



dell'Arma dei Carabinieri Rassegna



ISSN: 0485-3997

1

Anno LXIII - gennaio/marzo 2015

Rassegna dell'Arma dei Carabinieri

Direttore Responsabile

Gen. D. Luigi Robusto

Redazione

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

Direzione e Amministrazione

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

Grafica, Fotocomposizione e Impaginazione

a cura della Redazione

Fonti iconografiche

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

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

Periodico trimestrale a carattere scientifico-professionale

a cura della Scuola Ufficiali Carabinieri

Proprietà editoriale del Ministero della Difesa

Iscritto nel Registro della Stampa del Tribunale di Roma

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

Diffuso attraverso la rete internet sul sito www.carabinieri.it
dal Service Provider "BT Italia" S.p.A. Via Tucidide, 56 - 20134 Milano

PRESENTAZIONE

Una disamina sullo “stalking” apre il primo numero dell’anno. Questa particolare fattispecie di reato, quale atto persecutorio, è purtroppo protagonista, sempre più frequentemente, di gravissimi casi giudiziari che scuotono, non solo gli addetti ai lavori, ma l’intera società civile. La creazione di un schermo di protezione attorno alla vittima di atti vessatori, attraverso l’emanazione di provvedimenti tempestivi dell’autorità giudiziaria a tutela del soggetto, ha costituito, in molte circostanze, un efficace strumento di contrasto al ripetersi della condotta molesta o minacciosa che caratterizza l’atteggiamento dello stalker. Molto spesso, purtroppo, lo stalking, sia esso fisico sia psicologico, provoca danni rilevanti e permanenti.

Affrontiamo, in sequenza, “L’idea di Europa” argomento ormai oggetto di annoso dibattito tra gli “euroconvinti” e gli “euroscettici”. La diversità di lingua e di tradizioni ha messo in discussione, molto spesso, l’idea di Europa Unita e minato il così detto “sogno europeo” a seguito di risultati negativi di referendum che hanno esaltato radicati sentimenti di appartenenza nazionale o il mancato rispetto di accordi siglati e non ratificati da alcuni Paesi firmatari. Nonostante tali concrete difficoltà, rimane comunque la volontà dei Governi di continuare il processo di europeizzazione considerata, anche, la favorevole opinione a livello mondiale della politica di integrazione nell’Unione.

L’analisi successiva traccia un percorso sull’intelligence nazionale a seguito della riforma organizzativa e funzionale, intervenuta nel 2007, attraverso l’esame degli elementi di trasformazione rispetto al precedente assetto istituzionale. Ad oggi, l’intelligence italiana risulta certamente più rafforzata sul piano decisionale e operativo grazie alla rinvigorita dotazione di poteri, capacità e strumenti che hanno interessato principalmente la Presidenza del Consiglio, deputata alla sicurezza nazionale, in armonia con i dicasteri maggiormente coinvolti nella tutela degli interessi strategici del Paese. Fondamentale in tale contesto è apparsa, sul piano comunicativo, l’attuazione, nei limiti della propria natura e dei propri compiti, del piano di trasparenza verso l’esterno per attenuare la “diffidenza” che l’opinione pubblica nutre da tempo nei confronti degli Organi di informazione.

L’Istituto di Studi Professionali e Giuridico Militari della Scuola Ufficiali Carabinieri, con la preziosa collaborazione del Dott. Maurizio Santoloci, Magistrato di Cassazione con funzioni di GIP presso il Tribunale di Terni, ha realizzato lo studio su “I reati predatori”. L’aumento della criminalità, soprattutto quella “predatoria”, è ormai al centro dell’attenzione e della preoccupazione pubblica per il senso di vulnerabilità e per i riflessi negativi che determina sulla qualità della vita. L’attenta analisi sull’andamento dei reati esaminati, che ha evidenziato un costante incremento su gran parte del territorio nazionale, in particolare nelle grandi aree urbane, ha originato spunti di riflessione sulle pos-

sibili strategie di contrasto. L'Arma dei Carabinieri - che da sempre ha posto tra i propri obiettivi prioritari la lotta alle diverse forme di malavita tra le quali rapine, furti in appartamento e scippi -, nel quadro del miglioramento della formazione del proprio personale, ha inserito nel piano di studi degli istituti di formazione uno specifico approfondimento della criminologia. In termini pratici appare fondamentale il coordinamento a livello provinciale delle Forze di Polizia e il coinvolgimento della popolazione, mediante incontri pubblici, e auspicabile la creazione di "task-force" interforze ad hoc.

Segue un approfondimento sulla violenza contro le donne. L'avversione di genere e la "sacrificabilità" sociale della donna è storicamente consolidata e tuttora particolarmente ricorrente in tante realtà. Contrastare tali atteggiamenti richiede talvolta un lungo periodo: occorre infatti incidere su più fronti per soluzioni efficaci non solo a breve termine o perché imposti dall'onda emotiva susseguente ad episodi particolarmente efferati. A dimostrazione di questo, in Italia, già dal 1996, è stata ricollocata l'incriminazione per i reati a sfondo sessuale spostandoli dai delitti contro la moralità pubblica e il buon costume ai delitti contro la persona, introducendo così una rivoluzione nel concetto di individuazione del bene giuridico oggetto di protezione penale.

Nella sezione dedicata agli studi presentiamo, infine, un interessante articolo sull'impiego delle unità cinofili molecolari. L'utilizzo dei cani "molecolari" è ormai particolarmente diffuso nelle operazioni di ricerca e soccorso di persone scomparse sia da parte degli organi istituzionali quanto delle associazioni di volontariato presenti sul territorio. Anche il Centro Carabinieri Cinofili dispone di questi cani dal "megaolfatto" che, dopo uno specifico e impegnativo addestramento a cura dei propri conduttori, vengono utilizzati nei servizi d'Istituto per fronteggiare esigenze nazionali emergenti.

Nella rubrica "Attualità e Commenti" proponiamo una "riflessione" a margine del convegno su "La funzione di sicurezza nella legalità costituzionale", tenutosi presso il Consiglio di Stato nell'ambito delle celebrazioni per il bicentenario di fondazione dell'Arma, con la quale vengono richiamati i compiti che, sin dalle loro origini, accomunano le due Istituzioni nell'esercizio delle loro delicate funzioni.

Proseguiamo con un breve saggio sull' "Evoluzione della pubblica sicurezza in Italia", riferito al concetto di sicurezza condivisa e sinergica, in particolare al contributo offerto da soggetti diversi dalle Forze di polizia, fermo restando l'indiscusso controllo e governo degli apparati statali.

Nei "Materiali per una storia dell'Arma" riproponiamo la prima parte di uno scritto, apparso sul numero 2 del 1960 del "Notiziario per l'Arma dei Carabinieri", riguardante le pubblicazioni periodiche dell'Arma.

Buona lettura.

Gen. D. Luigi Robusto

STUDI

Cenni sulla fattispecie dello *stalking*:
problematiche afferenti i confini
della fattispecie nell'evoluzione
normativa e il danno alla vittima,

Danilo Riponti 5

L'idea di Europa

Luigi Curatoli 35

La modernizzazione
dell'*intelligence* italiana a
seguito della riforma,

Alfonso Montagnese 49

I reati predatori: Spunti di
riflessione sulle possibili
strategie di contrasto,

*a cura dell'Istituto di Studi Professionali
e Giuridico-Militari
della Scuola Ufficiali Carabinieri
in collaborazione con il
Cons. Maurizio Santoloci* 77

La violenza contro le donne:
approfondimento sulle cause e
cronistoria delle azioni di contrasto,

Giorgio Stefano Manzi 113

L'impiego delle
unità cinofile molecolari,

Giovanni Santoro 135

Vita della Scuola 157

INFORMAZIONI E SEGNALAZIONI

Attualità e commenti

La funzione di sicurezza nella
legalità costituzionale

Francesco Jacinto 181

L'evoluzione della
pubblica sicurezza in Italia

Vincenzo di Lembo 189

Materiali per una storia dell'Arma 195

Libri 207

Riviste 210

CENNI SULLA FATTISPECIE DELLO STALKING

PROBLEMATICHE AFFERENTI I CONFINI DELLA

FATTISPECIE NELL'EVOLUZIONE NORMATIVA

E IL DANNO ALLA VITTIMA



Danilo RIPONTI

Avvocato in Conegliano (TV), Membro della Commissione Giustizia della Lega Italiana per i Diritti dell'Uomo, nonché dell'Accademia Medico-giuridica delle Venezie. Cultore di Antropologia Criminale presso l'Università di Trieste.

La fattispecie denominata “*stalking*”, definita come atti persecutori e disciplinata dall'art. 612 bis c.p.⁽¹⁾, dalla sua recente entrata in vigore⁽²⁾, ha conosciuto una crescente popolarità.

(1) - Articolo 612 bis c.p. “Atti persecutori”, nella sua formulazione originaria:

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni 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.
2. La pena è aumentata se il fatto è commesso dal coniuge legalmente separato o divorziato o da persona che sia stata legata da relazione affettiva alla persona offesa.
3. La pena è aumentata fino alla metà se il fatto è commesso a danno di un minore, di una donna in stato di gravidanza o di una persona con disabilità di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, ovvero con armi o da persona travisata.
4. Il delitto è punito a querela della persona offesa. Il termine per la proposizione della querela è di

Il termine anglosassone *stalking* deriva dal linguaggio della caccia e significa letteralmente “atto di fare la posta alla preda”, mentre in senso più lato significa “perseguitare”, da cui la rubrica, “atti persecutori”, dell’articolo in parola.

La fattispecie si è prontamente imposta all’attenzione non solo degli addetti ai lavori ma anche della società civile, scossa da numerosi gravissimi casi giudiziari di questa natura, e ciò può forse attribuirsi anche ad una elevata “effettività” (nel senso ampiamente sviluppato dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo) della tutela della vittima assicurata dalla nuova norma, fatto peraltro positivamente insolito in un ordinamento giuridico che certo non brilla sotto questo profilo.

Tale effettività va anzitutto collegata alla misura cautelare del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, introdotta con l’art. 282 ter c.p.p.⁽³⁾, misura che da un lato consente un intervento immediato dell’autorità giudiziaria per tutelare la vittima e dall’altro si propone anche per un notevole interesse anche simbolico, giacché consente di manifestare operativamente la tempestiva presenza dell’ordinamento a fronte di eventuali esigenze di cautela

sei mesi. Si procede tuttavia d’ufficio se il fatto è commesso nei confronti di un minore o di una persona con disabilità di cui all’articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nonché quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d’ufficio.

(2) - La fattispecie è stata introdotta dall’art. 7 del d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modif., dalla l. 23 aprile 2009, n. 38. La pena prevista, come disposto dall’art. 8 della stessa legge, è aumentata se il fatto è commesso da soggetto già ammonito dal Questore ai sensi dello stesso articolo 8 e in tal caso la procedibilità non è a querela di parte bensì d’ufficio.

La competenza è del Tribunale monocratico, è previsto l’arresto facoltativo (non invece il fermo), è consentita la custodia cautelare in carcere come pure altre misure cautelari personali.

(3) - Articolo 282 ter c.p.p. “Divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa”

1. Con il provvedimento che dispone il divieto di avvicinamento il giudice prescrive all’imputato di non avvicinarsi a luoghi determinati abitualmente frequentati dalla persona offesa ovvero di mantenere una determinata distanza da tali luoghi o dalla persona offesa.
2. Qualora sussistano ulteriori esigenze di tutela, il giudice può prescrivere all’imputato di non avvicinarsi a luoghi determinati abitualmente frequentati da prossimi congiunti della persona offesa o da persone con questa conviventi o comunque legate da relazione affettiva ovvero di mantenere una determinata distanza da tali luoghi o da tali persone.
3. Il giudice può, inoltre, vietare all’imputato di comunicare, attraverso qualsiasi mezzo, con le persone di cui ai commi 1 e 2.
4. Quando la frequentazione dei luoghi di cui ai commi 1 e 2 sia necessaria per motivi di lavoro ovvero per esigenze abitative, il giudice prescrive le relative modalità e può imporre limitazioni.

apprezzabili nell'ambito di vicende persecutorie, anticipando alla prima fase delle indagini preliminari la tutela penale in favore della vittima di *stalking*; inoltre tale misura viene comunicata alla vittima stessa, rendendola soggetto coinvolto e partecipe della tutela penale medesima, fatto anche questo positivamente insolito nel nostro ordinamento.

