltro dall'ormai inarrestabile spostamento del centro di gravità dell'economia mondiale verso i cosiddetti Paesi emergenti<sup>(12)</sup>.

In particolare, sono tre i fattori che stanno riducendo la sicurezza del lavoro contemporaneo:

- lo spostamento dell'assunzione del rischio nelle forme contemporanee di capitalismo;
- lo sviluppo dell'economia dei servizi e il ruolo della tecnologia informatica<sup>(13)</sup>.

---

(10) Cfr.: "Direttiva sui comparti di specialità delle forze di polizia e sulla razionalizzazione dei presidi di polizia" di cui all'art. 1, comma 2, del DM cit., Par. 1.9, pag. 18.

(11) *International Labour Organization, World Employment and Social Outlook - Trends 2020 - 01 Global employment and social trends*, Ginevra, 2020, pag. 16.

(12) Cfr.: *World Economic Forum, Global Challenge Insight Report, The future jobs. Employment, skills and workforce strategy for the fourth industrial revolution*, 2016.

(13) C. CROUCH, *Se il lavoro si fa gig*, ed. Il Mulino, Bologna, 2019, pagg. 41-42.

Questi fattori generali, stanno determinando una trasformazione delle vecchie regole del mondo del lavoro verso un nuova dimensione incentrata sulle capacità individuali, sull'integrazione fra le competenze della persona e l'utilizzo multidisciplinare della tecnologia, secondo schemi che individuano il "lavoro" come assolvimento di compiti specifici (*tasks*)<sup>(14)</sup> e progetti che devono essere costantemente riprogrammati e reinventati al mutare delle esigenze indotte dai cambiamenti del mercato del lavoro<sup>(15)</sup> (vedi pagina seguente).



Tali caratteristiche incidono in maniera significativa sulla qualità del rapporto di lavoro, sugli aspetti retributivi, contributivi, di sicurezza e salvaguardia dell'incolumità personale del lavoratore, delineando un quadro della minaccia costituito non solo da generiche violazioni delle norme sul lavoro ma da ben più ampi scenari indotti dalle nuove frontiere dell'economia.

Queste "nuove frontiere" rendono necessario un approccio sempre più strutturato alle attività di controllo e contrasto, da orientare verso lo sviluppo di capacità investigative più che verso competenze accertative e/o ispettive.

Nell'odierno scenario, tali capacità, costituiscono l'essenza del contrasto alle violazioni in materia di lavoro e, al tempo stesso, della tutela dei lavoratori contro ogni forma di sfruttamento, fra le più evidenti delle quali figura il cosiddetto caporalato in agricoltura ma che riguardano numerosi altri settori del "fare impresa".

(14) D. H. AUTOR, *The task approach to labor markets: an overview*, in *National Bureau of Economic Research NBER*, Working paper, n. 18711, Massachusetts Avenue Cambridge, MA 02138, U.S.A., 2013.

(15) J. SCHWARTZ, H. STOCKTON, D. WAGNER, B. WALSH, *The future of work: the augmented workforce. Global human capital trends*, Deloitte Insights, 2017.

Figure 5. The future of work: Old rules vs. new rules

Old rules	New rules
Machines and artificial intelligence are taking over jobs (replacement)	Jobs and tasks are being redesigned to use more essential human skills, and are augmented by technology (augmentation)
Full-time employees are the main source of talent	A continuum of talent is available, including contractors, gig employees, crowds, and competitions
Workforce planning focuses on full-time workforce and skill requirements	The focus in workforce planning shifts to start with work and analyzing options across multiple workforces and technologies
Jobs are relatively static with fixed skill requirements	The half-life of skills continues to decrease rapidly, and work is being constantly reinvented
Jobs and career ladders are the foundation of work and the workforce	Projects, assignments, and tours of duty are building blocks for work; careers are portfolios of projects and experiences
Robotics and cognitive technologies are IT projects	Integrating people and technology is a multidisciplinary task
HR's job in automation is to focus on change management and workforce transition	HR has a strategic role to facilitate and orchestrate the redesign of jobs and train the augmented workforce
The fundamental elements of work are "jobs," with formally developed "job descriptions"	The fundamental elements of work are "tasks," which are aggregated into jobs and roles

Deloitte University Press | [dupress.deloitte.com](http://dupress.deloitte.com)

La centralità dei compiti di polizia giudiziaria è, peraltro, un aspetto che non si abbina esclusivamente al ruolo e alle competenze dell'Arma dei Carabinieri e, quindi, alle articolazioni del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro ma è un aspetto emerso sin dal XIX secolo, poiché già la legge 17 marzo 1898, n. 80, aveva previsto la necessità di avvalersi di funzionari con compiti di polizia giudiziaria per assicurare l'applicazione delle leggi in materia di lavoro.

La complessità dell'organizzazione del lavoro richiede, quindi, un approccio sistemico delle attività connesse che va ben oltre il tradizionale concetto di ispezione. In tale direzione occorre intervenire con un approccio nuovo, moderno, che anche nella forma vuole ribadire la necessità di tutelare prima che ispezionare. Da ciò, in simbiosi con l'impostazione generale attribuita al Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, l'Ispettorato nazionale alle cui dipendenze funzionali operano le articolazioni del Comando, ha ritenuto recentemente ri-denominare una delle sue Direzioni in Direzione centrale, tutela, sicurezza e vigilanza del lavoro, così definendo una nuova direttrice strategica delle finalità istituzionali dell'Agenzia.



Ciò, nella consapevolezza ormai acquisita che le attività di controllo demandate agli organi ispettivi e, con essi, alle articolazioni del Comando Carabinieri tutela del lavoro, necessitano di un salto di qualità che passa innanzitutto attraverso la capacità di pianificare e condurre indagini di polizia giudiziaria su scenari complessi come quelli costituiti da fenomenologie socio-economiche che delineano nuove forme del mercato del lavoro, le cui dinamiche stanno rivoluzionando i principi organizzativi del lavoro, non sempre a vantaggio del lavoratore.

### **3. Gig economy e forme di tutela**

Particolare rilevanza assumono le nuove forme di lavoro, che stanno sempre più alimentando il dibattito sulle garanzie offerte a chi svolge un lavoro subordinato, indotto, più recentemente, dalla quarta rivoluzione industriale<sup>(16)</sup> (Industria 4.0<sup>(17)</sup>), come definita dalla dottrina, che sta rapidamente trasformando, con il progresso tecnologico, il mondo del lavoro<sup>(18)</sup>.

Sono così nate le piattaforme virtuali, individuate come nuovi datori di lavoro, tra gli altri, dei *riders*, lavoratori addetti alle consegne a domicilio di cibi confezionati da esercizi pubblici.

Si tratta di nuove modalità che, se da un lato individuano un nuovo modello tipico ed essenziale di organizzazione dell'impresa contemporanea<sup>(19)</sup>,



dall'altro rendono necessaria l'adozione di una serie di iniziative di tutela tese ad evitare ulteriori forme di precarizzazione e, soprattutto, di sfruttamento.

(16) K. SCHWAB, *La quarta rivoluzione industriale*, ed. F. Angeli, Roma, 2019.

(17) Si veda: [https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Piano\\_Industria\\_40.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Piano_Industria_40.pdf); A. MAGONE, T. MAZALI, *Industria 4.0. Uomini e macchine nella fabbrica digitale*, Guerini e Ass. Milano, 2016.

(18) *World economic fund, Global Challenge Insight Report: The future of jobs. Employment, skills and workforce strategy for the fourth industrial revolution*, Gennaio 2016, in [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Future\\_of\\_Jobs.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf).

(19) U. CARABELLI, *presentazione del Convegno "Il Lavoro nelle piattaforme digitali: nuove opportunità, nuove forme di sfruttamento, nuovi bisogni di tutela"*, tenutosi in Roma il 20 ottobre 2017, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quaderno 2/2017, pag.12.

Nel caso in esame, l'organizzazione del lavoro è tale da non consentire un'agevole quanto chiara identificazione dei ruoli tradizionali di datore e prestatore d'opera, cui si abbinano i meccanismi di tutela. Sebbene il neoliberismo di mercato tenda a ricercare e definire forme di contratto paritetico fra datore e prestatore, le grandi imprese tendono comunque a mantenere una posizione che il diritto del lavoro cerca di disciplinare. Secondo la dottrina, questa tensione in seno al capitalismo contemporaneo può essere allentata sospingendo i diritti dei lavoratori fuori dall'impresa e la forma più estrema di questo spostamento è la ridefinizione dei lavoratori come "non dipendenti": *la gig*<sup>(20)</sup>. Per tali motivi, parte della dottrina tende a escludere che si possa salutare l'Industria 4.0 come una stagione di crescita dell'autonomia del lavoro e dei lavoratori<sup>(21)</sup>.

In tale quadro hanno preso corpo nuove forme di lavoro che, negli ultimi venti anni, hanno trovato un riconoscimento normativo con il cosiddetto contratto di lavoro a progetto, dapprima definito dalla cosiddetta riforma Biagi, con il D.Lgs. 276/2003, che ha disciplinato in maniera organica le collaborazioni coordinate e continuative, meglio note come co.co.co., le collaborazioni occasionali (mini co.co.co.), poi modificata dalla riforma Fornero (legge 92/2012) e quindi dal D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81, che, all'art. 7, ha esplicitamente previsto che il lavoratore a tempo parziale ha i medesimi diritti di un lavoratore a tempo pieno. Il decreto legge 3 settembre 2019, n. 101, convertito in legge 2 novembre 2019, n. 128, ha poi modificato parte del D.Lgs. 81/2015 introducendo, al Capo V *bis*, la Tutela del lavoro tramite piattaforme digitali, al fine di promuovere un'occupazione sicura e dignitosa e nella prospettiva di accrescere e riordinare i livelli di tutela per i prestatori occupati con rapporti di lavoro non subordinato come recita testualmente l'art. 47-*bis* del novellato D.Lgs. 81/2015. Quest'ultima norma ha formalizzato la definizione giuridica di piattaforma digitale, intesa come programmi e procedure informatiche delle imprese che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, organizzano le attività di consegna di beni, fissandone il compenso e determinando le modalità di esecuzione della prestazione<sup>(22)</sup>.

Di particolare rilievo la previsione di una copertura assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, con la quale è stata colmata una delle principali lacune in tema di tutela dei lavoratori di questo particolare ambito<sup>(23)</sup>.

---

(20) C. CROUCH, *Se il lavoro si fa gig*, cit., pag. 47.

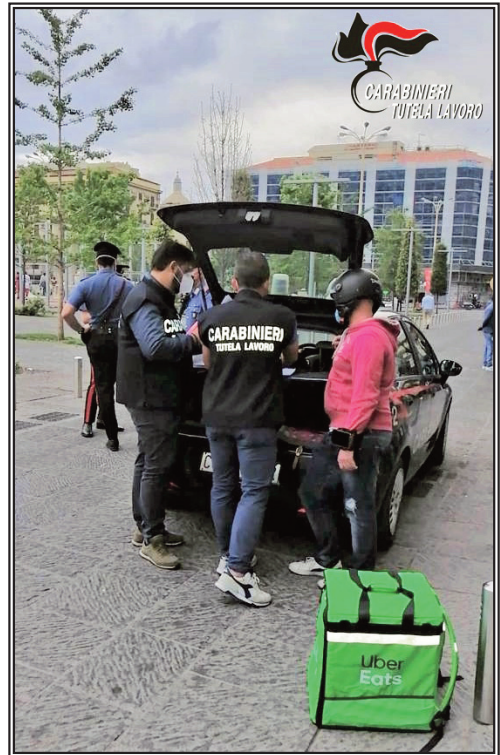
(21) A. SALENTO, *Industria 4.0 ed economia delle piattaforme: spazi di azione e spazi di decisione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quaderno 2/2017, pag. 39.

(22) Cfr.: Art. 47-*bis*, D.Lgs. 81/2015, comma 2.

(23) M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, ed. Cedam, Padova, 2020, pag. 202.

Il provvedimento *de quo* prevede altresì il Divieto di discriminazione, riconoscendo ai lavoratori in argomento l'applicazione della disciplina antidiscriminatoria e quella a tutela della libertà e dignità del lavoratore previste per i lavoratori subordinati, ivi compreso l'accesso alla piattaforma<sup>(24)</sup>.

Quello delle piattaforme virtuali, espressamente riconosciute dall'attuale quadro normativo, è uno degli aspetti centrali per l'elaborazione delle future strategie e modalità di tutela in ambito giuslavoristico. I *riders*, in particolare, (lavoratori che svolgono attività lavorative ricevendo telematicamente attraverso un *applicazione*, scaricabile su uno *smartphone*, gli ordini di consegna dei cibi o di altre tipologie di merci) ne sono l'espressione più evidente e nota



alle cronache anche per gli ampi e accesi dibattiti, non solo giuridici, che stanno contrassegnando la loro affermazione sul mercato del lavoro. Si tratta di procedure assolutamente innovative che, tuttavia, mentre lasciano libero il lavoratore di aderire o meno alle esigenze della piattaforma-datatore, fanno venir meno una serie di garanzie legate al rapporto subordinato di lavoro che, proprio in ragione della suddetta libertà di adesione da parte del lavoratore, si vorrebbe far ricadere nell'alveo del lavoro autonomo.

La qualificazione del rapporto di lavoro indotto dalla cosiddetta *gig economy* o anche detta *on demand economy*<sup>(25)</sup>, caratterizzate da un sempre crescente numero e tipologia di lavori saltuari e, in quanto tali, poco protetti, è attualmente un ambito molto controverso<sup>(26)</sup>.

L'organizzazione delle relative attività è stata recentemente oggetto di uno specifico provvedimento normativo, l'art. 2 del D.Lgs. n. 81/2015, come novellato dalla legge 2 novembre 2019, n. 101, secondo il quale si applica la disciplina

(24) Cfr.: art. 47-*quinquies*, D.Lgs. 81/2015, comma 1.

(25) V. DE STEFANO, *The rise of "Just in time workforce": on demand work, crowd work and labour protection in the "gig economy"*, in *Comparative Labour Law & policy journal*, n. 37, 2015, pagg. 471 e ss.

(26) P. ICHINO, *Subordinazione, autonomia e protezione del lavoro nella gig-economy*, in *Riv. Italiana di diritto del lavoro*, II/2018.

del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità sono organizzate dal committente [...], anche qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme anche digitali.

Sulla base di tali criteri, la Suprema Corte con la sentenza del 24 gennaio 2020<sup>(27)</sup>, ha ulteriormente chiarito che quando l'etero-organizzazione, accompagnata dalla personalità e dalla continuità della prestazione, è marcata al punto da rendere il collaboratore comparabile ad un lavoratore dipendente, si impone una protezione equivalente e quindi, il rimedio dell'applicazione integrale della disciplina del lavoro subordinato<sup>(28)</sup>.

Sull'interpretazione delle etero-direzione ed etero-organizzazione, la dottrina ha profuso un intenso dibattito intravedendo l'art. 2 del D.Lgs. n. 81/2015 (cosiddetto *Jobs Act* con il quale sono state sostanzialmente eliminate fattispecie intermedie fra lavoro autonomo e lavoro subordinato) come norma di sostanziale incidenza definitoria sulla nozione di lavoro subordinato di cui all'art. 2094 c.c.<sup>(29)</sup> così avviando un percorso chiarificatore concluso proprio con la legge 128/2019, che ha confermato la natura "estensiva" del citato articolo 2. Tale interpretazione ha trovato ulteriore conferma nella Sentenza del gennaio 2020, nella parte in cui ha precisato che il legislatore, onde scoraggiare l'abuso di schermi contrattuali che a ciò si potrebbero prestare, ha selezionato taluni elementi ritenuti sintomatici e idonei a svelare possibili fenomeni elusivi delle tutele previste per i lavoratori.

In ogni caso ha, poi, stabilito che quando l'etero-organizzazione, accompagnata dalla personalità e dalla continuità della prestazione, è marcata al punto da rendere il collaboratore comparabile ad un lavoratore dipendente, si impone una protezione equivalente e, quindi, il rimedio dell'applicazione integrale della disciplina del lavoro subordinato.

---

(27) Cassazione civile, Sent. Sez. L, n. 1663, 24 gennaio 2020, Pres. V. Di Cerbo, punto 24: "Il legislatore, d'un canto consapevole della complessità e varietà delle nuove forme di lavoro e della difficoltà di ricondurle ad unità tipologica, e, d'altro canto, conscio degli esiti talvolta incerti e variabili delle controversie qualificatorie ai sensi dell'art. 2094 cod. civ., si è limitato a valorizzare taluni indici fattuali ritenuti significativi (personalità, continuità, etero-organizzazione) e sufficienti a giustificare l'applicazione della disciplina dettata per il rapporto di lavoro subordinato, esonerando da ogni ulteriore indagine il giudice che ravvisi la concorrenza di tali elementi nella fattispecie concreta e senza che questi possa trarre, nell'apprezzamento di essi, un diverso convincimento nel giudizio qualificatorio di sintesi.

(28) Ivi, punto 26.

(29) S. GIUBBONI, *Le nuove frontiere del diritto del lavoro nella recente legislazione protettiva*, in *Variazioni su temi di Diritto del Lavoro*, Fascicolo 1/2020, pag. 247.



Sulla base di tale ormai consolidata giurisprudenza, il Tribunale ordinario di Bologna, con ordinanza NRG 2949/2019 del 31 dicembre 2020, nel decidere sul ricorso proposto da alcune sigle sindacali contro la società *Deliveroo* Italia s.r.l. ritenuta responsabile, tra l'altro, di condotta e prassi aziendale discriminatoria, ha preliminarmente ribadito che non pare oggi potersi dubitare della necessità di estendere anche a tali lavoratori, a prescindere dal *nomen iuris* attribuito dalle parti al contratto di lavoro, l'intera disciplina della subordinazione<sup>(30)</sup>.

Più in dettaglio, il Tribunale ha affermato che sono emersi elementi sufficienti a far presumere [...] la discriminatorietà del sistema di accesso alle fasce di prenotazione delle sessioni di lavoro adottato da *Deliveroo*<sup>(31)</sup> in quanto la mancata partecipazione alla sessione prenotata o di cancellazione tardiva della stessa [dalla piattaforma virtuale, attraverso un *log-in* con modalità espressamente previste da contratto preliminare siglato dal *rider* con il quale dichiara di accettare le condizioni di lavoro indicate dalla società, n.d.r.] per le altre cause legittime ipotizzate in ricorso (malattia, *handicap*, esigenze legate alla cura dei figli minori ecc.): in tutti questi casi il *rider* vede penalizzate le sue statistiche [di affidabilità, ovvero disponibilità, presupposto per un maggior numero di attivazioni e, conseguentemente, retribuzione, n.d.r.] indipendentemente dalla giustificazione della sua condotta, atteso che la piattaforma non conosce e non vuole conoscere i motivi per cui il *rider* cancella o non partecipa ad una sessione prenotata e non cancellata<sup>(32)</sup>.

(30) Cfr.: Ordinanza del Tribunale di Bologna, cit., pag. 7.

(31) Ivi, pag. 13.

(32) Ivi, pag. 19. In tema di salute e tutela dalle malattie, si veda P. TULLINI, *Salute nel diritto della sicurezza sociale*, in *Digesto*, Sez. Comm., ed. UTET, Torino, 1996.