Con l'art. 282 ter è novellato il codice di rito e si è provveduto all'inserimento - nel catalogo degli strumenti cautelari - del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa. Con il provvedimento de quo il giudice pone un divieto al destinatario di avvicinarsi a luoghi determinati, che siano abitualmente frequentati dalla persona offesa, oppure gli impone di mantenere una determinata distanza da tali luoghi o dalla persona offesa. Sul contenuto specifico della misura, sull'individuazione della distanza da mantenere, e per certi versi sulla definizione del concetto di avvicinamento, la norma si rimette all'esercizio di un significativo potere discrezionale del giudice che deve operare tenendo conto di tutte le circostanze concrete, che debbono orientare nella scelta delle modalità attuative più adeguate ad assicurare l'effetto di prevenzione e di inibizione della reiterazione delle condotte criminose per le quali si procede.

La nuova misura cautelare ha evidenti analogie con quella, di cui all'art. 282 bis c.p.p., introdotta dalla novella apportata con la l. 4 aprile 2001, n. 154. La misura dell'allontanamento dalla casa familiare, predisposta dal legislatore che si è occupato del contrasto alla violenza nelle relazioni familiari, costituisce il parametro di riferimento per quella più recente in materia di atti persecutori. Anche per il divieto di avvicinamento si può affermare, come ha osservato la Corte di Cassazione, che ha uno spiccato contenuto inibitorio ed ha natura "preventiva" per la realizzazione di uno schermo di protezione attorno al "soggetto debole", sul paradigma dell'*order of protection* delle legislazioni di *common law*. Peraltro, già la misura dell'allontanamento dalla casa familiare può prescrivere misure di non avvicinamento a determinati luoghi, integrative rispetto al nucleo centrale costituito dall'ordine di lasciare la casa familiare, che può essere imposto anche allorquando sia venuta a mancare la convivenza tra le parti ed il soggetto interessato abbia già abbandonato il domicilio domestico. Tuttavia va rilevato che tali prescrizioni non hanno efficacia autonoma, perché destinate a cessare ove perda efficacia per qualsivoglia ragione l'ordine di allontanamento.

Inoltre, esigenze particolari di tutela possono poi indurre a prescrizioni ulteriori al divieto di avvicinamento, estendendo lo stesso ai luoghi abitualmente frequentati dai prossimi congiunti della persona offesa o da persone con questa conviventi o comunque legate da relazione affettiva, ovvero anche all'obbligo di mantenere da tali luoghi e da tali persone determinate distanze ritenute di sicurezza.

Uno spettro di tutela, quindi, assai ampio, che rende più effettivo e intenso il nucleo di prevenzione della misura e che, in relazione ai connotati criminologici delle vicende di *stalking*, costituisce scelta legislativa certamente positiva.

Inoltre lo stesso istituto dell'ammonimento del Questore, introdotto dalla normativa in esame, offre, come vedremo, spunti di notevole interesse vittimologico.

Una considerazione consequenziale si lega all'ambito d'applicazione della fattispecie, la cui area è sempre più crescente: fattispecie sorta in relazione alle condotte minacciose o moleste legate alla sfera dei rapporti affettivi o sentimentali, si è di recente estesa in relazione a condotte di tipo persecutorio in materia di esercizio di diritti societari e persino all'area cyber-informatica, ricomprendendo la condotta di chi pone in essere minacce o molestie all'interno di uno spazio virtuale, per esempio mediante video e messaggi su Facebook⁽⁴⁾, ovvero altri *social network* o ambiente cibernetici (*Second Life*, ecc. ecc.), al punto che le successive novelle normative, che analizzeremo in modo specifico, ne hanno tenuto preciso conto.

È stato giustamente osservato che l'introduzione del delitto di "atti persecutori" nel codice penale con l'art. 612 bis "ha impegnato a lungo il dibattito parlamentare con iniziative di riforma che risalgono già a cinque anni addietro.

(4) - Il Supremo Collegio (Sez. VI, 30 agosto 2010, n. 32404) ha ritenuto, pronunciandosi in relazione a misure cautelari, la configurabilità della fattispecie di atti persecutori in relazione alla condotta di un soggetto che aveva inviato alla ex fidanzata una miriade di messaggi fotografici e telematici, afferenti rapporti intimi intercorsi, avvalendosi di Facebook.

Il tenore particolarmente reiterato e intrusivo dei messaggi, inviati anche al nuovo compagno della donna, ha generato nella stessa un grave e documentato stato d'ansia. Con detta massima il Supremo Collegio ha praticamente rovesciato il precedente orientamento (sentenza n. 24510/2010).

Con la proposta di legge n. 4891 presentata alla Camera dei deputati l'8 aprile 2004 si lamentò l'assenza di una disposizione normativa ad hoc e, appena due anni dopo, la proposta di legge n. 1901 presentata anch'essa alla Camera dei deputati - che peraltro ebbe il parere favorevole del Consiglio Superiore della Magistratura con delibera del 9 maggio 2007 - articolò una fattispecie criminosa con l'attuale denominazione.

È facile allora comprendere che lo *stalking* costituisce una grave degenerazione della comunicazione e della relazione che, in base a studi approfonditi, colpisce prevalentemente le donne e, quasi nel 50% dei casi, culmina in una violenza fisica o sessuale. Accurati rilievi statistici chiariscono che gli atti persecutori provengono, quasi per la metà, dall'*ex-partner*, anche se possono trovare il loro *humus* in un'infatuazione, in una delusione o, anche, in sentimenti di puro sadismo. La diffusione crescente di tali comportamenti è attestata, fra l'altro, da una più intensa attività di monitoraggio condotta dalle Forze di Polizia, finalizzata ad una migliore conoscenza delle dinamiche che coinvolgono le vittime.

La gamma delle condotte del molestatore-persecutore si presenta quanto mai ampia ed annovera atti che, per loro natura, sono innocui, come le telefonate o l'invio di un mazzo di fiori o di una scatola di cioccolatini, di messaggi e missive. E proprio l'intrinseca connotazione "patologica" induce lo *stalker* ad intensificare in forma ossessiva questa ricerca di contatti, che si caratterizzano per l'imposizione della propria presenza alla vittima - come avviene anche nel caso di appostamenti o pedinamenti - o perché sfociano in atti vandalici e violenti, quali scritte sui muri, sfregi a porte o autovetture, violazione della corrispondenza, uccisione di animali di cui la vittima ha la proprietà, violenze a vario titolo contro il perseguitato.

Le dannose ripercussioni sulla salute psico-fisica e sulla libertà personale sono facilmente intuibili: basti pensare agli stati d'ansia, ai disturbi del sonno e della concentrazione, alla depressione, da un lato; allo sconvolgimento dello stile di vita, dall'altro, manifestato dal cambiamento del numero di telefono, della residenza, del domicilio e del lavoro, dall'installazione di sistemi di difesa, dalla sostituzione della serratura della porta, fino ad arrivare o all'abbandono della città e perfino dello Stato dove fino ad allora si è vissuto o, all'opposto, alla frequentazione di corsi di autodifesa e all'acquisto di un'arma.

A ciò si aggiunga che il fenomeno si presenta, molto spesso, congiunto a quello del mobbing, inteso come persecuzione morale sul lavoro - o da parte del superiore gerarchico, per quello che si definisce mobbing verticale o più propriamente bossing; o da parte di colleghi o superiori diversi da quello gerarchicamente competente, in modo da configurarsi il mobbing orizzontale -. Si parla allora di *stalking* occupazionale, se l'attività persecutoria si trasferisce dal luogo di lavoro alla vita privata, e ciò sia nell'ipotesi in cui lo *stalker* sia lo stesso soggetto che ha mobbizzato il lavoratore, sia nel caso inverso della vittima del mobbing che decida di vendicarsi nei confronti del persecutore sul lavoro, invadendo in maniera ossessiva la sua sfera di *privacy*.

Completa la panoramica delle condotte conflittuali in ambito lavorativo lo straining, ossia quella situazione di stress forzato in cui la vittima, almeno una volta, subisce un'unica azione - consistente, ad esempio, nel cambio di qualifica o di mansioni, in un trasferimento penalizzante, in una prolungata inattività o, all'opposto, nell'imposizione di una quantità di lavoro eccessiva - tale da risultare dannosa sotto il profilo professionale, biologico e morale⁽⁵⁾.

L'art. 612 bis c.p. definisce come persecutorio, alternativamente, un comportamento reiterato, a contenuto minaccioso o molesto, che provoca ansia e paura nella vittima; ovvero ingenera fondato timore per l'incolumità propria o di persona affettivamente legata alla vittima; ovvero, infine, costringe la vittima a modificare in peius il proprio regime di vita.

La fattispecie, sotto il profilo della struttura dogmatico- penalistica, è da subito apparsa complessa e articolata, ad evento alternativo, incentrata essenzialmente sul necessario ripetersi di una condotta di minaccia o di molestia (reato abituale), causativa di uno dei tre eventi alternativi tipizzati dalla norma:

- a. il perdurante e grave stato di ansia o paura della vittima;
- b. il fondato timore per la propria incolumità o per quella di persona comunque ad essa effettivamente legata;
- c. la costrizione ad alterare le proprie abitudini di vita.

La funzione caratterizzante e qualificante della condotta persecutoria è affidata alla reiterazione degli atti, omogenei o eterogenei, denotati dal legame

(5) - Il nuovo delitto di atti persecutori (*stalking*): un primo commento al d.l. n. 11 del 2009 (Conv. con modif. dalla l. n. 38 del 2009), di Vania Maffeo, Cass. pen., fasc.7-8, 2009, pag. 2719B.

causale con l'evento e destinati a succedersi in un lasso temporale sufficiente al prodursi dell'evento tipico che però non è stato determinato dal legislatore ponendo dubbi sul rispetto del principio di determinatezza della fattispecie penale.

La giurisprudenza, tuttavia, è orientata nel senso di ritenere che ciò che caratterizza la fattispecie delittuosa degli atti persecutori è il necessario ripetersi di una condotta di minaccia o di molestia, causativa di disagi psichici (un perdurante e grave stato d'ansia o di paura) nella vittima ovvero del timore per la propria incolumità e quella delle persone care ovvero ancora di una alterazione delle proprie abitudini di vita: che è quanto identifica l'elemento peculiare del reato *de quo* rispetto alle minacce ed alle molestie.

Pertanto, il reato di atti persecutori è un reato di danno e di evento, la cui sussistenza richiede non solo una condotta molesta o minacciosa, ma anche il verificarsi di un'alterazione nell'equilibrio della vittima. Le criticità si spostano, così, dal versante della descrizione della condotta, assai multiforme, a quello dell'accertamento delle conseguenze dannose della stessa, le quali ineriscono la sfera psichica della vittima, rendendone complessa la configurazione.

I profili problematici di compatibilità della fattispecie con il principio di determinatezza emergono anche alla luce delle varieguate conclusioni giurisprudenziali raggiunte quanto alla necessaria frequenza in concreto del requisito della "reiterazione", giacché l'esperienza giurisprudenziale oscilla, infatti, tra l'affermata insufficienza di due sole condotte per l'integrazione dell'elemento *de quo*, in quanto inidonee a realizzare quella invasività nella vita della vittima che importi la produzione di uno degli eventi alternativamente tipizzati dalla norma e, in modo diametralmente opposto, la ritenuta sufficienza anche di due soli episodi, purché collegati da un contesto unitario.

La giurisprudenza di legittimità⁽⁶⁾ ha affrontato il problema "quantitativo", affermando che la reiterazione è integrata da una "cadenza frequentissima,

(6) - Cassazione penale, sez. V, 12 gennaio 2010, n. 11945, "Commette il reato di atti persecutori (cosiddetto *stalking*) chi, con ripetute condotte di molestie, esprime apprezzamenti, manda baci e rivolge sguardi insistenti e minacciosi - tali da turbare le normali condizioni di vita e l'equilibrio della persona offesa nella speranza di stringere con lei un rapporto dalla stessa percepito come pericoloso - generando in lei uno stato di soggezione e di disagio emotivo".

anche quotidiana” delle condotte persecutorie, che si spalmano “nel corso di un ampio arco temporale”, riconoscendo la sufficienza anche di due soli episodi a integrare il requisito della reiterazione, purché siano espressive di una valenza offensiva in danno della vittima talmente incisiva, da esprimere quel potenziale attentato all’equilibrio emotivo e psicologico della vittima, che è il vero dato caratterizzante la fattispecie in esame. In tal senso “non occorre una lunga sequela di azioni delittuose per ritenere integrato il reato di *stalking*, è sufficiente che esse siano di numero e consistenza tali da ingenerare nella vittima il fondato timore di subire offesa alla propria integrità fisica o morale”⁽⁷⁾.