La sussistenza della discriminazione nell'esercizio di tale attività lavorativa è, pertanto, provata dal trattamento riservato dalla piattaforma ai lavoratori che sono trattati allo stesso modo senza distinguere chi non partecipa alla sessione prenotata per futili motivi e chi non partecipa perché sta scioperando (o perché è malato, è portatore di *handicap* o assiste un soggetto portatore di *handicap* o un minore malato ecc.). Sotto il profilo giudiziario la questione è stata recentemente affrontata anche dal Tribunale di Palermo-Sezione lavoro, su istanza di un *rider* contro una delle società di *food delivery* per le quali aveva lavorato, al fine di accertare e dichiarare la natura subordinata o, in subordine, etero-organizzata ex art. 2 del D.Lgs. 81/2015, del rapporto di lavoro, ovvero dei rapporti di lavoro intercorsi, tra il ricorrente e la società convenuta<sup>(33)</sup>.

Il Tribunale, nell'evidenziare che la giurisprudenza internazionale e quella della Corte di giustizia si sono orientate nel senso di ritenere che il principale oggetto e scopo delle medesime consiste in attività di impresa di trasporto di persone o di consegna a domicilio di cibo e bevande<sup>(34)</sup> ha precisato che il *rider*, ed in particolare il ricorrente, sia in realtà sottoposto al potere disciplinare del datore di lavoro, oltre che al suo potere organizzativo e direttivo in relazione all'acennata serie ordinata di attività che egli è tenuto a svolgere sulla piattaforma per riuscire a svolgere l'attività lavorativa. In conclusione, ha stabilito che tra le parti intercorre un rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato disponendo, per tali motivi, la reintegrazione del lavoratore nel proprio posto di lavoro, oltre che al pagamento di un'indennità risarcitoria<sup>(35)</sup>.

Sul tema è intervenuto recentemente anche l'Ispettorato nazionale del lavoro, fornendo istruzioni agli Ispettorati interregionali del lavoro e agli organi deputati alle attività di vigilanza. La direttiva individua tre fondamentali requisiti per l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato:

- > *personalità*, riferendosi ad un rapporto di lavoro svolto in maniera esclusivamente - come puntualizzato dalla legge 128/2019 - dal lavoratore interessato;
- > *continuità*, ovvero che deve ripetersi in un determinato ed apprezzabile arco temporale e etero-organizzazione, sussistente allorquando l'attività del collaboratore è pienamente integrata nell'attività produttiva e/o commerciale del committente e ciò risulti indispensabile per rendere la prestazione lavorativa<sup>(36)</sup>.

---

(33) Cfr.: Tribunale di Palermo, sentenza nella causa civile iscritta al n.7283/2020 R.G.L. del 20 novembre 2020, pubblicata il 24 novembre successivo, pag. 16.

(34) Ivi, pag. 22. Sul punto si veda la Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea (Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 20 dicembre 2017, C-434/15) nonché Corte d'appello di Parigi (*Court d'Appel de Paris*, 10 gennaio 2019, n. 18/08357).

(35) Ivi, pag. 45-48.

(36) Ispettorato nazionale del lavoro, art. 2 e art. 47-*bis* e seguenti, D.Lgs. 81/2015. Collaborazioni

Più in dettaglio, la direttiva individua due categorie di *riders*, autonomi e etero-organizzati per i quali si dovrà tener conto del particolare atteggiarsi della sequenza negoziale nei casi considerati, a partire dalla fase di accesso alla piattaforma, passando per quelle esecutive, per finire all'identificazione di condotte ascrivibili al recesso, tenendo in particolar modo conto dei profili concernenti la durata del rapporto, la disponibilità alla prestazione [...] e il numero di prestazioni effettivamente svolte in un arco temporale significativo<sup>(37)</sup>.

L'organo di vigilanza - nel constatare che le modalità organizzative delle attività in argomento individuano sistemi che contrastano con la normativa del 2019, poiché impediscono quella libertà di scelta che il legislatore ha assegnato ai ciclofattorini - precisa che, laddove si accerti che le prestazioni non siano caratterizzate dagli elementi di cui al comma 1 dell'art. 2 del D.Lgs. n. 81/2015, si applicano le nuove disposizioni che introducono norme minime di tutela inderogabili in alcuni casi e derogabili in altri attraverso la contrattazione collettiva. Secondo la direttiva, infine, può estendersi la disciplina di cui agli artt. 47-*bis* e ss. del D.Lgs. n. 81/2015 in materia di salute e sicurezza dei lavoratori ai sensi del quale il committente che utilizzi la piattaforma anche digitale è tenuto "nei confronti dei lavoratori di cui al comma 1, a propria cura e spese, al rispetto del D.Lgs. n. 81/2008" (art. 47-*septies*, comma 3), nonché al rispetto di quanto previsto dall'art. 71 del predetto TU recante gli "obblighi del datore di lavoro", anche in relazione alla fornitura delle attrezzature<sup>(38)</sup>. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è anch'esso intervenuto in materia, ribadendo che è l'art. 47-*bis* l'ipotesi attrattiva prevalente di disciplina dell'attività dei *riders*<sup>(39)</sup>, evidenziando che anche la Commissione dell'Unione europea ha nei propri piani di lavoro per il 2021 un'iniziativa per "*improving the working conditions of platform workers*".

Tali valutazioni, evidenziano in tutta la loro gravità le possibili conseguenze di un rapporto di lavoro basato, fundamentalmente, sull'interrelazione dei lavoratori con una piattaforma virtuale che, contrariamente alle norme in vigore, prevede la geo-localizzazione del lavoratore attraverso l'accesso alla piattaforma, quale presupposto per l'affidamento di uno specifico incarico di consegna.

---

organizzate dal committente e tutele del lavoro tramite piattaforme, Circolare n. 7 del 30 ottobre 2020, pag. 4.

(37) Ivi, pag. 10.

(38) Ivi, pag. 12.

(39) Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Ufficio legislativo, Circolare in tema di tutele del lavoro dei ciclo-fattorini delle piattaforme digitali ai sensi degli articoli 2 e 47-*bis* e seguenti del decreto legislativo n. 81/2015, Circolare n. 17 del 19 novembre 2020, pag. 2.

Tale circostanza, per quanto nota preliminarmente al *rider* e da questi accettata, pone seri interrogativi sull'effettiva tutela dei diritti oggettivi dei lavoratori impiegati con tali modalità in settori anche diversi da quelli della consegna a domicilio del cibo. In definitiva, l'innovazione dei processi porta con sé anche nuovi rischi nell'attività lavorativa, quindi, trasforma anche il concetto di sicurezza sul lavoro. Occorrerà, pertanto, osservare con attenzione questo specifico ambito, accompagnandone l'evoluzione con un'azione legislativa in grado di garantire la sicurezza dei lavoratori, tenendo conto anche dei cambiamenti dinamici e continui di *start up* innovative e grandi aziende, riguardo ai loro processi produttivi e al loro modo di commercializzare beni e servizi<sup>(40)</sup>.

Il contesto sin qui delineato definisce, secondo alcuni osservatori, la menzogna che sta a cuore della *gig economy*, le “aziende-piattaforma”, che raccontano ai loro lavoratori che sono imprenditori autonomi mentre, in realtà, sono rotelle subordinate e pesantemente monitorate di una grande macchina per generare profitti<sup>(41)</sup>. Questo, uno dei motivi per cui la Commissione europea ha definito recentemente il lavoro dei *riders* e, più in generale, dei lavoratori su piattaforma, *a high risk of having unclear employment status*<sup>(42)</sup>.

Sulla base di tali considerazioni, una delle più conosciute piattaforme virtuali nel mercato del *food delivery* ha recentemente deciso di stabilizzare i propri *riders* con un inquadramento lavorativo che consentirà di avere tutti i vantaggi e le tutele tipiche dei lavoratori dipendenti e condizioni di assunzione eque<sup>(43)</sup>.

Dietro la realtà virtuale gestita attraverso il *web* e le relative piattaforme esiste un mondo reale fatto di lavoratori che accettano incondizionatamente le richieste dell'azienda, tuttavia non ha verso di loro alcuna responsabilità. Si tratta di una realtà asimmetrica che, per quanto tipica del diritto del lavoro, va assumendo connotati amplificati nel settore agricolo poiché caratterizzato da una forte domanda di manodopera a fronte di un'offerta proveniente da soggetti non in grado di scegliere il tipo di ingaggio, mentre il datore-piattaforma orienterà la sua scelta solo su chi garantirà tempi e quantità utili - nella migliore delle ipotesi - oppure imponendo condizioni incluse fra gli indici di sfruttamento previsti dalla nuova formulazione dell'art. 603-*bis* c.p.

---

(40) Cfr.: <http://www.lavoroche cambia.lavoro.gov.it/documenti/Documents/Il-lavoro-che-cambia-MIN-LAV.pdf>.

(41) C. CROUCH, *Se il lavoro si fa gig*, cit., pag. 165.

(42) European Commission, *The changing nature of work and skills in the digital age*, Joint Research Center, Publications Office of the EU, 2019, pag. 7.

(43) S. RICCIO, *I primi rider con il contratto dipendente. I sindacati: Da marzo 3.000 assunzioni*, in *La Stampa*, ed. del 5 febbraio 2021, pag. 20.



In tal modo concretizzano forme di caporalato ben più sofisticate di quelle che ci consegnano le cronache: fatte di furgoni, *bidon-ville*, precarie condizioni igienico-sanitarie oltre a delineare scenari stigmatizzati recentemente dalla Suprema Corte la quale, nel definire il concetto di stato di necessità, ha precisato che tale condizione non si identifica nel bisogno di lavorare, ma presuppone uno stato di necessità tendenzialmente irreversibile che, pur annientando in modo assoluto qualsiasi libertà di scelta, comporta un impellente assillo, tale da compromettere fortemente la libertà contrattuale della persona<sup>(44)</sup>.

#### **4. Il lavoro in agricoltura: minacce e forme di tutela**

Il mondo agricolo è particolarmente permeabile a tali manifestazioni. Ma ciò che più caratterizza questo fenomeno è la complessità di un sistema che va ben oltre la figura del semplice caporale inteso come soggetto operante singolarmente per il proprio esclusivo interesse personale. L'individuazione di persone giuridiche capaci di acquisire "di fatto" terreni a discapito dei piccoli proprietari locali, i quali non riescono a restituire le somme di denaro ricevute anticipatamente per la preparazione dei suoli, è chiara evidenza di un livello molto più qualificato di criminalità verso cui occorre un'attenzione innanzitutto investigativa, perché da tali patologie nascono criticità sulle quali ogni intervento amministrativo non è, di per sé, sufficiente ad arginare il fenomeno.

Se si considera che oggi, in particolare, l'agricoltura è tornata a svolgere la sua essenziale funzione di consegnare dalla terra la maggior quantità e la migliore qualità dei prodotti necessari alla vita<sup>(45)</sup>, occorre concentrare proprio sul collocamento al lavoro nel settore agricolo una particolare attenzione investigativa.



(44) Cass. Pen., sent. n. 10795/2016.

(45) S. MASINI, *Agricoltura: infrastruttura strategica per la sicurezza*, in AA.VV., *Il diritto e l'eccezione. Stress economico e rispetto delle norme in tempi di emergenza*, ed. Donzelli, Roma, 2020, pag. 141.



Dalla tenuta del sistema di produzione agricola, in particolare, dipendono le filiere alimentari e quindi la capacità di garantire alla popolazione l'effettiva sopravvivenza.

Una contrazione di tali capacità comporterebbe non solo problemi di approvvigionamento alimentare ma soprattutto problemi di

ordine pubblico, scatenando protagonismi e interessi illeciti da parte della criminalità che tenderebbe ad accaparrarsi il monopolio della distribuzione delle ridotte derrate a vantaggio di un aumento dei prezzi e, conseguentemente, del mercato nero.

L'agricoltura è notoriamente un settore basato su manodopera a basso costo e proprio per questo è uno dei comparti più colpiti dalla piaga del lavoro nero e dello sfruttamento. Il condizionamento del mercato agricolo va affrontato tenendo conto delle criticità indotte dalla filiera produttiva, a partire dal piccolo agricoltore, sino all'industria della trasformazione e alla Grande distribuzione organizzata (GDO).

L'intero comparto agricolo italiano, non solo nel Meridione, ha subito la progressiva espansione di poche grandi aziende di trasformazione e distribuzione, che hanno via via inglobato i marchi più piccoli e consolidato il loro potere di mercato. In questo contesto, per molti produttori agricoli locali il taglio dei costi di produzione è coinciso con il ricorso a manodopera a basso costo, alimentando situazioni di sfruttamento soprattutto tra le fasce di lavoratori più vulnerabili, fra cui gli stranieri hanno una particolare rilevanza, ma non esclusiva, come dimostra l'elevato numero di connazionali sottoposti a sfruttamento, identificati nel corso delle indagini condotte più recentemente.

Si tratta di un fenomeno che trae linfa vitale da quella frammentazione del sistema produttivo con un'elevata domanda di forza lavoro flessibile e per brevi periodi, nonché da criticità strutturali delle Organizzazioni dei produttori, che non sempre rappresentano e tutelano in modo adeguato gli interessi dei piccoli produttori.

Più in generale, il fenomeno è conseguenza del cosiddetto *dumping* sociale ovvero della concorrenza sleale basata sul minor costo sociale legato alla produzione di beni e servizi<sup>(46)</sup>, principale causa dell'abbattimento dei livelli di tutela dei lavoratori, non solo del settore



agricolo. Un sistema stigmatizzato da parte della dottrina, secondo cui in un sistema capitalistico che fa della libera concorrenza il proprio principio fondamentale, dovrebbero essere impediti la concorrenza sleale, il *dumping*, per cui gli industriali vanno a produrre le automobili pagando gli operai trecento euro al mese in Serbia [...] Sono le grandi imprese che mettono in concorrenza gli Stati, soprattutto gli Stati più deboli, andando a investire dove massima è la possibilità di sfruttare il lavoro<sup>(47)</sup>. Più in generale, si tratta quindi di riconoscere il disvalore della condotta del *dumping* oltre che sul piano economico-concorrenziale anche per gli effetti sulle offese dei diritti fondamentali del lavoro, della salute e dell'ambiente<sup>(48)</sup>. Il prezzo finale di vendita dei prodotti rimane il problema dei problemi<sup>(49)</sup> in quanto comprime i margini di profitto dei produttori agricoli con conseguenze sul segmento del lavoro. È infatti l'abbattimento dei costi di produzione, quindi della manodopera, che provoca lo sfruttamento dei lavoratori. L'alto costo del lavoro, del resto, è sicuramente ascrivibile come prima causa del lavoro nero o irregolare in tutti i settori produttivi, non solo in quello agricolo [...] Tanto più l'azienda produttrice avrà a sua disposizione molti ettari da coltivare quanti più lavoratori necessiteranno per lo svolgimento delle attività agricole [...].

(46) Associazione nazionale fra lavoratori, mutilati e invalidi del lavoro (ANMIL Onlus), 3° Rapporto sulla salute e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro - Anno 2019, Roma, settembre 2020, pag. 56.

(47) L. FERRAJOLI, *Dei diritti e delle garanzie*, ed. Il Mulino, Bologna, 2013, pag. 169.

(48) S. MASINI, *Made in Italy agroalimentare: atti di concorrenza sleale e modalità di tutela*, in *Frodi agroalimentari: profili giuridici e prospettive di tutela*. Quaderno dei Corsi del 3-5 maggio 2017 e del 9-11 aprile 2018, Scuola superiore della magistratura e Fondazione osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, ed. Giuffrè Lefebvre, Milano, 2018, pag. 103.

(49) L. PAOLONI, *La filiera agroalimentare "etica" e la tutela del lavoro*, in *Diritto Agroalimentare, Riv. Giur.*, n. 3/2020, pag. 646.

Questi lavoratori si tramutano in un enorme costo per il produttore che, schiacciato appunto da pratiche sleali [...] ricorre al lavoro nero per ottenere un margine di guadagno più alto<sup>(50)</sup>.

Importanti processi penali hanno documentato come sodalizi di tipo mafioso abbiano non solo riconvertito in attività imprenditoriali o commerciali i proventi di attività illecite ma, soprattutto, abbiano condizionato il mercato del lavoro e della libera concorrenza imponendo imprese per l'esecuzione di lavori o nell'avviamento di attività commerciali e, con essi, determinate maestranze per controllarne l'esecuzione o per attestare fittiziamente la titolarità di un'occupazione per ottenere benefici amministrativi o giudiziari. Oppure, in maniera ancor più invasiva, sostituendosi alle agenzie legali o, addirittura, allo Stato nel garantire, ovviamente "in nero", una collocazione lavorativa, così alimentando quell'autorevolezza criminale che è conseguenza della capacità di indurre quella condizione di assoggettamento e di omertà - a loro volta garantite dalla capacità di intimidazione - che si accresce proprio svolgendo quelle funzioni sostitutive dello Stato, in un settore nevralgico per la stabilità non solo economica come lo è il collocamento nel mondo del lavoro.

Questo hanno documentato numerose indagini, agevolate dalla modifica dell'art. 603-*bis* del Codice Penale, introdotto dalla legge 199/2016, entrata in vigore il 4 novembre 2016 che, nel prevedere più elevate pene edittali, ha esteso le possibilità di ricerca della prova, consentendo l'utilizzo di mezzi particolarmente invasivi come le intercettazioni telefoniche, ambientali e telematiche. L'utilizzo di tali sistemi è fondamentale, non solo per definire gli esatti lineamenti del disegno criminoso ma anche e soprattutto, per documentarne in maniera non equivoca i contenuti e la gravità a fini processuali.

L'art. 603-*bis* c.p. definisce gli indici di sfruttamento ovvero le condizioni che devono sussistere per la configurazione del reato e delle relative aggravanti rendendo al tempo stesso necessarie - e possibili - tecniche di acquisizione probatoria sofisticate, utili a documentare non solo quello stato di necessità tendenzialmente irreversibile di cui si è detto, ma anche la condizione anche provvisoria di effettiva mancanza di mezzi idonei a sopperire ad esigenze definibili come primarie indicato dalla Suprema Corte<sup>(51)</sup>.