Appare inoltre di particolare interesse, in chiave vittimologia e risarcitoria ma anche ai fini di una corretta individuazione della fattispecie, trattandosi di reato di danno e di evento, l’analisi e la valutazione delle peculiari conseguenze dannose che gli atti persecutori generano, che come vedremo sono sovente suscettibili di una precisa lettura psichiatrico-forense.

In estrema sintesi, il reato appare pertanto connotato da dolo generico e si consuma attraverso la perpetrazione di una delle tre situazioni lesive descritte, che peraltro possono essere perseguite con forma libera.

Sin dalla sua concezione originaria, si trattava certamente di reato a condotta abituale e plurioffensivo (per quanto il Supremo Collegio abbia di recente rivisitato, come si è visto, tale assunto affermando siano sufficienti ad integrare il reato anche solo due episodi⁽⁸⁾); era prevista, nella sua ipotesi di base, la procedibilità a querela di parte, da proporsi entro sei mesi dalla perpetrazione degli atti persecutori, termine doppio rispetto a quello ordinario trimestrale di cui all’art. 124, comma 1, c.p. (come previsto in tema di reati sessuali); querela che, a differenza di quanto avviene per i reati sessuali era peraltro rimettibile.

Erano previste, all’ultimo comma dell’art.612 bis, alcuni ipotesi di maggior allarme sociale procedibili d’ufficio, nei casi di vittima minore o disabile (nei casi di cui all’art. 3 l. 104/1992) e la pena, salve eventuali aggravanti, era stabilita

(7) - Cassazione penale, sez. V, 04 aprile 2013, n. 27798.

(8) - Cassazione n. 25527 del 5 luglio 2010: la Cassazione ha precisato che “anche due soli episodi di minaccia o molestia possono valere ad integrare il reato di atti persecutori previsto dall’art. 612 bis c.p., laddove abbiano indotto un perdurante stato d’ansia o di paura nella vittima, che si sia vista costretta a modificare le proprie abitudini di vita”.

nella reclusione da sei mesi a quattro anni.

Nella versione antecedente la riforma dell'art. 612 bis c.p. ad opera del d.l. n. 93 del 14 agosto 2013, convertito con modificazioni nella l. n. 119 del 15 ottobre 2013, la commissione degli atti persecutori poteva essere aggravata da circostanze specifiche, l'una comune che ricorreva se il fatto era commesso, rispettivamente, dal coniuge legalmente separato o divorziato o da persona in passato legata affettivamente alla persona offesa; l'altra ad effetto speciale, con aumento della pena fino alla metà, se il fatto era commesso in danno di un minore, di una donna in stato di gravidanza o di un disabile, ovvero con armi o da persona travisata.

Altra circostanza aggravante era - ed è tuttora - prevista dall'art. 8 del d.l. 23 febbraio 2009 n. 11, conv. con mod. nella l. 23 aprile 2009, n. 38 per il caso in cui gli atti persecutori fossero commessi da un soggetto che fosse stato in precedenza ammonito dal questore e, quindi, invitato a desistere da condotte potenzialmente valutabili in termini di molestie assillanti.

In effetti, gli atti persecutori, oltre ad essere inseriti tra le aggravanti di cui all'art. 577, comma 1, c.p., e di cui all'art. 609 ter c.p., si collegano strettamente all'istituto del cosiddetto "ammonimento del Questore"⁽⁹⁾, istituto che ancora una volta si prefigge di assicurare alla vittima una tutela rapida ed effettiva sotto il profilo immediato e fattuale.

(9) - Cfr. l'art.8 del d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modif., dalla l. 23 aprile 2009, n. 38, che prevede l'istituto dell'ammonimento e nella sua formulazione originaria disponeva:

1. Fino a quando non è proposta querela per il reato di cui all'articolo 612 bis del codice penale, introdotto dall'articolo 7, la persona offesa può esporre i fatti all'autorità di pubblica sicurezza avanzando richiesta al questore di ammonimento nei confronti dell'autore della condotta. La richiesta è trasmessa senza ritardo al questore.
2. Il questore, assunte se necessario informazioni dagli organi investigativi e sentite le persone informate dei fatti, ove ritenga fondata l'istanza, ammonisce oralmente il soggetto nei cui confronti è stato richiesto il provvedimento, invitandolo a tenere una condotta conforme alla legge e redigendo processo verbale. Copia del processo verbale è rilasciata al richiedente l'ammonimento e al soggetto ammonito. Il questore valuta l'eventuale adozione di provvedimenti in materia di armi e munizioni.
3. La pena per il delitto di cui all'articolo 612 bis del codice penale è aumentata se il fatto è commesso da soggetto già ammonito ai sensi del presente articolo.
4. Si procede d'ufficio per il delitto previsto dall'articolo 612-bis del codice penale quando il fatto è commesso da soggetto ammonito ai sensi del presente articolo".

In particolare, è un provvedimento che ricalca la cosiddetta “diffida o avviso orale” di cui alla legge n. 1423 del 1956, e mira a garantire una misura di tutela immediata, anche al fine di arginare una escalation criminodinamica, allorquando la vittima formuli istanza al Questore affinché ammonisca lo *stalker*, anche prima e in modo indipendente dalla proposizione della querela⁽¹⁰⁾.

Esperita una rapida acquisizione di informazioni e sommarie informazioni testimoniali⁽¹¹⁾, il questore, ravvisatine i presupposti, pronuncia il provvedimento di ammo-

(10) - La giurisprudenza ha chiarito che “fino a quando non è proposta querela per il reato di atti persecutori di cui all’art. 612 bis del c.p. (introdotto dall’art. 7 dello stesso d.l.), la persona offesa può avanzare richiesta al Questore di ammonimento nei confronti dell’autore di condotte persecutorie, vale a dire quelle reiterate con cui chiunque 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” (T.A.R. Milano (Lombardia) sez. I, 23 aprile 2014, n. 1025).

(11) - In presenza di una fattispecie di stalking “non è necessario, ai fini dell’ammonimento, che sia raggiunta la prova del reato, essendo sufficiente fare riferimento ad elementi dai quali è possibile desumere un comportamento persecutorio o gravemente minaccioso che ha ingenerato nella vittima un forte stato di ansia e di paura. Diversamente opinando, ovvero se si richiedesse alla vittima di fornire prove tali da poter resistere in un giudizio penale, la previsione dell’ammonimento avrebbe scarse possibilità di applicazione pratica, atteso che le condotte integranti “atti persecutori”, per loro natura, si consumano spesso in assenza di testimoni. La disciplina normativa è, infatti, chiara nel delimitare i poteri – doveri del Questore in materia, prescrivendo che questi assuma “se necessario informazioni dagli organi investigativi” e senta “le persone informate dei fatti”, al fine di formarsi un prudente convincimento circa la fondatezza dell’istanza. In definitiva, il Questore deve solo apprezzare discrezionalmente la fondatezza dell’istanza, raggiungendo una ragionevole certezza sulla plausibilità e verosimiglianza delle vicende ivi esposte, senza che sia necessario il compiuto riscontro dell’avvenuta lesione del bene giuridico tutelato dalla norma penale incriminatrice, individuabile, nella fattispecie, nella libertà morale, compromessa dallo stato di ansia e timore che impedisce alla vittima di autodeterminarsi senza condizionamenti” (T.A.R. Milano (Lombardia) sez. III, 02 aprile 2014, n. 858).

Viene correttamente ribadito dalla Suprema Corte che “diversi sono le sfere di operatività del delitto di atti persecutori (penale) e dell’ammonimento (amministrativo). L’unico collegamento tra i due istituti viene ravvisato nella circostanza che entrambi abbracciano gli stessi comportamenti stalkizzanti (non solo quelli rivolti fisicamente e direttamente contro la vittima della persecuzione ma anche atti che si riflettono indirettamente sulla vittima provandole un grave e perdurante stato di ansia e di paura o costringendola ad alterare le proprie abitudini di vita) ma è diverso è l’onere probatorio, in quanto per l’ammonimento, avendo finalità cautelare di natura amministrativa, sono sufficienti indizi coerenti (in questo senso anche la giurisprudenza amministrativa: cfr., TAR Lombardia, Milano, sez. III, 25 agosto 2010, n. 4182).

nimento e se lo *stalker* nonostante ciò reitera le condotte delittuose, il reato risulta come si è detto, aggravato e procedibile d'ufficio. L'adozione del decreto di ammonimento in materia di *stalking*, infatti, incide sulla disciplina penale, in quanto l'art. 8 d.l. n. 11 del 2009 "specifica, da un lato, che la pena per il delitto di cui all'art. 612 bis c.p. è aumentata se il fatto è commesso da soggetto già ammonito ai sensi di detto art. 8, dall'altro, che si procede per il delitto previsto dall'art. 612 bis c.p. quando il fatto è commesso da soggetto ammonito ai sensi del presente articolo" (T.A.R. Milano (Lombardia) sez. III, 2 aprile 2014, n. 858). Il testo originario dell'art. 612 bis c.p. ha subito tutta una serie di modifiche, introdotte da normative successive⁽¹²⁾, che meritano una attenta valutazione perché sono eloquenti di una tendenza evolutiva della legislazione in materia e sono tese a potenziarne la valenza vittimologia.

(12) - Art.612 bis c.p. Atti persecutori⁽¹⁾

[I]. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni⁽²⁾ 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.

[II]. La pena è aumentata se il fatto è commesso dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione alla persona offesa ovvero se il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici⁽³⁾.

[III]. La pena è aumentata fino alla metà se il fatto è commesso a danno di un minore, di una donna in stato di gravidanza o di una persona con disabilità di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, ovvero con armi o da persona travisata.

[IV]. Il delitto è punito a querela della persona offesa. Il termine per la proposizione della querela è di sei mesi. La remissione della querela può essere soltanto processuale. La querela è comunque irrevocabile se il fatto è stato commesso mediante minacce reiterate nei modi di cui all'articolo 612, secondo comma⁽⁴⁾. Si procede tuttavia d'ufficio se il fatto è commesso nei confronti di un minore o di una persona con disabilità di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nonché quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio.

(1) Articolo inserito dall'art. 7 del d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modif., dalla l. 23 aprile 2009, n. 38. La pena prevista dal presente articolo, ai sensi dell'art. 8 del d.l. n. 11 cit., convertito dalla l. n. 38 del 2009, è aumentata se il fatto è commesso da soggetto già ammonito ai sensi dello stesso articolo 8. Lo stesso art. 8, prevede che si procede d'ufficio per il delitto previsto dall'articolo 612-bis quando il fatto è commesso da soggetto ammonito.

(2) L'art. 1 bis d.l. 1° luglio 2013 n. 78, conv. con modif., dalla l. 9 agosto 2013, n. 94, ha sostituito le parole "a cinque anni" alle parole "a quattro anni".

(3) Comma sostituito dall'art. 1, d.l. 14 agosto 2013, n. 93, conv. con, modif., dalla l. 15 ottobre 2013, n. 119. Il testo precedente recitava: «La pena è aumentata se il fatto è commesso dal coniuge legalmente separato o divorziato o da persona che sia stata legata da relazione affettiva alla persona offesa».

(4) L'art. 1, d.l. 14 agosto 2013, n. 93, conv. con, modif., dalla l. 15 ottobre 2013, n. 119, ha, in sede di conversione, inserito le parole: «La remissione della querela può essere soltanto processuale. La querela è comunque irrevocabile se il fatto è stato commesso mediante minacce reiterate nei modi di cui all'articolo 612, secondo comma».

Il cosiddetto decreto Carceri (Decreto Legge 1° luglio 2013, n. 78 convertito in Legge 9 agosto 2013, n. 94, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 19 agosto 2013, n. 193), contenente disposizioni tese a fornire una prima risposta al problema del sovraffollamento penitenziario e a sanare una situazione che espone il nostro Paese alle reiterate condanne da parte della Corte Europea dei diritti dell'uomo, ha elevato il limite edittale di pena sostituendo nell'art. 612 bis, I comma, c.p. le parole "a cinque anni" le precedenti "a quattro anni" (art. 1 bis, d.l. 1° luglio 2013, n. 78, conv. in l. 9 agosto 2013, n. 94).

Trattasi di correttivo che trova il suo fondamento in quello, analogo, concernente l'art. 280 c.p.p.: per effetto, infatti, della modifica alla norma procedurale, il margine sanzionatorio minimo per l'irrogabilità della custodia cautelare in carcere è stato incrementato da quattro a cinque anni⁽¹³⁾.