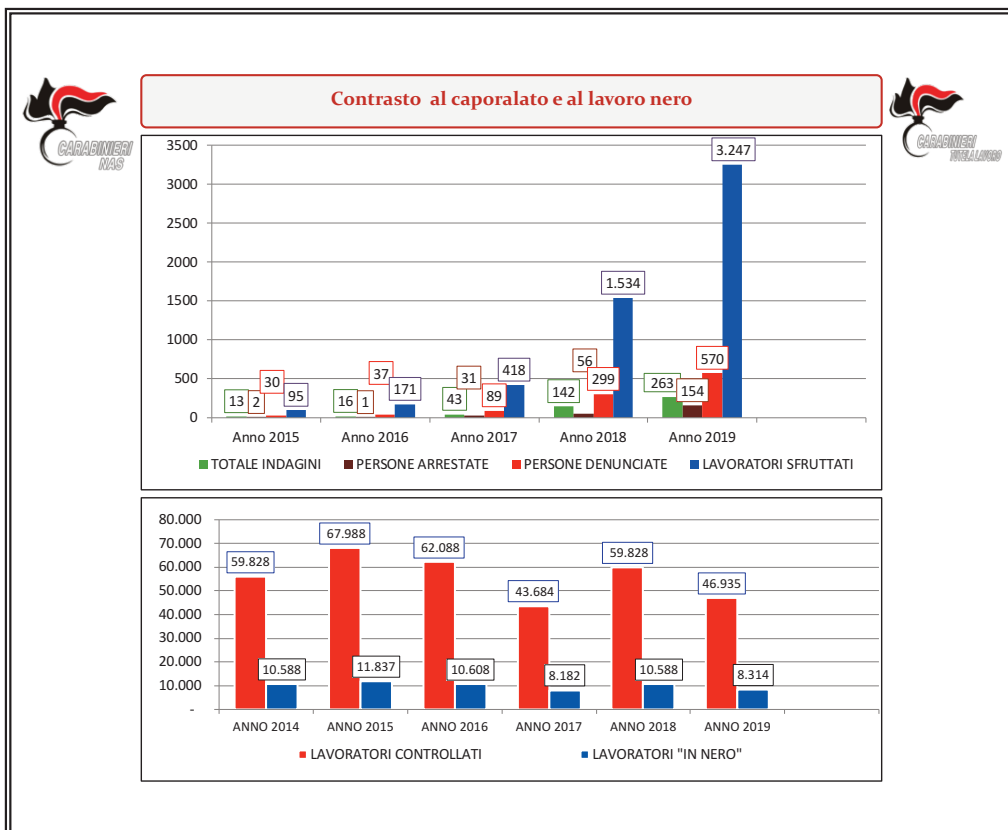
Malgrado non sia stata accolta, da una parte della dottrina, con molto entusiasmo poiché non offre soluzioni reali per fare in modo che il reato non

---

(50) Ivi, pagg. 649-650. In base all'ultima contrattazione nazionale del comparto dei lavoratori agricoli, il totale dei contributi a carico del datore di lavoro si attesta al 44,23% del salario minimo lordo.

(51) Cass. Pen., sent. n. 4267/2000.

si manifesti più<sup>(52)</sup> e, per tali motivi, l'intervento penale assume, in essa, prevalentemente sfumature repressivo-simboliche<sup>(53)</sup>, la norma costituisce, a nostro avviso, un fondamentale strumento per lo svolgimento di efficaci attività investigative, come peraltro dimostra l'esponentiale incremento dell'attività operativa dell'Arma nello specifico settore del contrasto al caporalato, riportato, in dettaglio, nella tabella sottostante.



Sul tema l'Ispettorato nazionale del lavoro è intervenuto con specifiche Linee guida che, nell'evidenziare la necessità di uno stretto coordinamento con le competenti Procure e i Carabinieri del Comando per la tutela del lavoro<sup>(54)</sup>,

(52) F. CICONTE, *Una legge importante ma non sufficiente*, in *Agricoltura senza caporalato*, di F. DI MARZIO, ed. Donzelli, Roma, 2017.

(53) L. PAOLONI, *La filiera agroalimentare "etica" e la tutela del lavoro*, cit., pag. 646; si veda anche V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni industriali*, Fasc. 158/2018.

(54) Cfr.: Circolare n. 5/2019 della Direzione generale dell'Ispettorato nazionale del lavoro datata 28 febbraio 2019 ad oggetto: Art. 603-bis c.p. intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro-attività di vigilanza - Linee guida.

hanno previsto, in dettaglio la modulistica - con relativi questionari - da sottoporre ai lavoratori, di indubbio ausilio per la completezza della verbalizzazione, a cura degli operanti.

In tale scenario, si innesta il problema del contratto di lavoro in una logica multiculturale, che caratterizza particolarmente le filiere di produzione agricola anche alla luce del DL 19 maggio 2020, n. 34, ulteriormente disciplinato dal Decreto del Ministero dell'interno del 27 maggio 2020, con il quale è stata prevista, tra l'altro, la sanatoria delle posizioni lavorative irregolari<sup>(55)</sup>.

Questi provvedimenti, intervenuti in un contesto in cui prevalgono logiche di concorrenza di mercato tendenti a ridurre i costi di produzione per consentire prezzi di rivendita più competitivi, rischiano di condizionare le procedure di collocamento al lavoro agricolo, qualora permangano situazioni di disagio indotte dalla non adeguatezza di ulteriori misure sociali parallele (trasporti, alloggi, mediazione culturale e linguistica ecc.). A tali carenze organizzative si sostituiscono strutturati sodalizi criminali, non necessariamente collegati o dipendenti da organizzazioni criminali autoctone operanti sul territorio, in grado di reclutare e gestire lavoratori anche dall'estero, soprattutto per le raccolte stagionali di prodotti agricoli attraverso intermediari operanti all'estero, in grado di garantire alloggio, sostegno economico e finanziario.

Uno scenario caratterizzato, sotto il profilo imprenditoriale, da complessi adempimenti amministrativi cui un titolare d'impresa deve provvedere allorché ha necessità di maestranze. Questi aspetti costituiscono motivo di riflessione sulla necessità di semplificare le procedure amministrative che spesso costringono imprenditori onesti a mettersi nelle mani di cooperative di non specchiata reputazione, interessate a garantirsi una percentuale di intermediazione assolutamente sproporzionata da trarre, in massima parte, dal lavoratore e in ulteriore misura dallo stesso committente<sup>(56)</sup>.

Analoga rilevanza assume la necessità di introdurre norme che definiscano nuove fattispecie di reati agroalimentari, sui cui contenuti si è ampiamente

---

(55) Cfr.: art. 103, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 che prevede la possibilità per i datori di lavoro italiani o cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea, ovvero per i datori di lavoro stranieri in possesso del titolo di soggiorno previsto dall'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, di presentare istanza per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, nonché comma 2, che prevede la possibilità per i cittadini stranieri con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, presenti nel territorio nazionale alla data dell'8 marzo 2020, senza essersene allontanati dalla medesima data, che hanno prestato attività lavorativa nei settori indicati dal comma 3 del medesimo articolo, antecedentemente al 31 ottobre 2019, di chiedere un permesso di soggiorno temporaneo della durata di sei mesi.

(56) M. MARAZZA, *Il lavoro nel processo di raccolta di prodotti agricoli*, in *Agricoltura senza caporalato*, di F. DI MARZIO, ed. Donzelli, Roma, 2017 pag. 82.

espressa l'apposita Commissione, istituita presso il Ministero della giustizia e presieduta dal Dott. Giancarlo Caselli<sup>(57)</sup>. In ragione della diretta connessione fra le alterazioni dei mercati indotte dall'abbattimento dei costi e le condizioni cui sono sottoposti i lavoratori delle imprese delle filiere produttive, interventi normativi *ad hoc* consentirebbero una più efficace tutela, agevolando la manovra investigativa delle forze di polizia. In tal modo si potrebbe ottimizzare l'azione di contrasto alle forme di manifestazione della criminalità, i cui interessi nel settore sono ampiamente documentati, per ristabilire nel mercato alimentare un sufficiente livello di ordine e garantire il libero e regolare svolgimento delle attività economiche<sup>(58)</sup>, dalla cui stabilità dipende il mercato del lavoro. Tali strumenti repressivi potrebbero ben abbinarsi ad altri con finalità preventive come il cosiddetto indice di congruità, previsto per la certificazione etica dei prodotti agricoli, consistente nella combinazione di tre fattori fondamentali:

- > i contributi pagati ai braccianti impiegati nel campo durante la raccolta;
- > il numero di ettari coltivati e quello dei quintali prodotti<sup>(59)</sup>.

Una serie di indicatori, la cui rispondenza garantirebbe le modalità esecutive della produzione agricola e, quindi, di impiego delle maestranze ad essa devolute, con l'obiettivo di rendere antieconomico lo sfruttamento.



## 5. Il modello operativo dell'Arma

Le esigenze di una nuova organizzazione del lavoro indotte dall'attuale crisi sanitaria, rendono necessario un attento esame delle modalità esecutive delle attività di prevenzione e contrasto agli illeciti in materia gius-lavoristica, di collocamento e sicurezza sul lavoro, nei servizi e nelle filiere di produzione essenziali, dal cui mantenimento dipende la tenuta dell'economia nazionale e, conseguentemente, dell'ordine e della sicurezza pubblica.

(57) La Commissione ha prodotto uno schema di disegno di legge S. 2231 relativo a "Nuove norme in materia di reati agroalimentari". In merito, si veda S. MASINI, *Appunti sulla riforma dei reati in materia agroalimentare*, ed. Cacucci, Bari, 2015; M. DONINI, *Il progetto 2015 della Commissione Caselli. Sicurezza alimentare e salute pubblica nelle linee di politica criminale della riforma dei reati agroalimentari*, in *Diritto agroalimentare, Riv. Giur.*, a cura della Fondazione Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, Roma, 2016.

(58) G. CASELLI, *Truffe alimentari, per fermarle servono nuove leggi*, in *La Stampa*, ed. del 12 novembre 2015.

(59) L. PAOLONI, *La filiera agroalimentare "etica" e la tutela del lavoro*, cit., pag. 663.

In uno scenario che, da tempo, vede fra le priorità il lavoro e la tenuta del sistema economico, l'attuale crisi sanitaria ha aggiunto ulteriori criticità che rendono opportuno un adeguamento degli strumenti per il conseguimento delle finalità istituzionali. Tali esigenze si sommano alla necessità di garantire adeguata capacità di intervento durante e dopo l'emergenza sanitaria, tenendo conto delle conseguenze sul sistema produttivo e, quindi, sul lavoro. Per tale motivo è necessario attuare un modello operativo che, senza mortificare l'iniziativa imprenditoriale, sia capace di individuare gli illeciti connessi allo sfruttamento di lavoratori e imprese, facile preda di segmenti qualificati della criminalità, in maniera speculare a quanto già documentato da invasive forme di caporalato, oggi aggravate dall'interesse dichiarato della criminalità organizzata a intercettare i fondi statali a sostegno delle imprese reali e a reclutare manodopera a basso costo, con ricadute sulla situazione generale dell'ordine e sicurezza pubblica.

Il Comparto di specialità lavoro costituisce, pertanto, uno dei segmenti istituzionali verso i quali è opportuno investire ulteriormente, al fine di ottimizzarne le potenzialità, in un'ottica di integrazione con la componente territoriale, mantenendo ferme le competenze specialistiche attribuite dall'art. 2 del DL 19 agosto 2016, n. 177, e dal discendente decreto del Ministro dell'interno del 15 agosto 2017 sui comparti di specialità delle forze di polizia. In tale quadro il Comando Carabinieri per la tutela del lavoro ha definito aggiornate linee di indirizzo basate su impegni investigativi sostenibili che, per tipologia e qualificazione, investono la struttura centrale, con un Reparto operativo, cui sono affidate responsabilità di polizia giudiziaria in ambito nazionale, integrati con Nuclei operativi istituiti presso i cinque Gruppi tutela lavoro di Milano, Venezia, Roma, Napoli e Palermo, da cui dipendono le 101 articolazioni periferiche provinciali, i Nuclei Carabinieri Ispettorato del lavoro (NIL). Più in dettaglio, è stata valorizzata la capacità di analisi dei fenomeni connessi all'illecito collocamento al lavoro, al fine di individuare indici di criticità meritevoli di approfondimenti investigativi per incidere sugli scenari indotti dalle nuove frontiere dell'economia.

L'emergenza sanitaria ha oltremodo accelerato questo processo di adeguamento delle attività affidate agli organi preposti, individuati dalla legge 149/2015, di cui si è parlato nel paragrafo 1. Le rinnovate opportunità e competenze attribuite dal più recente quadro normativo hanno così consentito di orientare l'operato del Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro e delle sue articolazioni periferiche verso una moderna e aderente azione di vigilanza e contrasto a quelle iniziative illecite che, in varie forme, violando principi costituzionali, mortificano la dignità umana.





Con il suo riconfigurato ordinamento, il Comando è oggi in grado di garantire capacità d'intervento sistemico integrata dalle ulteriori, specifiche competenze degli altri comparti di specialità dell'Arma, nonché dell'Organizzazione territoriale, capitalizzandone e sfruttandone la peculiare capillarità sul territorio. Tale rimodulazione è frutto dell'esperienza acquisita nel contrasto a nuove forme di manifestazione della minaccia, costituita non più da mere violazioni delle norme sul lavoro, bensì da più ampi scenari di cui si è detto, per cui anche il diritto del lavoro ha profondamente mutato i suoi connotati<sup>(60)</sup>.

L'esperienza ad oggi maturata nelle attività di prevenzione e contrasto, conferma l'esistenza di forme strutturate di condizionamento del mercato del lavoro, indotte dalla parcellizzazione delle attività lavorative, con filiere di produzione disaggregate, difficili da monitorare e ha reso necessario un nuovo modello operativo basato fondamentalmente sulla capacità di incidere sulla complessità delle violazioni e dei reati del sistema lavoro. Tali capacità, di natura essenzialmente investigativa, si alimentano attraverso le competenze che l'unità specializzata deve essere in grado di esprimere, innanzitutto investendo in una formazione specialistica in grado di costituire un serbatoio di professionalità cui attingere, per offrire alle altre componenti dell'Arma e, quindi, all'intero panorama istituzionale, un supporto qualificato di settore su tutto il territorio nazionale, tale da orientare e sostenere gli sforzi investigativi dei reparti dell'Arma su particolari forme di manifestazione dei reati connessi al collocamento e allo sfruttamento sul lavoro.

(60) S. GIUBBONI, *Le nuove frontiere del diritto del lavoro nella recente legislazione protettiva*, cit., pag. 244.

In tale quadro, capitalizzando le risorse tipiche dell'Istituzione, ovvero le Stazioni Carabinieri, capillari sul territorio e, in quanto tali, sensori delle più evidenti forme di sfruttamento, insieme alle unità investigative territoriali e speciali nei settori della salute e dell'ambiente, in particolare, è possibile realizzare un modello operativo unico nel suo genere, incardinato su principi espressamente sanciti dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, in grado di assicurare la tutela di un rilevante settore sociale. In tal senso si è peraltro orientata l'Autorità di Governo, con l'art. 13 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 dicembre 2020, che ha posto a disposizione dei Prefetti anche le articolazioni del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, per l'attuazione delle misure di vigilanza in materia di salute e sicurezza dei lavoratori.

### **6. L'efficacia del “modello operativo”: esperienze operative e investigative**

I risultati di tale integrazione, realizzata attraverso il modello operativo in argomento, sono meglio indicati nella tabella sotto riportata, cui vanno aggiunte le 10.859 aziende controllate con criteri selettivi ovvero sulla base di verifiche informative preliminari che hanno consentito di individuare, attraverso indicatori di rischio tali da rendere opportuna una verifica sul posto ovvero di escludere dai controlli imprese virtuose, al fine di non danneggiare il ciclo produttivo, soprattutto di quelle imprese ritenute essenziali.

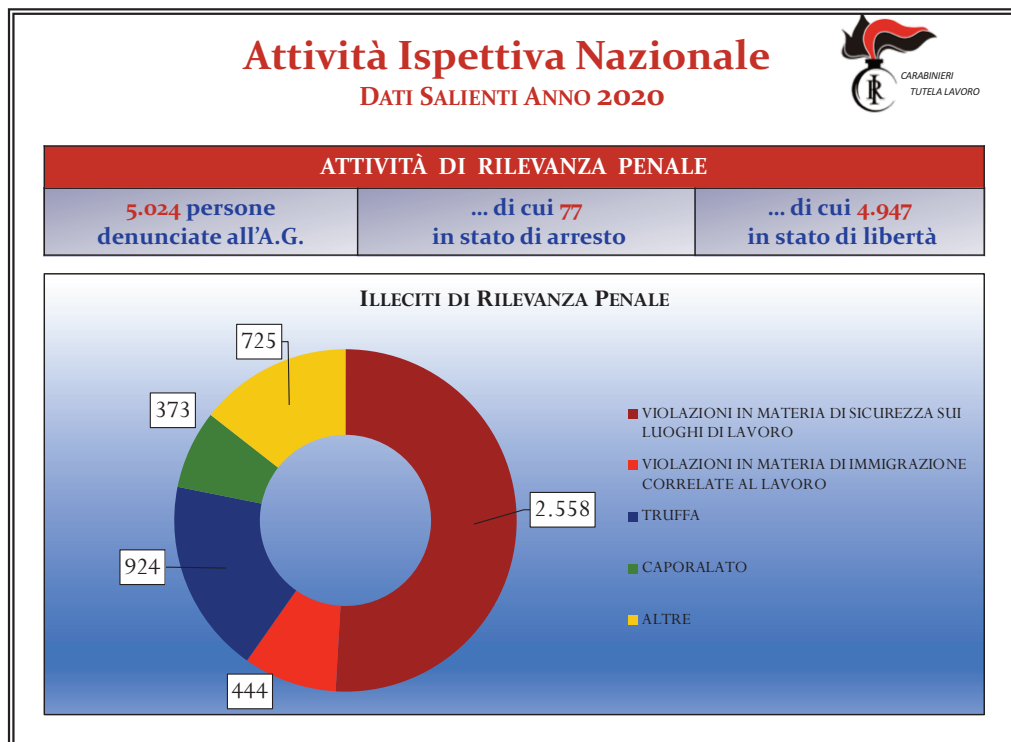
Durante tali controlli, la maggior parte dei quali svolti unitamente ad altri reparti dell'Arma e alle articolazioni dell'Ispettorato nazionale del lavoro, sono state verificate le posizioni di circa ottantamila lavoratori degli oltre duecentomila dipendenti dalle imprese controllate. Per violazioni alle norme sul lavoro con particolare riferimento alla salute e sicurezza dei lavoratori, sono state oltre 1.500 le denunce all'Autorità giudiziaria. Particolare attenzione è stata dedicata alla pianificazione delle attività in argomento, fase essenziale poiché l'individuazione delle situazioni di rischio concretamente esistenti è conseguenza di un'attività informativa preliminare che solo un organo con spiccate capacità di polizia giudiziaria, peraltro capillare sul territorio attraverso le oltre cinquemila Stazioni Carabinieri, che integrano il dispositivo di prevenzione e contrasto anche ai reati e alle violazioni in materia di lavoro, è in grado di realizzare. Un tale dispositivo ha consentito e consente di non disperdere l'attività di verifica e di evitare inutili condizionamenti ad aziende e imprese con controlli indiscriminati privilegiando, in sintesi, la ricerca e individuazione delle violazioni potenziali, non l'alimentazione di un'inutile, quanto pregiudizievole statistica dei controlli.

Va considerato, ad esempio, che la domanda di prestiti da parte delle imprese è aumentata del ventisei per cento nel solo primo trimestre del 2020 e banche come Intesa San Paolo hanno ricevuto oltre centottantamila richieste di sospensione delle esposizioni<sup>(61)</sup>.