Allo scopo, dunque, di evitare che i responsabili di tale turpe reato fossero legislativamente "sottratti" all'applicabilità della carcerazione preventiva, si è provveduto ad incrementare il margine edittale massimo della sanzione, proprio entro il limite necessario allo scopo prefigurato⁽¹⁴⁾.

L'aumento nella pena edittale ha determinato, dal punto di vista processuale, che per tale reato non potrà più procedersi con citazione diretta a giudizio, ai sensi dell'articolo 550 del c.p.p., ma dovrà svolgersi l'udienza preliminare (a meno che il Pubblico Ministero non richieda il giudizio immediato). Va ulteriormente precisato che se l'indagato si trova in stato di custodia cautelare, il giudizio immediato è obbligatorio.

Con il successivo decreto legge 14 agosto 2013, n. 93, recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza

(13) - Cfr. Cassazione penale, sez. V, 10 giugno 2014, n. 31839 per cui "È applicabile anche ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore la nuova disciplina dell'art. 280, comma secondo, c.p.p., la quale - per effetto delle interpolazioni effettuate dalla legge 9 agosto 2013, n. 94, che ha convertito con modificazioni il D.L. 1 luglio 2013, n. 78 - ha innalzato da quattro a cinque anni il limite minimo del massimo edittale necessario per disporre la custodia cautelare in carcere".

(14) - Cfr. Cassazione penale, sez. V, 10 giugno 2014, n. 31839: "Per il reato di cui all'art. 612 bis c.p. continua ad essere applicabile la custodia cautelare in carcere, pur dopo le modifiche introdotte all'art. 280 c.p.p. dalla legge 9 agosto 2013, n. 94, che ha convertito il D.L. 1 luglio 2013, n. 78. Le misure già disposte nella vigenza del testo anteriore dell'art. 280, per fatti anteriormente commessi, mantengono efficacia".

di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 191 del 16 agosto 2013, convertito con modifiche dalla Legge 15 ottobre 2013, n. 119, il legislatore è intervenuto sia sulla disciplina sostanziale delle fattispecie di maltrattamenti in famiglia, atti persecutori e violenza sessuale, modificando le pene e introducendo nuove circostanze aggravanti, sia sulla disciplina processuale, intervenendo sulle norme in materia di arresto in flagranza e prevedendo meccanismi di tutela della persona offesa in occasione della revoca o sostituzione delle misure cautelari.

Come si legge nella premessa del decreto legge in esame, ritenuto “il susseguirsi di eventi di gravissima efferatezza in danno di donne e il conseguente allarme sociale che ne è derivato”, il Governo è intervenuto nelle forme della decretazione d’urgenza con un atto teso a “inasprire, per finalità dissuasive, il trattamento punitivo degli autori di tali fatti, introducendo, in determinati casi, misure di prevenzione finalizzate alla anticipata tutela delle donne e di ogni vittima di violenza domestica”.

Il decreto legge 93/2013 (provvedimento noto come decreto anti-femminicidio e violenza di genere) pur non menzionando la Convenzione di Istanbul del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (adottata a Istanbul l’11 maggio 2011 e ratificata con legge 27 giugno 2013, n. 77), in alcune norme ha anticipato l’adeguamento dell’ordinamento interno a parte dei suoi contenuti, per esempio nella misura in cui ha inasprito le pene allorché il delitto di maltrattamenti in famiglia è perpetrato in presenza di minore degli anni diciotto, ovvero il delitto di violenza sessuale è consumato ai danni di donne in stato di gravidanza, oppure se il fatto è consumato ai danni del coniuge, anche divorziato o separato, o dal *partner*.

Quanto al delitto di *stalking*, è stato ampliato il raggio di operatività delle potenziali situazioni aggravanti, estese anche ai fatti commessi dal coniuge pure in costanza del vincolo matrimoniale, nonché a quelli perpetrati da chiunque con strumenti informatici o telematici ed è stata prevista l’irrevocabilità della querela per il delitto di atti persecutori nei casi di gravi minacce ripetute (ad esempio, con armi).

L'art. 612 bis c.p. nella nuova formulazione prevede tre circostanze aggravanti:

- la prima, ad effetto comune, attiene al rapporto di vicinanza con la vittima: “la pena è aumentata se il fatto è commesso dal coniuge anche separato o divorziato o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa”. Nella formulazione elaborata nel 2009, tale aggravante si riferiva esclusivamente al coniuge legalmente separato o divorziato, o a persona che “sia stata legata” da relazione affettiva con la persona offesa. Veniva esclusa, pertanto, la sua applicabilità nell'ipotesi di *stalking* nei confronti del coniuge separato solo di fatto e di quello compiuto in costanza di rapporto affettivo. Il legislatore ha in tal modo eliminato il riferimento al carattere “legale” della separazione, ma ha continuato a circoscrivere l'ambito di operatività dell'aggravante alle sole relazioni affettive non più in corso di svolgimento. In sede di conversione, però, al fine di armonizzare la materia in esame anche con il reato di violenza sessuale, ove, al n. 5 quater dell'art. 609 ter, i fatti di violenza sessuale commessi in costanza di rapporto sono equiparati a quelli consumati successivamente al suo scioglimento, il legislatore ha stabilito che l'aggravante degli atti persecutori in oggetto si applica anche nel caso in cui il reato venga commesso in costanza di relazione affettiva (come risulta evidente dalla sostituzione dell'inciso “sia stata legata” con quello “è o è stata legata”). In particolare, si è provveduto ad estendere il novero delle ipotesi aggravate al fatto commesso dal coniuge in costanza di vincolo matrimoniale con la vittima, mentre in precedenza l'aggravante era connessa allo stato di separazione o divorzio del medesimo, fatto che limitava significativamente l'applicabilità dell'aggravante, in relazione ad un reato di frequentissima ricorrenza intraconiugale, ferma la problematicità dei rapporti di una siffatta peculiare fattispecie con quella del delitto di maltrattamenti in famiglia che presuppone, per la configurabilità del reato, una comunità familiare. Tuttavia il primo comma dell'art. 612 bis c.p. prevede una clausola di sussidiarietà “salvo che il fatto costituisca più grave reato”, che fa salva l'applicabilità della fattispecie dei maltrattamenti ex art 572 c.p., essendo la stessa punita con pena edittale più elevata rispetto all'art. 612 bis, comma I, c.p.⁽¹⁵⁾, mentre non

(15) - Sul punto, l'orientamento della giurisprudenza di legittimità ha finora sostenuto che la fattispecie di atti persecutori ex art. 612 bis c.p. non trova applicazione quando il fatto sia commesso all'interno di un contesto familiare, dovendosi invece fare applicazione, in tali ipotesi,

pare escludibile un eventuale concorso delle due fattispecie, per essere diversa l'oggettività giuridica delle due fattispecie, benché le condotte materiali dei reati appaiano assimilabili per modalità esecutive e per condotte lesive. Il reato di maltrattamenti è un reato contro l'assistenza familiare e il suo oggetto giuridico è costituito dai congiunti interessi dello Stato alla tutela della famiglia da comportamenti vessatori e violenti e dell'interesse dei familiari e conviventi alla difesa della propria incolumità fisica e psichica; il reato di atti persecutori è invece un reato contro la persona ed in particolare contro la libertà morale, che può essere commesso da chiunque con atti di minaccia o molestia "reiterati" (reato abituale) e che non presuppone l'esistenza di interrelazioni soggettive specifiche. Sul punto specifico, proporremo in seguito un piccolo corredo giurisprudenziale sui diversi orientamenti formatisi. Analogamente, è stato attribuito rilievo aggravante alle relazioni affettive in atto e non più ai soli legami pregressi fra reo e persona offesa. In tal modo si è determinata la perdita di rilevanza del carattere "legale" della separazione, essendo compresa anche la separazione di fatto, così tutelando la delicata prima fase della separazione che prelude alla celebrazione dell'udienza presidenziale di cui all'art. 708 c.p.c. e all'emanazione dei provvedimenti conseguenti;

- la seconda circostanza aggravante inserita sempre nel secondo comma dell'art. 612 bis, attiene al caso in cui gli atti persecutori vengano commessi attraverso strumenti informatici o telematici. Come abbiamo rilevato, si tratta di una innovazione che risente fortemente delle trasformazioni dei costumi

della fattispecie di maltrattamenti ex art. 572 c.p. In tal senso ex plurimis Cassazione penale, sez. VI, 24 novembre 2011, n. 24575, secondo la quale "in tema di rapporti fra il reato di maltrattamenti in famiglia e quello di atti persecutori (art. 612 bis, c.p.), salvo il rispetto della clausola di sussidiarietà prevista dall'art. 612 bis, comma 1, c.p. - che rende applicabile il più grave reato di maltrattamenti quando la condotta valga ad integrare gli elementi tipici della relativa fattispecie - è invece configurabile l'ipotesi aggravata del reato di atti persecutori (prevista dall'art. 612 bis, comma 2, c.p.) in presenza di comportamenti che, sorti nell'ambito di una comunità familiare (o a questa assimilata), ovvero determinati dalla sua esistenza e sviluppo, esulino dalla fattispecie dei maltrattamenti per la sopravvenuta cessazione del vincolo familiare ed affettivo o comunque della sua attualità temporale. (In motivazione, la S. C. ha precisato che ciò può valere, in particolare, in caso di divorzio o di relazione affettiva definitivamente cessata con la persona offesa, ravvisandosi il reato di maltrattamenti in caso di condotta posta in essere in presenza di una separazione legale o di fatto)".

della società civile e della impressionante irruzione delle tecnologie telematiche nella vita dei consociati. Ferma la rilevanza di condotte di *stalking* realizzate “a distanza”, su cui più volte la Corte di Cassazione aveva richiamato l’attenzione, non appare del tutto evidente la maggiore gravità di tale modalità consumativa del reato rispetto alle altre, invero potenzialmente anche più invasive, come le minacce gravi, i pedinamenti ossessivi, le sistematiche minacce⁽¹⁶⁾: tuttavia, si è dovuta di recente constatare, specie sugli adolescenti una paurosa efficacia delle intimidazioni veicolate attraverso internet e pertanto un preciso rilievo aggravante è stato attribuito al cosiddetto *cyber-stalking*, in cui la condotta esecutiva utilizza strumenti informatici o telematici, sul presupposto della maggiore invasività delle condotte informatico-telematiche, in ragione della più ampia ed incontrollata diffusività dei contenuti aggressivi e della più perniciose violazioni della *privacy*, connesse alla endemica diffusione dei *social network*;

- la terza circostanza aggravante, ad effetto speciale, riguarda ipotesi di particolare debolezza della vittima: “La pena è aumentata fino alla metà se il fatto è commesso a danno di un minore, di una donna in stato di gravidanza o di una persona con disabilità di cui all’articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, ovvero con armi o da persona travisata”. La particolare “vulnerabilità” di talune potenziali vittime del reato in esame impone, in una corretta ottica vittimologia, l’adozione di strumenti di tutela penale “rafforzata” necessaria anche in situazioni connotate da gravi modalità della condotta, oggettive (l’uso di armi) o soggettive (travisamento).

Quanto alla procedibilità, la l. 119/2013, nel convertire in legge d.l. 93/2013 (che aveva precariamente introdotto l’irrevocabilità della querela, ana-

(16) - Integrano l’elemento materiale del delitto di atti persecutori “le condotte riconducibili alle categorie del cd. *stalking* vigilante (controllo sulla vita quotidiana della vittima), del cosiddetto *stalking* comunicativo (consistente in contatti per via epistolare o telefonica, sms, scritte su muri ed altri messaggi in luoghi frequentati dalla persona offesa) e del cosiddetto *cyber-stalking*, costituito dall’uso di tutte quelle tecniche di intrusione molesta nella vita della vittima rese possibili dalle moderne tecnologie informatiche e, segnatamente, dai *social network* (nella specie, il G.I.P. ha osservato che le reiterate condotte di appostamento, le continue telefonate e le minacce realizzate dai due *stalkers* avevano stravolto la vita di due ragazze sedicenni, aggredite da persecuzioni infamanti in ogni loro contesto sociale - famiglia, scuola, amici - cagionandone così un grave stato di ansia e preoccupazione)” (Tribunale Termini Imerese, 09 febbraio 2011).

logamente a quanto avviene per i reati sessuali) ha ribadito invece la revocabilità della querela, salvo che nel caso in cui il reato sia stato realizzato mediante minacce reiterate gravi (quelle, cioè perpetrate nei modi di cui all'art. 612, secondo comma del codice penale), ma si è posta la condizione che la remissione sia esclusivamente “processuale”, rimettendo al giudice il compito di svolgere una verifica effettiva sulla spontaneità della eventuale remissione della querela e sulla libera determinazione e consapevolezza della vittima.

Pertanto, la remissione della querela può essere soltanto processuale. La querela è comunque irrevocabile se il fatto è stato commesso mediante minacce reiterate nei modi di cui all'art. 612, comma II, c.p.

Tuttavia, come si è visto, si procede d'ufficio se il fatto è commesso nei confronti di un minore o di una persona con disabilità di cui all'art. 3 legge 5 febbraio 1992, n. 104, quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere di ufficio e, infine, ai sensi del comma IV del su citato art. 8 d.l. 11/2009, quando il fatto è commesso da soggetto ammonito.

Sul piano procedurale, il più volte citato d.l. 14 agosto 2013, n. 93, conv. nella legge 15 ottobre 2013, n. 119, ha introdotto nuovi casi di arresto obbligatorio in flagranza, tra i quali vi rientra anche il delitto di atti persecutori ex art. 612 bis c.p.

L'articolo 612 bis c.p. è stato, infatti, incluso nel novero dei reati per i quali “gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria procedono all'arresto di chiunque è colto in flagranza” ai sensi dell'articolo 380, comma II, lettera l ter.

Ai fini dell'arresto in flagranza, è sufficiente che la polizia assista ad un singolo segmento della condotta di *stalking*, in quanto trattandosi quest'ultimo di reato abituale, caratterizzato dalla reiterazione nel tempo degli atti persecutori, ai fini della flagranza, è sufficiente essere colti nell'atto di commettere anche uno solo di tali atti.

Sempre con il d.l. 93/2013, si è previsto che, al di fuori dell'arresto obbligatorio, la polizia giudiziaria, se autorizzata dal P.M. e se ricorre la flagranza di gravi reati (tra cui lesioni gravi, minaccia aggravata e violenze), può applicare la misura pre-cautelare dell'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa. Chi è allontanato dalla casa familiare potrà essere controllato attraverso il braccialetto elettronico o altri strumenti elettronici. Nel caso di atti persecutori, inoltre, sarà possibile disporre intercettazioni telefoniche.

Ancora, a tutela della persona offesa scatta in sede processuale una serie di obblighi di comunicazione in linea con la direttiva europea sulla protezione delle vittime di reato.

La persona offesa, ad esempio, dovrà essere informata della facoltà di nomina di un difensore e di tutto ciò che attiene all'applicazione o modifica di misure cautelari o coercitive nei confronti dell'imputato in reati di violenza alla persona.

La legge cosiddetta antifemminicidio ha modificato, in misura minima ma significativa, anche l'istituto dell'ammonimento⁽¹⁷⁾ da parte del Questore in assenza di querela, rendendo obbligatoria l'adozione da parte del Questore dei provvedimenti in materia di armi e munizioni conseguenti all'emanazione del provvedimento di ammonimento, in precedenza rimessa alla sua valutazione discrezionale.

Intervento che ha visto la sostituzione delle parole "valuta l'eventuale adozione di provvedimenti" con le seguenti: "adotta i provvedimenti". Infatti, mentre il procedimento "tradizionale" di ammonimento viene attivato dalla persona offesa, che decide insindacabilmente se attivare il procedimento amministrativo ovvero la tutela penale, la legge n. 119/2013 ha previsto che, anche in assenza di querela, il questore può procedere all'ammonimento dell'autore

(17) - Art. 8 del d.l. 23 febbraio 2009 n. 11, conv. con mod. nella l. 23 aprile 2009 n. 38 (Ammonimento):

1. Fino a quando non è proposta querela per il reato di cui all'articolo 612 bis del codice penale, introdotto dall'articolo 7, la persona offesa può esporre i fatti all'autorità di pubblica sicurezza avanzando richiesta al questore di ammonimento nei confronti dell'autore della condotta. La richiesta è trasmessa senza ritardo al questore.

2. Il questore, assunte se necessario informazioni dagli organi investigativi e sentite le persone informate dei fatti, ove ritenga fondata l'istanza, ammonisce oralmente il soggetto nei cui confronti è stato richiesto il provvedimento, invitandolo a tenere una condotta conforme alla legge e redigendo processo verbale. Copia del processo verbale è rilasciata al richiedente l'ammonimento e al soggetto ammonito. Il questore adotta i provvedimenti in materia di armi e munizioni⁽¹⁾.

3. La pena per il delitto di cui all'articolo 612 bis del codice penale è aumentata se il fatto è commesso da soggetto già ammonito ai sensi del presente articolo.

4. Si procede d'ufficio per il delitto previsto dall'articolo 612 bis del codice penale quando il fatto è commesso da soggetto ammonito ai sensi del presente articolo.

(1) Comma modificato dall'articolo 1, comma 4, del D.L. 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla Legge 15 ottobre 2013, n. 119.

del fatto nei casi in cui alle forze dell'ordine siano segnalati in forma non anonima fatti riconducibili ai delitti di percosse e lesioni personali (considerati reati cd. "sentinella"), nell'ambito di violenza domestica -; pertanto, nell'evoluzione normativa, deve ritenersi che anche nei casi di ammonimento per *stalking* risulti estesa la possibilità di una proposizione non più esclusivamente riservata alla persona offesa ma anche alla segnalazione non anonima"⁽¹⁸⁾.

Può giovare ripercorrere alcuni itinerari dogmatici sopra esaminati alla luce della più recente giurisprudenza che, con pronunce invero assai numerose, è intervenuta su una serie di profili giuridici e di dubbi interpretativi posti dalla fattispecie in esame, con pronunce talvolta di notevole interesse.

Una prima tematica si riferisce al problema della successione di leggi penali nel tempo: il Supremo Collegio - VI Sezione Penale, con pronuncia in data 21 novembre 2013, n. 50979 ha precisato, consolidando analogo orientamento giurisprudenziale che "Si configura il delitto di atti persecutori (cosiddetto reato di "*stalking*") nella ipotesi in cui, pur essendosi la condotta persecutoria instaurata in epoca anteriore all'entrata in vigore della norma incriminatrice, si accerti, anche dopo l'entrata in vigore del decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito in legge 23 aprile 2009, n. 38, la reiterazione di atti di aggressione e di molestia idonei a creare nella vittima lo "*status*" di persona lesa nella propria libertà morale in quanto condizionata da costante stato di ansia e di paura".

In precedenza, la V Sezione, con sentenza in data 6 novembre 2012, n. 10388, aveva sul punto rilevato che "Il reato di *stalking* si configura nel momento in cui gli atti vengono reiterati nel tempo, ma il fatto che l'inizio della condotta avvenga ancor prima che entri in vigore la legge, non rende penalmente irrilevanti gli atti successivi".

Correttamente è ritenuto in dottrina che, perché si applichi la nuova norma, non basta che sotto la sua vigenza sia stato compiuto l'ultimo atto, ma occorre che tale atto sia preceduto da altri comportamenti tipici ugualmente compiuti sotto la vigenza della nuova norma incriminatrice.

(18) - Nota a sentenza della Cassazione penale, 10 ottobre 2013, n. 5206, sez. V, Due distinte denunce per molestie confluiscono nell'unica condanna per *stalking*, Carmelo Minnella, Diritto & Giustizia, fasc. 0, 2014, pag. 89.

È pacifico, per espressa volontà del legislatore, che la tipicità delle condotte persecutorie è caratterizzata dalla loro reiterazione, seppur valutata in modo assai difforme sotto il profilo “quantitativo” onde il reato sussiste solo in presenza della realizzazione di una condotta frazionata in una pluralità di comportamenti tipici, sia omogenei, sia eterogenei, che si verificano in tempi progressivi, tali da ingenerare un grave stato di ansia e di paura, nonché fondati timori per l’incolumità fisica propria e dei propri congiunti, ovvero tali da costringere la vittima ad alterare le proprie abitudini di vita. Nel caso di specie, la Corte ha espressamente formulato “la corretta considerazione che questa condotta frazionata protrattasi nel ... ha causato nella persona offesa il cumulativo stato d’ansia, di paura, di fondato timore per l’incolumità propria e del figlio, nonché il protrarsi del mutamento necessitato delle proprie abitudini di vita. Lo stato di alterazione e di turbamento psicologico e comportamentale..., pur non penalmente rilevante, in via autonoma, nella sua iniziale esistenza, ha acquistato, a seguito dell’entrata in vigore del D.L. 23 febbraio 2009, art. 7, n. 11 (conv. in L. n. 38 del 2009), una propria valenza offensiva, in virtù del suo perpetuarsi e radicarsi nella psiche, nei comportamenti quotidiani, nella libertà di autodeterminarsi nella scelta dei luoghi, dei comportanti, delle frequentazioni della donna. Il reato in esame si è perfezionato non nel momento in cui si è instaurata la condotta persecutoria, ma nel momento in cui si è realizzata - con l’entrata in vigore della norma incriminatrice - la rilevanza giuridica, nell’esistenza psicologica e nella vita di relazione, del grave stato di ansia e di paura, nonché dei fondati timori per l’incolumità fisica propria (della vittima n.d.r.) e del figlio. Le radici storiche e l’inizio della condotta di persecuzione in tempo antecedente alla configurazione normativa del reato di *stalking* non possono proiettare la loro irrilevanza penale su atti successivi - degradandoli a post factum non punibile - del frazionato comportamento invasivo, in tutta la sua evoluzione (antecedente e successiva all’entrata in vigore della norma incriminatrice), quando sia accertata - come nel caso di specie - la reiterazione di atti di aggressione e di molestia, idonei - anche a causa del pregresso affievolimento delle capacità di resistenza e di autodifesa - a creare nella vittima lo status di persona lesa nella propria libertà morale; quando sia accertata quindi la sussistenza - in data successiva all’entrata in vigore del D.L. n. 11 del 2009 - di atti capaci di causare l’evento di danno, previsto e punito dall’art. 612 bis c.p.”.

Sotto un secondo, diverso profilo, la giurisprudenza ha manifestato un particolare interesse alla fenomenologia delle forme di manifestazioni del reato, rilevando in particolare che “In tema di *stalking*, la condotta offensiva può essere rivolta anche a più soggetti e non necessariamente ad un determinato individuo; sicché va punito per *stalking* anche chi minaccia indistintamente tutti i soggetti facenti parte di un condominio” (Cassazione penale sez. V, 7 aprile 2011, n. 20895).

Interessanti le puntualizzazioni della Corte:

“Va quindi osservato che la locuzione condotte reiterate vuoi dire che si è in presenza di reato complesso, la cui “condotta criminosa”, cioè l’azione od omissione di cui è conseguenza l’evento da cui dipende l’esistenza del reato (art. 40 c.p.) è, nel caso di specie, integrata da atti per sé costitutivi di condotte di minaccia o molestia. Pertanto il carattere decisivo della condotta criminosa consiste nella “ripetizione” di “atti” qualificati “persecutori”, in quanto il loro insieme cagiona l’evento ulteriore assorbente del reato sopra indicato... Si pensi al caso di colui che minacci d’abitudine qualsiasi persona attenda ogni mattino nel luogo solito un mezzo di trasporto per recarsi al lavoro. La minaccia in tal caso assorbe bensì la molestia nei confronti della persona cui è rivolta, ma non la molestia arrecata alle altre persone presenti. Perciò può essere decisivo ai fini dell’art. 612 bis, che in diversa occasione altra persona, già molestata, sia oggetto diretto di nuova molestia da parte dell’agente. È dunque ineludibile l’implicazione che l’offesa arrecata ad una persona per la sua appartenenza ad un genere turbi per sé ogni altra che faccia parte dello stesso genere. E se la condotta è reiterata indiscriminatamente contro talaltra, perché vive nello stesso luogo privato, sì da esserne per questa ragione occasionale destinataria come la precedente persona minacciata o molestata, il fatto genera all’evidenza il turbamento di entrambe”.

Osserva inoltre la Corte che “se la norma incriminatrice di cui all’art. 612 bis è speciale rispetto a quelle che prevedono i reati di minaccia o molestia, non lo è rispetto all’art. 610 c.c. La violenza privata anzitutto può essere commessa con atti di per sé violenti ed è poi soprattutto finalizzata a costringere la persona offesa a fare, non fare, tollerare o omettere qualche cosa, cioè ad obbligarla ad uno specifico comportamento.

La previsione dell'art. 610 c.p. perciò non genera solo il turbamento emotivo occasionale dell'offeso per il riferimento ad un male futuro, ma esclude la sua stessa volontà in atto di determinarsi nella propria attività, d'onde il *quid pluris* di cui all'art. 610 c.p.”.