Attività Ispettiva Nazionale		
DATI SALIENTI ANNO 2020		
AZIENDE CONTROLLATE N. 13.445		
POSIZIONI LAVORATIVE ESAMINATE		
39.052 lavoratori controllati	... di cui 4.726 "in nero"	... di cui 4.075 irregolari
OCCUPAZIONE CITTADINI EXTRA UE		
7.694 lavoratori controllati	... di cui 1.549 "in nero" (339 clandestini)	... di cui 1.201 irregolari
SANZIONI AMMINISTRATIVE E AMMENDE		
Elevate sanzioni amministrative per € 7.962.931	Comminate ammende per € 3.149.252	
ATTIVITÀ DI RILEVANZA PENALE		
5.024 persone denunciate all'A.G.	... di cui 77 in stato di arresto	... di cui 4.947 in stato di libertà

L'efficacia del dispositivo ha indotto il legislatore a prevedere l'avvalimento del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali perpetuando, con l'art. 100 del DL 19 maggio 2020, n. 34, convertito nella legge 17 luglio 2020, n. 77, (cosiddetto *decreto rilancio*), un modulo ordinativo già positivamente sperimentato con analoghe unità specializzate dell'Arma come i NAS, i NOE, i Nuclei TPC, tenuto conto dell'attuale, particolare situazione. Una norma che, alla luce dei positivi effetti sinora prodotti, è auspicabile che diventi strutturale, al fine di rendere strutturali modalità e procedure la cui efficacia è stata, peraltro, ribadita in sedi tecniche qualificate e ritenuta essenziale per ridurre quanto più è possibile il livello dei contagi sui luoghi di lavoro, per garantire la continuità dei cicli di produzione e, quindi, l'alimentazione dei beni essenziali per l'intera comunità nazionale.

(61) N. ABRIANI, *Il diritto delle imprese fra emergenza e rilancio nella sostenibilità*, in *Il Diritto e l'eccezione*, AA.VV., ed. Donzelli, Roma, 2020, pag. 88.



Anche in settori “tradizionali” come l’agricoltura, l’edilizia, i trasporti, la logistica, sono state rilevate distorsioni strutturali delle filiere di produzione in capo non più ad una sola impresa ma ad una serie di piccole e medie realtà economiche spesso collegate fra loro (sistema delle scatole cinesi) la cui individuazione, dal punto di vista investigativo, è comprensibilmente più articolata e complessa.

Questa disaggregazione delle filiere di produzione rende il sistema permeabile alle infiltrazioni criminali e spesso - si pensi agli appalti edili o al commercio ortofrutticolo su larga scala -, anche di tipo mafioso. Il reclutamento illecito di lavoratori, se da un lato attesta la capacità della criminalità organizzata di sostituirsi allo Stato e, con ciò, di affermare la propria autorevolezza, dall’altro è anche volano di gravi condizionamenti economico-finanziari ai danni dello Stato.

Le indagini hanno documentato gravissime truffe ai danni dell’INPS, realizzate attraverso false dichiarazioni relative a falsi lavoratori presso imprese compiacenti che ne dichiaravano l’assunzione, così consentendo agli interessati di beneficiare dei contributi statali previsti in caso di sopravvenuta disoccupazione, cassa integrazione o di altri ammortizzatori sociali.

Meccanismi illeciti che sono normalmente alimentati asservendo qualificati soggetti operanti nel settore, in grado di provvedere agli adempimenti necessari per poter far risultare formalmente esistenti le posizioni lavorative e far ottenere così i necessari successivi contributi per la disoccupazione ed altre indennità. Un sistema illecito in grado di provocare danni incommensurabili se non aggredito da strutture investigative in grado di leggerne e interpretarne i complessi lineamenti che riguardano non solo la frode ai danni dell'INPS ma anche la regolarizzazione sul territorio di immigrati.

Il problema dell'immigrazione è strettamente collegato a quello del collocamento illecito nel mondo del lavoro in quanto è proprio dai canali dell'immigrazione che, spesso, le organizzazioni criminali alimentano il mercato delle braccia a favore di imprenditori agricoli non sempre inconsapevoli. Sovente, sono proprio gli imprenditori a eludere i controlli e le eventuali sanzioni a seguito delle attività ispettive degli enti preposti, collaborando con gli stessi caporali o, addirittura, assumendoli per provvedere alla manodopera di cui ha necessità l'impresa.

I lavoratori, in tali casi, sono "assunti" in nero o con contratti fittizi e comunque a tempo determinato, evitando i versamenti contributivi e assicurativi, al fine di consentire la percezione indebita delle indennità di sostegno del reddito e il permesso di soggiorno sul territorio dello Stato.

Si tratta di ambiti recentemente disciplinati dal decreto flussi 2020<sup>(62)</sup> con il quale è stato previsto l'ingresso di immigrati per ragioni di lavoro, stagionale e non, nel territorio dello Stato attraverso quote prestabilite da impiegare in vari settori imprenditoriali.

Le conseguenze del provvedimento, di indubbio valore sotto il profilo sociale, vanno tuttavia considerate sotto il profilo economico e di mercato nonché sulla base degli esiti delle indagini svolte, soprattutto nel settore agricolo ove sono state accertate gravi violazioni delle norme sul collocamento, da parte di imprenditori e intermediari che, nella necessità di contenere i costi al fine di rendere più competitivi sul mercato determinati tipi di prodotti agricoli, non hanno esitato a sfruttare i lavoratori diminuendone la retribuzione o, nella migliore delle ipotesi, tagliando i costi della formazione, della salute e sicurezza sul luogo di lavoro.

Tali criticità sono state constatate in tutte le aree del territorio nazionale ovvero non necessariamente in aree tradizionalmente caratterizzate da elevate presenze criminali, anche di tipo mafioso.

---

(62) DPCM 7 luglio 2020, *Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2020*, in *G.U. Serie generale*, n. 252, del 12 ottobre 2020.

La tendenza accertata è quindi quella di proporre sul mercato prodotti a prezzi decisamente vantaggiosi per la committenza, abbattendo il costo della manodopera mediante false attestazioni all'INPS, cui non vengono versati i relativi contributi previdenziali. Una realtà prevalente nel settore agricolo ma che riguarda anche altri settori del fare impresa e che, come si è detto, non ha una precisa geo-localizzazione.

Uno scenario verso il quale sono orientate le qualificate attività di prevenzione e repressione, attraverso l'implementazione delle competenze specialistiche dell'Arma in materia di Tutela del lavoro, comparto di specialità nato nel lontano 1926 ma assolutamente attuale e meritevole di attenzione. Ne consegue un altrettanto evidente necessità di potenziamento del comparto, nell'ottica di stabilizzare un modello operativo positivamente sperimentato durante l'emergenza Covid-19 e che ha visto operare fianco a fianco, con modalità perfettamente integrate, le componenti territoriali dell'Arma, capillari sul territorio, che si sono avvalse delle specifiche competenze dei Nuclei Carabinieri Ispettorato del lavoro, anch'essi capillari - sino a livello provinciale - sulla base di un assetto ordinativo che non ha uguali fra le Forze di polizia italiane e straniere, in grado di garantire, sino ai minori livelli ordinativi, una sicura quanto efficace e tempestiva consulenza e supporto.

## 7. Conclusioni

Salute e sicurezza dei lavoratori costituiscono, oggi a maggior ragione, due ambiti fondamentali per la tenuta del sistema socio-economico e, soprattutto, dell'ordine e della sicurezza pubblica, nel quadro di una costante, quanto rapida evoluzione e trasformazione del mondo del lavoro, testimoniata non solo dalla *gig economy* ma anche da nuovi modelli imposti dalla Grande distribuzione, dalla sempre più accentuata parcellizzazione e centralità della tecnologia che stanno gradualmente disumanizzando il lavoro<sup>(63)</sup> secondo criteri che, sebbene favoriscano la crescita economica, rischiano di creare troppe ferite in termini di giustizia sociale e provocare un blocco all'espansione e prima ancora [...] instabilità e insicurezza<sup>(64)</sup>.

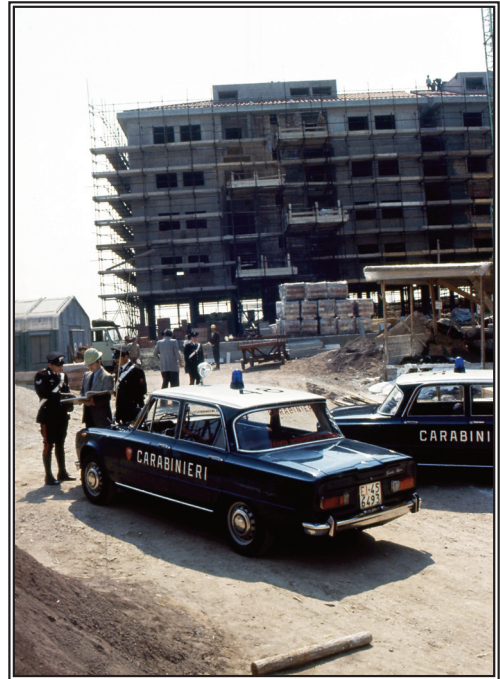
La tradizionale capacità delle strutture dell'Arma di adeguarsi al mondo che cambia, costituisce ancora una volta, nel caso specifico, un significativo valore aggiunto, delineando un nuovo modello operativo che vede il militare

---

(63) A. ALOISI, V. DE STEFANO, *Il tuo capo è un algoritmo. Contro il lavoro disumano*, ed. Laterza, Bari, 2020.

(64) G. M. FLICK, *La globalizzazione dei diritti. Il contributo dell'Europa del mercato dei valori*, Casale Monferrato, 2004.

dell'Arma o meglio, il Carabiniere ispettore del lavoro, in una posizione di rinnovata centralità sociale, che accorpa le competenze amministrative dell'Ispettore del lavoro e investigative, proprie dell'ufficiale di polizia giudiziaria, nei delicati compiti di tutela dei lavoratori e degli imprenditori onesti, vigilanza sul rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, prevenzione e contrasto dei reati connessi allo sfruttamento lavorativo e, più in generale, di ambito giuslavoristico. Un dispositivo condiviso con l'Ispettorato nazionale del lavoro attraverso una sinergica interazione fra componenti militari e civili che consente di massimizzare ed esaltare le rispettive competenze al fine di garantire alla collettività un'integrata quanto efficace e tempestiva azione di tutela e salvaguardia del diritto al lavoro, da sempre in primo piano nel nostro panorama costituzionale.