Analogamente l'Ufficio Indagini preliminari Milano, con pronuncia in data 10 dicembre 2012, ha ribadito che “Il reato di cui all'art 612-bis c.p. è configurabile anche con riferimento agli atti persecutori ai danni di più persone coabitanti nello stesso condominio e anche quando gli atti persecutori siano diretti singolarmente a persone diverse ma provochino uno o più degli eventi descritti dalla norma (ansia, paura, modifica delle condizioni di vita) a tutte le altre”.

Come si evince anche dalle massime da ultimo citate, un terzo importante filone giurisprudenziale investe il tema dei rapporti del reato in esame con altre fattispecie delittuose, in particolare con quella di violenza privata, che sono stati oggetto di plurime pronunce.

In particolare, III Sezione Penale del supremo Collegio, con sentenza in data 20 marzo 2013, n. 25889, ha affermato che “Il reato di violenza privata è speciale rispetto al reato di atti persecutori di cui all'art. 612 bis c.p. in considerazione dell'elemento specializzante dato dallo scopo di costringere altri a fare, tollerare od omettere qualcosa, impedendone la libera determinazione con una condotta immediatamente produttiva di una situazione idonea ad incidere sulla libertà psichica del soggetto passivo”.

In particolare, sotto il profilo dogmatico, la Corte ha precisato che “La fattispecie criminosa di atti persecutori (*stalking*), di cui all'art. 612 bis c.p., tutela il singolo cittadino da comportamenti che ne condizionino pesantemente la vita e la tranquillità personale, procurando ansie, preoccupazioni e paure. Essa è finalizzata a garantire alla personalità individuale l'isolamento da influenze perturbatrici.

Ipotesi speciale rispetto a tale reato è il delitto di violenza privata, per la cui configurazione non è sufficiente che sia stato indotto nella vittima uno stato di ansia e di timore per la propria incolumità, fungendo invece da elemento specializzante lo scopo di costringere altri - contro la sua volontà - a fare, tollerare o omettere qualcosa, impedendone la libera determinazione con una condotta

immediatamente produttiva di una situazione idonea ad incidere sulla libertà psichica (di determinazione e azione) del soggetto passivo”.

Il reato di violenza privata è caratterizzato da dolo generico, che consiste nella coscienza e volontà di costringere il destinatario della violenza a tenere, contro la sua volontà, la condotta pretesa dall'agente.

Del tutto complementare all'analisi svolta, è l'indagine sul concorso apparente di norme, assai rilevante nelle problematiche in esame e di elevata frequenza statistica, inerenti i maltrattamenti in famiglia.

In particolare la giurisprudenza si è soffermata, non senza qualche contrasto, sui presupposti di integrazione della fattispecie di atti persecutori ex art. 612 bis c.p. ovvero su quella di maltrattamenti in famiglia - art.572 c.p. -, peraltro analizzando per lo più la fattispecie di *stalking* nella sua formulazione originaria.

La Suprema Corte (Cassazione penale, sez. V, 06 marzo 2013, n.19545) ha chiarito che “In tema di rapporti tra il delitto di maltrattamenti in famiglia e quello di atti persecutori, salvo il rispetto della clausola di sussidiarietà, prevista dall'art. 612 bis, comma 1, c.p., è applicabile il più grave reato di maltrattamenti quando la condotta valga ad integrare gli elementi tipici della relativa fattispecie.

È viceversa configurabile l'ipotesi aggravata del delitto di atti persecutori, in presenza di comportamenti che, sorti in seno alla comunità familiare (o a questa assimilata), ovvero determinati dalla sua esistenza, esulino dalla fattispecie dei maltrattamenti per la sopravvenuta cessazione del vincolo familiare e/o affettivo, o comunque dalla sua attualità temporale”.

Ha osservato altresì la Corte, incidenter tantum, come lo *stalking* sia reato che si consuma, come si è visto, con eventi alternativi, costituiti dal perdurante e grave stato d'ansia (che può ricavarsi da elementi sintomatici desumibili tanto dalle dichiarazioni della vittima, quanto dai suoi comportamenti conseguenti alla condotta posta in essere dall'agente, e infine - dalla condotta medesima del reo, in ragione della sua astratta idoneità a causare l'evento e del suo profilo concreto in riferimento alle effettive condizioni di luogo e di tempo in cui è stata consumata) o, in alternativa, dal fondato timore per la propria o altrui incolumità, o infine dall'alterazione delle condizioni di vita.

Analoga tale tesi viene ribadita in altre pronunce: “In tema di rapporti fra il reato di maltrattamenti in famiglia e quello di atti persecutori (art. 612 bis, c.p.), salvo il rispetto della clausola di sussidiarietà prevista dall’art. 612 bis, comma 1, c.p. - che rende applicabile il più grave reato di maltrattamenti quando la condotta valga a integrare gli elementi tipici della relativa fattispecie - è invece configurabile l’ipotesi aggravata del reato di atti persecutori (prevista dall’art. 612 bis, comma 2, c.p.) in presenza di comportamenti che, sorti nell’ambito di una comunità familiare (o a questa assimilata), ovvero determinati dalla sua esistenza e sviluppo, esulino dalla fattispecie dei maltrattamenti per la sopravvenuta cessazione del vincolo familiare ed affettivo o comunque della sua attualità temporale. (In motivazione, la S.C. ha precisato che ciò può valere, in particolare, in caso di divorzio o di relazione affettiva definitivamente cessata con la persona offesa, ravvisandosi il reato di maltrattamenti in caso di condotta posta in essere in presenza di una separazione legale o di fatto) (Cassazione penale sez. VI, 24 novembre 2011, n. 24575).

In quest’ultima pronuncia, la VI Sez. Penale della Cassazione ha puntualizzato come “Il reato di maltrattamenti in famiglia (art. 572 c.p.) si distingue da quello di *stalking* (art. 612 bis), anche se le condotte materiali dei reati appaiono omologabili per modalità esecutive e per tipologia lesiva”. Il reato di maltrattamenti familiari, infatti, è un reato proprio, potendo essere commesso soltanto da chi ricopre un “ruolo” nel contesto della famiglia (coniuge, genitore, figlio) o una posizione di “autorità” o peculiare “affidamento” nelle aggregazioni comunitarie assimilate alla famiglia dall’art. 572 c.p. Il reato di atti persecutori è, invece, un reato contro la persona e in particolare contro la libertà morale, che può essere commesso da chiunque con atti di minaccia o molestia “reiterati” (reato abituale) e che non presuppone l’esistenza di interrelazioni soggettive specifiche.

Il Supremo Collegio ha ribadito quindi che l’art. 612 bis c.p. non ha affatto abrogato la fattispecie dei maltrattamenti in famiglia, e l’oggettività giuridica delle due fattispecie di cui agli artt. 572 e 612 bis c.p. è significativamente diversa, essendo il primo reato (ferma una certa plurioffensività), posto contro la famiglia e l’assistenza familiare, il cui oggetto giuridico è l’interesse dello Stato alla tutela della famiglia, intesa nel senso più ampio di sodalizio di persone strette da consuetudine di vita, relazioni e solidarietà reciproche a prescindere dalla

convivenza o una stabile coabitazione. Come pure diversi sono i soggetti attivi e passivi delle due condotte illecite, benché le condotte materiali dei reati appaiano simili per offensività e modalità esecutive: il reato di maltrattamenti familiari è un reato proprio, che può essere commesso solo da chi riveste un “ruolo” nell’ambito di una famiglia (coniuge, genitore, figlio) ovvero una posizione di “autorità” in tutte le relazioni interpersonali assimilate alla famiglia dall’art. 572 c.p. (aggregazioni finalizzate a educazione, istruzione, cura, vigilanza o custodia, professione o arte e correlativamente la persona offesa deve far parte di tali aggregazioni familiari o assimilate).

Per contro, il reato di atti persecutori offende la persona e la sua libertà morale e può essere commesso da “chiunque”, con atti di minaccia o molestia “reiterati”, in assenza di particolari interrelazioni soggettive, che emergono solo nella forma aggravata del reato prevista dal II c. dell’art. 612 bis c.p. che diviene reato “proprio”: in tal caso, il soggetto attivo può essere solo il coniuge legalmente separato o divorziato o un soggetto che sia stato legato da relazione affettiva alla persona offesa, situazioni assimilabili alla famiglia in senso stretto e non invece alla altre aggregazioni previste dall’art.572 c.p.

Sulla base di ciò il Supremo Collegio ritiene che “ferma l’eventualità ben possibile di un concorso apparente di norme che renda applicabili (concorrenti) entrambi i reati di maltrattamenti e di atti persecutori, il reato di cui all’art. 612 bis c.p. diviene idoneo a sanzionare con effetti diacronici comportamenti che, sorti in seno alla comunità familiare (o assimilata) ovvero determinati dalla sua esistenza e sviluppo, esulerebbero dalla fattispecie dei maltrattamenti per la sopravvenuta cessazione del vincolo o sodalizio familiare e affettivo o comunque della sua attualità e continuità temporale. Ciò che può valere, in particolare (se non unicamente), in caso di divorzio o di “relazione affettiva” definitivamente cessata, giacché anche in caso di separazione legale (oltre che di fatto) questa S.C. ha affermato la ravvisabilità del reato di maltrattamenti, al venir meno degli obblighi di convivenza e fedeltà non corrispondendo il venir meno anche dei doveri di reciproco rispetto e di assistenza morale e materiale tra i coniugi”.

Di tenore diverso altre pronunce del Supremo Collegio, che ipotizzano il configurarsi del più grave reato di maltrattamenti anche in tutte le ipotesi di cessazione della convivenza.

Con sentenza n. 7369, in data 13 novembre 2012, la VI Sezione della Cassazione ha per contro che “Il delitto di maltrattamenti in famiglia in danno del coniuge assorbe i reati di ingiuria, molestia ed atti persecutori anche in caso di separazione e di conseguente cessazione della convivenza, rimanendo integri i doveri di rispetto reciproco, di assistenza morale e materiale e di solidarietà che nascono dal rapporto coniugale”.

In base a tale diverso orientamento, la cessazione della convivenza non “può considerarsi idonea a tracciare un discrimen tra l’area di operatività della fattispecie astratta di cui all’art. 572 c.p. e quella delle ipotesi criminose di cui agli artt. 660, 594 e 612 bis c.p., poiché, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, la cessazione del rapporto di convivenza, ad esempio a seguito di separazione legale o di fatto, non influisce sulla sussistenza del reato di maltrattamenti, rimanendo integri, anche in tal caso, i doveri di rispetto reciproco, di assistenza morale e materiale e di solidarietà che nascono dal rapporto coniugale. Ciò si desume dalla lettera della norma, che, nella formulazione antecedente alle modifiche introdotte con L. 1 ottobre 2012 n. 172, punisce la condotta di chi sottoponga a maltrattamenti una persona della famiglia, senza richiedere che il vincolo familiare si accompagni necessariamente ad un rapporto di convivenza o di coabitazione (Cass. Sez. 6[^], 1 febbraio 1999, Valente, Guida al dir. 1999, n. 30, 112; Cass. Sez. 6[^] 22 settembre 2003 n. 49109, Cass. pen. 2005, 62). E questo principio è stato specificamente affermato anche in relazione al caso di sistematici atti di percosse, ingiurie, minacce e molestie, da parte del marito, nei confronti della moglie separata (Cass. Sez. 6[^], 27 giugno 2008, n. 34151, Foro it. 2008, 11, 546). Dunque laddove l’agente, come nel caso in disamina, perseveri nelle condotte integranti il reato di maltrattamenti, dopo la cessazione della convivenza, senza alcuno iato cronologico, si verifica una protrazione dell’arco temporale di esplicazione del reato di cui all’art. 572 c.p.”.

Di conseguenza, secondo questa giurisprudenza, opera in tali situazioni la clausola di sussidiarietà prevista dall’art. 612 bis c.p., fattispecie quest’ultima che resta assorbita nel delitto di maltrattamenti. Altrettanto dicasi i reati di cui agli artt. 594 e 660 c.p., giacché se i maltrattamenti si sono protratti senza soluzione di continuità ricomprendono le diverse condotte di minaccia, ingiuria, percosse, atti persecutori, assorbiti in un unico reato di maltrattamenti.

Infine una recente pronuncia ritiene lo *stalking* configurabile anche in assenza di legami affettivi⁽¹⁹⁾ tra vittima e carnefice. Nel caso di specie (consistente in una serie di condotte minacciose, ingiuriose, moleste - attraverso l'invio di sms, lettere e comunicazioni di vario genere, pedinamenti, appostamenti, passaggi sotto casa e il luogo di lavoro, migliaia di contatti telefonici, nei confronti di un soggetto nei confronti del quale i contatti affettivi erano cessati da tempo, che hanno dato origine ad un vero e proprio stillicidio persecutorio in grado di determinare un disequilibrio psicologico nella persona offesa, costringendola a mutare le sue abitudini di vita), secondo il Supremo Collegio deve ritenersi infondato il ricorso in merito alla sottesa inconfigurabilità del delitto di atti persecutori, anche quando vittima del reato non sia una persona legata all'agente da "vincoli affettivi", atteso il reato in questione non limita e circoscrive la natura e le qualità della parte lesa, nel senso supposto dal ricorrente. Anche dal punto di vista della collocazione sistematica della norma, la figura del reato di cui all'art. 612 bis c.p. è stata inserita dal legislatore nei delitti contro la libertà morale della persona, a differenza di altri, quale l'art. 572 c.p. inserito nei delitti contro l'assistenza familiare.

Conclusivamente, alla luce di tutte le argomentazioni svolte, per una migliore individuazione anche nell'interpretazione evolutiva della fattispecie, non può non rilevarsi che il parametro comune idoneo a qualificare come illeciti gli atti di *stalking* è, dunque, quello di palese rilevanza vittimologia, del disagio grave e della sofferenza individuale che, come tali, hanno una dimensione soggettiva, ma che agli effetti specifici della legge penale esorbitano la mera soggettività per integrare un significativo disturbo psichico, perdurante e grave, sotto i diversi profili individuati dalla norma.

Va infatti ribadito che la violenza contro la persona, sia essa fisica o psicologica, connaturata alla natura persecutoria degli atti di *stalking*, lede in modo gravissimo i diritti fondamentali della persona, sotto i diversi profili dell'incolumità personale, della libertà fisica e soprattutto morale, della dignità, della riservatezza.

(19) - Cfr. Cassazione penale, sez. V, sentenza 10 settembre 2014, n. 37448: "In tema di *stalking*, ai fini della configurabilità del delitto di cui all'art. 612 bis c.p. non rileva la sussistenza o meno di vincoli affettivi tra agente e persona offesa; infatti, anche in assenza di tali vincoli si può comunque configurare il predetto reato".

È ovvio che quindi si vengano a generare conseguenze rilevanti, non solo sotto un profilo biologico per l'ipotesi di vere e proprie aggressioni e lesioni fisiche, ma anche sotto un profilo psicologico, riferibili a figure già individuate nel Manuale statistico-diagnostico dei disturbi mentali DSM IV - Text Revision, che andranno attentamente valutati anche alla luce del recentissimo DSM V., al fine di assicurare alla vittima adeguati presidi terapeutici e appropriati risarcimenti del danno.

Il presupposto generale è uno stato di assoluta insicurezza in cui vive la vittima dello *stalker*, che produce stati d'ansia permanenti, forieri di patologie fisiche e psicologiche.

Ansia, paure e timore circa la propria incolumità fisica e la propria libertà di vita, ma anche per la propria dignità e riservatezza personali, a fronte di tecniche sistematiche di diffamazione molesta, di dileggio e scenate pubbliche insistenti, sovente posti in essere anche sul luogo di lavoro, di tentativi di isolamento e intimidazione.

A questo stato d'ansia ed eccitazione (arousal) patologica, si associa sovente un sentimento di impotenza a fronte di prevaricazioni reiterate e compulsive, di petulante ossessività anancastica, che determina irritabilità, sottovalutazione di sé e calo complessivo di tutte le risorse psicofisiche individuali.

Questo stato d'animo determina sovente veri e propri disturbi mentali, che possono andare dal disturbo distimico (F34.1 del DSM-IV) ad esordio tardivo, reattivo e situazionale a cause esogene ambientali, al disturbo d'ansia generalizzata, (F41.1 del DSM-IV) con somatizzazioni polidistrettuali neurovegetative, sino ad un vero e proprio disturbo post-traumatico da stress (DPTS), con la sintomatologia tipica di questo grave disturbo, stordimento e stati confusionali, difficoltà di concentrazione, insonnia, incubi notturni, episodi rivittimizzanti di flash-back inerenti situazioni traumatiche, irritabilità elevata, aggressività e tensione generalizzate.

Si tratta di situazioni idonee a sconvolgere i ritmi e le scelte di vita della vittima, generando situazioni ossessive nella stessa, che tende ad isolarsi e non trovare capacità di dialogo con alcuno, o per timore di non essere creduta o per timore di ingenerare paura e ansia anche verso persone care.

Il danno da *stalking* va collegato ad eventi precisi, che la norma ricollega a

“un grave stato d’ansia e paura”, ovvero “al fondato timore per l’incolumità propria o di un prossimo congiunto” ovvero ancora “alla costrizione imposta alla vittima di alterare le proprie abitudini di vita”, una sorta pregiudizio rilevante nella qualità della vita della vittima che echeggia immediatamente la contestata nozione di danno esistenziale, introducendone quasi una formulazione normativa.

Il danno in senso civilistico, alla luce della più recente giurisprudenza del Supremo Collegio⁽²⁰⁾, può essere patrimoniale o non patrimoniale, rientrando in quest’ultimo il danno morale soggettivo, quello biologico (di natura fisica o psichica), o scaturente da lesione di interessi costituzionalmente tutelati (impropriamente definito esistenziale): non pare dubitabile, nella misura in cui Costituzione garantisce e promuove il pieno sviluppo della persona umana, che il danno da *stalking* violi interessi costituzionali ed imponga un risarcimento del danno ispirato ai criteri della integralità.

Peraltro, attesa la citata giurisprudenza civile e in particolare le sentenze cosiddette “di S. Martino”, ove la vittima di *stalking* lamentasse e provasse di aver subito un danno morale soggettivo (*pretium doloris*, patimento, ansia, paura, sofferenza, che nel caso di specie appare in *re ipsa*), un danno biologico di natura psichica accertato in sede medico-legale e un effettivo pregiudizio alla qualità della vita, quindi un danno esistenziale da lesione d’interessi costituzionali, tutti tali profili risulterebbero risarcibili come voci o profili di un unitario macro-danno non patrimoniale.

Il danno e il relativo risarcimento possono essere fatti valere mediante la costituzione di parte civile nel processo penale ovvero nelle sedi proprie del processo civile, introducendo prove documentali, testimoniali e peritali, dal momento che in tale sede la vittima dovrà introdurre la prova del fatto (*an*), l’elemento soggettivo riferibile all’autore e il nesso causale tra le condotte e il danno, oltre alla quantificazione dello stesso (*quantum*).

Inevitabilmente determinate poste risarcitorie, con particolare riferimento al danno morale, sul quale non paiono porsi problematiche inerenti l’an ma

(20) - Per tutte, le note Cass. civ. 31 maggio 2003, nn. 8827 e 8828 e soprattutto le pronunce a Sez. Un. civ., 11 novembre 2008, nn. 26972, 26973, 26974, 26975.

piuttosto inerenti il quantum, andranno rimesse alla valutazione equitativa del giudice, ma la particolare sensibilità e la larga applicazione giurisprudenziale che si è creata intorno a questa fattispecie certamente contribuirà alla valorizzazione adeguata anche di tale titolo, a giusto ristoro degli interessi della Vittima, che deve restare al centro dell'attenzione del sistema della Giustizia Penale.



L'IDEA DI EUROPA



Luigi CURATOLI

*Generale di Divisione,
Vice Comandante delle Scuole dell'Arma de Carabinieri.*

Da un po' di tempo i partiti politici di tutta Europa si stanno dividendo su due posizioni nei confronti dell'Europa: quelli che ritengono superata l'idea di Europa Unita - mediaticamente qualificati "euroscettici" - e quelli che credono ancora in un'Europa coesa anche politicamente, sia pure nella diversità di lingua e di tradizioni che, coniando un ennesimo neologismo, potremmo definire "euroconvinti".

Ma come nasce l'idea di un'Europa unita? Si tratta veramente di un'idea relativamente recente o affonda le sue radici in modo più profondo nel tempo? Proverò a dare una risposta coerente a queste domande che, di fronte ai ripensamenti sulla creazione di un'Europa unita, possono legittimamente affiorare.

L'euroscetticismo, pur da molto tempo latente, si è manifestato concretamente quando le consultazioni referendarie francesi del 29 maggio 2005 e olandesi del 1° giugno 2005 - che hanno visto respingere in modo deciso la ratifica della costituzione europea - nonché la sospensione dello stesso referendum da parte di altri Paesi membri - seppure attenuato dal voto di segno nettamente opposto espresso dai cittadini del Lussemburgo dopo il referendum tenutosi il 10 luglio successivo - hanno fatto addensare non poche nuvole sul così detto "sogno europeo".

È dunque ritornato alla mente in modo forte il rifiuto di aderire alla moneta unica europea manifestato dai cittadini danesi attraverso un referendum indetto nel 1993 e riaperto il dibattito tra europeisti ed euroscettici, sostenitori, come si è appena detto, dell'opportunità che i Governi dei singoli Paesi debbano mantenere la pienezza dei poteri.

Peraltro non è la prima volta che accordi siglati in ambito europeo siano stati poi sconfessati in sede di ratifica in seno ad un singolo Paese firmatario. In effetti, già nel 1954, il Parlamento francese rigettò il trattato relativo alla CED (Comunità Europea di Difesa), che conteneva peraltro istituti che preludevano ad una più stretta integrazione anche di carattere politico.

Per altro verso, la lettura data ai citati pareri popolari di Francia e Olanda, così avversi all'integrazione europea, nonostante il lungo cammino percorso dal primo parere contrario del 1954, non è stata univoca: alcuni hanno ritenuto che la Costituzione fosse previsionista più del dovuto, ossia che contenesse troppe norme di dettaglio, quindi potesse causare un'eccessiva burocratizzazione, altri di contro hanno giudicato - come già avvenne nel 1954 dopo la bocciatura della CED - il processo di "europeizzazione" troppo rapido, nella considerazione che, nel giro degli ultimi anni, è giunto a contemplare sia la moneta unica che un deciso allargamento dei Paesi aderenti (in effetti il numero degli Stati membri da quindici è salito repentinamente a venticinque per giungere subito dopo a ventisette e, dal 2013, a ventotto).

Sembra, in ogni caso, che questi risultati negativi dei referendum abbiano fatto risaltare anche un insopito e ben radicato sentimento di appartenenza nazionale, che si è manifestato proprio con l'affermazione della volontà di lasciare a livello statale alcune espressioni di potere che, di contro, la Costituzione avrebbe voluto spostare sul piano sovranazionale. Questo desiderio popolare sembra dunque in decisa antinomia con la cessione di pezzi sempre più significativi della sovranità nazionale in favore di Istituzioni al di fuori di questa e ha rinfocolato vivaci dibattiti anche sulla moneta unica, fino a far auspicare un ritorno alle previgenti valute. L'Euro tuttavia, a dispetto della sua relativamente recente adozione, è assurto rapidamente ai vertici delle valute mondiali per valore, mostrando inoltre chiari i segni della sua evoluzione in divisa per gli scambi internazionali, al pari del Dollaro.

La volontà dei Governi, nonostante le accennate concrete difficoltà, continua tuttavia, almeno dichiaratamente, a essere favorevole a una politica di integrazione nell'Unione. Questa convinzione trae origine anche dalla constatazione che i rappresentanti dei Paesi membri avevano partecipato con entusiasmo alla firma della Costituzione Europea, atto che sarebbe stato di importanza fondante per la realizzazione di uno stato strutturato sul modello federale.

Lo stesso Presidente della Repubblica francese dell'epoca, Jacques Chirac, in un messaggio televisivo alla Nazione, diffuso proprio subito dopo il diniego popolare alla Costituzione, aveva infatti voluto ribadire la sua determinazione a mantenere la Francia nell'Unione Europea e l'immutata intenzione di rispettare gli impegni assunti in seno a quest'ultimo consesso.