L'esaltazione di queste competenze costituisce un fattore fondamentale di successo nell'azione di contenimento e sorveglianza attribuita all'Arma in questo settore specifico.

Le attività dei NIL andranno sempre più indirizzate verso prevalenti funzioni di polizia giudiziaria considerata l'attuale contingenza economica e imprenditoriale porterà all'emanazione di provvedimenti normativi che trasformeranno le conseguenze delle attività ispettive da una matrice sanzionatoria, ad un sistema a matrice conformativa che in sostanza, fatte salve le ipotesi di reato, eviterà le sanzioni amministrative consentendo rimedi concordati, entro tempi prestabiliti. Ciò, al fine di non gravare eccessivamente sulle imprese che, invece, andranno sostenute per rilanciarne la produzione.

Di conseguenza, anche i compiti dell'Ispettorato nazionale del lavoro necessiteranno di una revisione degli indirizzi e delle direttrici di impiego.

La caratterizzazione investigativa della specialità potrà così trovare maggiore esaltazione e costituire un punto di forza in un settore all'attenzione sociale, esprimendo al meglio le competenze specialistiche e le prerogative dell'Arma, come attribuite dalle norme sui comparti di specialità.

L'integrazione delle competenze e la condivisione delle responsabilità sono l'essenza delle capacità di intervento nei confronti delle nuove forme di illecito indotte dai cambiamenti del mondo del lavoro che, unito all'identità del Carabiniere, vicino alla gente, al fianco degli imprenditori onesti e dei lavoratori, è in grado di garantire, soprattutto in questo momento storico, un'adeguata ed efficace sintesi fra l'esigenza di vigilare sul rispetto delle norme e quella di sostenere e accompagnare il rilancio, la ripresa dell'economia e, con essa, del mondo del lavoro e di tutto ciò che ne consegue.

L'Arma con le sue articolazioni e, in particolare, con l'Organizzazione speciale che ne incarna la capacità di intercettare il futuro, di adeguarsi ai tempi dedicando a particolari fenomeni risorse pregiate, è in grado di fornire un importante e qualificato contributo il cui valore, nella tutela del lavoro, è testimoniato dai quasi cento anni di vita del comparto di specialità, il più antico dell'Arma. Un contributo che conferma la capacità dell'Istituzione di adeguarsi alle nuove dinamiche sociali e alle mutevoli esigenze della collettività esprimendo una flessibilità operativa che la contraddistingue da 207 anni, fedele custode quei valori costituzionali, fra i più importanti dei quali figurano il lavoro e la dignità sociale.





### Bibliografia

- > N. ABRIANI, *Il diritto delle imprese fra emergenza e rilancio nella sostenibilità*, in *Il Diritto e l'eccezione*, AA.VV., ed. Donzelli, Roma, 2020;
- > A. ALOISI, V. DE STEFANO, *Il tuo capo è un algoritmo. Contro il lavoro disumano*, ed. Laterza, Bari, 2020;
- > Associazione nazionale fra lavoratori, mutilati e invalidi del lavoro (ANMIL Onlus), 3° Rapporto sulla salute e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro - Anno 2019, Roma, settembre 2020; AA.VV., *Il diritto e l'eccezione. Stress economico e rispetto delle norme in tempi di emergenza*, ed. Donzelli, Roma, 2020;
- > D. H. AUTOR, *The task approach to labor markets: an overview*, in *National Bureau of Economic Research NBER, Working paper*, n. 18711, Massachusetts Avenue Cambridge, MA 02138, U.S.A, 2013;
- > U. CARABELLI, presentazione del Convegno “*Il Lavoro nelle piattaforme digitali: nuove opportunità, nuove forme di sfruttamento, nuovi bisogni di tutela*”, tenutosi in Roma il 20 ottobre 2017, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quaderno 2/2017;
- > G. CASELLI, *Truffe alimentari, per fermarle servono nuove leggi*, quotidiano La Stampa, ed. del 12 novembre 2015;
- > F. CICONTE, *Una legge importante ma non sufficiente*, in *Agricoltura senza caporalato*, di F. DI MARZIO, ed. Donzelli, Roma, 2017;
- > M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, ed. Cedam, Padova, 2020;
- > Corte di Giustizia dell'Unione Europea - Grande Sezione, Sentenza della 20 dicembre 2017, C-434/15);
- > C. CROUCH, *Se il lavoro si fa gig*, ed. Il Mulino, Bologna, 2019;
- > V. DE STEFANO, *The rise of “Just in time workforce”: on demand work, crowd work and labour protection in the “gig economy”*, in *Comparative Labour Law & policy journal*, n. 37, 2015;
- > M. DONINI, *Il progetto 2015 della Commissione Caselli. Sicurezza alimentare e salute pubblica nelle linee di politica criminale della riforma dei reati agroalimentari*, in *Diritto agroalimentare*, Riv. Giur. a cura della Fondazione Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, Roma, 2016;
- > *European Commission, The changing nature of work and skills in the digital age*, Joint Research Center, Publications Office of the EU, 2019;
- > L. FERRAJOLI, *Dei diritti e delle garanzie*, ed. Il Mulino, Bologna, 2013;
- > G.M. FLICK, *La globalizzazione dei diritti. Il contributo dell'Europa del mercato dei valori*, Casale Monferrato, 2004;
- > S. GIUBBONI, *Le nuove frontiere del diritto del lavoro nella recente legislazione protettiva*, in *Variazioni su temi di Diritto del Lavoro*, Fascicolo 1/2020;

- P. ICHINO, *Subordinazione, autonomia e protezione del lavoro nella gig-economy*, in *Riv. Italiana di diritto del lavoro*, II/2018;
- *International Labour Organization, World Employment and Social Outlook - Trends 2020 - 01 Global employment and social trends*, Ginevra, 2020;
- Ispettorato nazionale del lavoro, Art. 603-bis c.p. intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro-attività di vigilanza - Linee guida, Circolare del 28 febbraio 2019;
- Ispettorato nazionale del lavoro, Art. 2 e art. 47-bis e seguenti D.Lgs. 81/2015. Collaborazioni organizzate dal committente e tutele del lavoro tramite piattaforme, Circolare del 30 ottobre 2020;
- <http://www.lavorochecambia.lavoro.gov.it/documenti/Documents/Il-lavoro-che-cambia-MIN-LAV.pdf>;
- A. MAGONE, T. MAZALI, *Industria 4.0. Uomini e macchine nella fabbrica digitale*, Guerini e Ass. Milano, 2016;
- N. MANCINELLI, *Cenni storici sull'Ispettorato del lavoro*, Roma, 1962;
- M. MARAZZA, *Il lavoro nel processo di raccolta di prodotti agricoli*, in *Agricoltura senza caporalato*, di F. DI MARZIO, ed. Donzelli, Roma, 2017;
- S. MASINI, *Agricoltura: infrastruttura strategica per la sicurezza*, in AA.VV., *Il diritto e l'eccezione. Stress economico e rispetto delle norme in tempi di emergenza*, ed. Donzelli, Roma, 2020;
- S. MASINI, *Appunti sulla riforma dei reati in materia agroalimentare*, ed. Cacucci, Bari, 2015;
- S. MASINI, *Made in Italy agroalimentare: atti di concorrenza sleale e modalità di tutela*, in *Frodi agroalimentari: profili giuridici e prospettive di tutela*. Quaderno dei Corsi del 3-5 maggio 2017 e del 9-11 aprile 2018, Scuola superiore della magistratura e Fondazione Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, ed. Giuffrè Lefebvre, Milano, 2018;
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Ufficio legislativo, Circolare in tema di tutele del lavoro dei ciclo-fattorini delle piattaforme digitali ai sensi degli articoli 2 e 47 bis e seguenti del decreto legislativo n. 81/2015, Circolare n. 17 del 19 novembre 2020;
- [https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Piano\\_Industria\\_40.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Piano_Industria_40.pdf);
- P. MOFFA, *L'ispettorato del lavoro. Storia organizzazione, funzioni e compiti*, Roma, 1968;
- L. PAOLONI, *La filiera agroalimentare "etica" e la tutela del lavoro*, in *Diritto Agroalimentare*, Riv. Giur. a cura della Fondazione Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, N. 3/2020;
- S. RICCIO, *I primi rider con il contratto dipendente. I sindacati: Da marzo 3.000 assunzioni*, in *La Stampa*, ed. del 5 febbraio 2021;
- A. SALENTO, *Industria 4.0 ed economia delle piattaforme: spazi di azione e spazi di deci-*

- sione, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quaderno 2/2017;
- K. SCHWAB, *La quarta rivoluzione industriale*, ed. F. Angeli, Roma, 2019;
  - J. SCHWARTZ, H. STOCKTON, D. WAGNER, B. WALSH, *The future of work: the augmented workforce. Global human capital trends*, Deloitte Insights, 2017;
  - V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni industriali*, Fasc. 158/2018;
  - Tribunale di Palermo, sentenza nella causa civile iscritta al n. 7283/2020 R.G.L. del 20 novembre 2020, pubblicata il 24 novembre successivo;
  - P. TULLINI, *Salute nel diritto della sicurezza sociale*, in *Digesto*, Sez. Comm., ed. UTET, Torino, 1996;
  - *World economic fund, Global Challenge Insight Report: The future of jobs. Employment, skills and workforce strategy for the fourth industrial revolution*, Gennaio 2016, in [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Future\\_of\\_Jobs.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf).



Finito di stampare nel mese di giugno 2021  
nello Stabilimento Officine Carte Valori e Produzioni Tradizionali  
dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Via Salaria, 691 - 00138 Roma



LABORIS TUTELA



ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

Corporata Artium Artificiorumque



M.C. PERRINI

**L**a «Rassegna dell'Arma dei Carabinieri» è un periodico trimestrale a carattere tecnico-scientifico-professionale a cura della Scuola Ufficiali Carabinieri.