Seppure, dunque, non sembri così scontato un agevole processo di integrazione europea, l'importante lavoro che stanno svolgendo autorevoli istituzioni comunitarie come la Commissione, il Consiglio, il Parlamento Europeo, EUROPOL, EUROJUST, OLAF, per citarne solo alcune, nonché l'attuazione di una politica estera e di difesa unica (PESC, prevista dal Trattato di Amsterdam firmato il 12 ottobre 1997), la stipula di trattati come quelli di Schengen (14 giugno 1985) e di Maastricht (7 febbraio 1992), e per ultimo il cosiddetto "allargamento ad est", fanno ottimisticamente sperare che, con il tempo, si possano superare le difficoltà che al momento sembrano rallentare il progredire dell'integrazione europea. L'Italia, dal canto suo, tenendo fede ai principi enunciati dall'articolo 11 della propria Costituzione, è stata sempre in prima fila nell'evoluzione europea: infatti la si deve annoverare tra i Paesi originatori della CECA - prima istituzione comunitaria creata nel 1951 per superare le frizioni franco tedesche sui bacini carbo siderurgici, della Ruhr e della Saar - e ha sempre mostrato uno spirito sinceramente europeista, fino ad essere, con grande convinzione, nel gruppo delle Nazioni che hanno adottato l'Euro.

Anche Luigi Einaudi era, fin dal 1897, un convinto sostenitore dell'idea europea: sosteneva infatti che senza una soluzione unitaria, i Paesi europei sarebbero rimasti "polvere senza sostanza: l'alternativa, infatti, non è tra l'indipendenza e l'unione, ma tra l'esistere e lo scomparire"⁽¹⁾.

(1) - GIAN PIERO ORSELLO, *L'unione Europea*, Newton & Compton editori, 2003.

Dopo il varo dei primi Trattati, l'insigne statista aggiungeva "(...) Nessuno di questi trattati sarà una menomazione dello spirito di nazionalità. Perché solo le nazioni integrate, consapevoli di se stesse, potranno fare rinunce volontarie che siano innalzamenti e non atti costretti di servitù.

Soltanto le nazioni libere potranno vincolarsi mutuamente per garantire a se stesse, come parti di un superiore organo statale, la vera sicurezza (...). Il fatto veramente importante della prosperità economica è l'uomo.

In una Europa unificata, l'attività economica sarà il frutto della capacità degli uomini a sapere sfruttare le meravigliose occasioni offerte da un mercato amplissimo, nel quale la domanda, non più ostacolata da restrizioni territoriali, prenderà aspetti tanto ricchi e vari da stimolare al massimo l'ingegno degli eletti chiamati a dirigere imprese (...). Federazione invero è il contrario di assoggettamento dei vari stati e delle varie regioni ad un unico centro (...)"

Il grande uomo politico, dunque, già vedeva la federazione europea come fattore di stabilità nel quadro politico internazionale, fattore rilevante per la sicurezza interna e componente assai importante per il progresso economico del continente.

L'interesse verso un'unione del Vecchio Continente si spiega anche con la consapevolezza che la pace mondiale debba necessariamente passare anche attraverso la coesione dei popoli europei per una migliore cooperazione nel campo della politica economica mondiale e della gestione delle grandi problematiche internazionali.

Questa teoria è stata sostenuta da illustri filosofi e da insigni statisti. L'idea dell'Europa affonda infatti radici profonde nel tempo, forse assai più lontane di quanto non si possa immaginare ad un primo sommario approccio.

Storicamente le diverse aree del continente si sono aggregate, ora in questo regno, ora in quell'impero, così creando vasti margini di contatto tra le popolazioni che hanno avuto pertanto ampi periodi durante i quali, forzatamente o per scelta, hanno condiviso cultura e obiettivi politici.

Immanuel Kant, nell'opera "Per la pace perpetua", auspicava - per perseguire, appunto, una pace duratura - una federazione di Stati, un governo repubblicano, il rifiuto della guerra come mezzo per superare le controversie fra gli stati, nonché l'adozione di un "diritto cosmopolitico" che consentisse a uno

straniero di non essere considerato nemico fuori dai confini del suo Stato di origine. In altri termini, Kant riteneva assai importante l'armonia tra la politica e la morale come "imperativo categorico" per la pace.

Possiamo ritenere dunque l'autorevole filosofo tra i primi pensatori a vedere l'unione delle Nazioni quale elemento fondante per l'armonia tra i popoli, pertanto sembra che si possa far risalire a lui almeno l'idea dell'Europa unita. Ma forse l'anelito kantiano, collocato nello spirito illuministico che lo connotava, era più ambizioso, poiché tendeva a una più estesa unione di Stati.

Per rimanere ancora per un attimo nell'importante alveo dell'illuminismo, si deve tuttavia precisare come l'interesse che anche altri grandi pensatori francesi "dell'epoca dei lumi", quali Rousseau e Montesquieu, avevano per civiltà diverse e distanti da quella europea (su tutte l'idea "del buon selvaggio" elaborata da Rousseau o le "lettere persiane" di Montesquieu) sono rivolte pur sempre all'esclusivo scopo di poter cambiare la luce sotto la quale vedere Europa ed europei.

Di contro, chi invece con una maggiore dose di realismo è dell'avviso che sia opportuno ricercare radici più recenti, ricondurrebbe la prima scintilla dell'idea di un'Europa unita, rimanendo ancora in Francia, a Victor Hugo.

In effetti il poeta e scrittore d'Oltralpe sembra assai più esplicito nell'espone questo concetto quando, nel libro "Actes et Paroles, Depuis l'exil" (1875-1876), scriveva: "Ciò che avviene in Serbia dimostra la necessità di fare gli Stati Uniti d'Europa. Ai governi disuniti devono succedere i popoli uniti (...).

La Repubblica d'Europa, la Federazione continentale: non esiste altra realtà politica (...). Su questa realtà, che è anche una necessità, tutti i filosofi sono d'accordo". Quindi l'eminente letterato auspicava già un'Europa unita e federale.

Almeno qualche rigo merita inoltre il Risorgimento italiano, il quale, pur perseguendo l'unità nazionale italiana, aveva, almeno nel pensiero di suoi grandi artefici, un occhio al futuro: Giuseppe Mazzini infatti già pensava, dopo la "Giovine Italia, alla "Giovine Europa" e Carlo Cattaneo vedeva la realizzazione degli "Stati Uniti d'Europa" come "il felice superamento dei problemi italiani".

Più tardi il fondatore della Fiat, Giovanni Agnelli, sognò una federazione di Stati europei nel suo libro “Federazione Europea o Lega delle Nazioni?”, mentre l’austriaco Richard Graf von Coudenhove Kalergi, avanzò un’ipotesi di un’Europa fondata sulla cooperazione paritaria tra Stati, non sull’unione politica ed il belga Henri Brugmans pubblicò “L’idée européenne”. Inoltre, nel rapido excursus storico che precede il secondo conflitto mondiale, possono aggiungersi alla compagine dei grandi europeisti David Lloyd George, Primo Ministro del Regno Unito dal 1916 al 1922, e Gustav Stresemann, Ministro degli Esteri Tedesco dal 1923 al 1929. Nel 1926 un gruppo di politici, economisti e industriali francesi costituì il Comité d’Action che propugnò un progetto di unione politica e doganale europea per diffondere l’idea unitaria⁽²⁾.

Si deve invece al Ministro degli Esteri francese e leader del Partito Socialista, Aristide Briand, un primo concreto, seppure sfortunato, passo verso un positivo progetto politico, che dunque riconduceva su di un piano meno teorico le precedenti correnti di pensiero. Questi, il 1° maggio 1930, in accordo con i rappresentanti di altri ventisette Stati, presentò all’Assemblea della Società delle Nazioni un progetto di unione europea dal titolo “Organizzazione di un sistema di unione federale europea”⁽³⁾.

La follia nazista - seppure, nella realtà, fece sprofondare nel modo più doloroso possibile le aspettative di quanti avevano condiviso i sogni e le speranze di tutti i grandi uomini citati e, in particolare, la proposta di Aristide Briand - sotto certi aspetti fu un tragico quanto stolto e assurdo tentativo di imporre, con la violenza estrema e la prevaricazione più bieca, la riunificazione del continente sotto un unico feroce regime dittatoriale. Gli eventi bellici che ne conseguirono hanno peraltro avuto l’ulteriore grande torto di alimentare livori che solo la disfatta del Nazismo e l’intenso lavoro di illustri statisti riuscirono a superare.

Nel 1939, ai primi lampi di guerra, nel Regno Unito, su proposta dell’economista, sociologo e politico inglese Lord William Henry Beveridge, fu costituito il Comitato organizzatore della Federal Union europea, che voleva promuovere gli ideali europeisti⁽⁴⁾.

(2) - GIAN PIERO ORSELLO, op. cit.

(3) - http://www.giuffre.it/servlet/page?_pageid=192&_dad=portal30&_schema=Portal30, Claudio Zanghì, Enciclopedia del diritto.

(4) - GIAN PIERO ORSELLO, op. cit.

Al termine delle ostilità, il 4 marzo 1947, Francia e Regno Unito firmarono a Dunkerque un trattato che, il 17 marzo 1948, fu sostituito dal Trattato di Bruxelles di Difesa Collettiva istitutivo dell'Unione Europea Occidentale (UEO), esteso immediatamente a Belgio e Lussemburgo e, nel 1954, anche all'Italia ed alla Repubblica Federale Tedesca⁽⁵⁾.

Gli Stati Uniti inoltre vararono il Piano Marshall per obbligare gli Stati belligeranti a riprendere le relazioni anche ai fini di una sinergia nell'impiego dei fondi americani. In questo quadro si colloca la nascita, nell'aprile del 1948, dell'Organizzazione Europea di Cooperazione Economica (OECE), con sede a Parigi, primo organismo di cooperazione economica fra gli Stati dell'Europa occidentale, cui sono seguite l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO - firmato a Washington il 4 aprile 1949) ed il Consiglio d'Europa (firmato a Londra il 5 maggio 1949)⁽⁶⁾.

Quest'ultimo, in particolare, sembrava far prevalere il modello unionista - ossia fondato, come altre organizzazioni internazionali, sulla cooperazione politica edificata sul consenso paritario e sull'unanimità delle decisioni⁽⁷⁾.

Il 19 settembre 1946 Winston Churchill, in un discorso pronunciato all'Università di Zurigo, auspicò la creazione di "una sorta di Stati Uniti d'Europa", mentre il successivo 17 dicembre fu fondata, a Parigi, l'Unione dei Federalisti europei. All'Aja, il 7 maggio 1948, proposto da un Comitato internazionale di coordinamento dei movimenti per l'unità europea e presieduto dallo stesso Winston Churchill, iniziarono i lavori del Congresso d'Europa che fu strutturato in tre commissioni che si occupavano rispettivamente di problematiche politiche, economico - sociali e culturali. L'incontro si concluse con un "messaggio agli europei" esposto ad Amsterdam il successivo 9 maggio nel corso di una importante manifestazione pubblica. In sostanza, il documento indicava ai Paesi d'Europa la strada dell'impegno unitario per superare la minaccia di un ulteriore stato di belligeranza tra le Nazioni del continente ed aspirare alla pace sempre più duratura, alla tutela della libertà, al contrasto alla nascita di altre forme di dittatura ed alla garanzia dei diritti umani⁽⁸⁾.

(5) - GIAN PIERO ORSELLO, op. cit.

(6) - CLAUDIO ZANGHÌ, op. cit.

(7) - GIAN PIERO ORSELLO, op. cit.

(8) - GIAN PIERO ORSELLO, op. cit.

Era questa, dunque, la ratio di questo attivismo europeista. Il Ministro degli Affari Esteri francese Robert Schuman, il 9 maggio 1950, nella Dichiarazione relativa alla creazione di un mercato comune carbosiderurgico tra Francia e Germania, così invitava gli altri Paesi a unirsi all'iniziativa auspicandone l'estensione a competenze sempre più ampie: "L'Europa non si farà d'un tratto né in una costruzione globale. L'Europa si farà attraverso realizzazioni concrete, creando anzitutto una solidarietà di fatto. Essa assicurerà immediatamente la creazione di basi comuni di sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea. Così si realizzerà semplicemente e rapidamente la fusione di interessi indispensabile alla creazione di una Comunità europea e si introdurrà il fermento di una comunità più larga e più profonda tra Paesi a lungo opposti da sanguinose divisioni". Queste parole sono state considerate un po' come uno dei capisaldi storici della nascita dell'Europa comunitaria.

Tra i meriti attribuibili al termine delle ostilità belliche nonché alla rinascita ed alla riaffermazione dei valori democratici in tutta l'Europa, si può dunque ascrivere anche una nuova ventata europeista.

Nel novero degli artefici della nuova Europa va indubbiamente conferito un posto di primo piano al francese Jean Monnet (1888-1979) e all'italiano Altiero Spinelli (1907-1986). Il primo era stato non solo e non tanto Vicesegretario Generale della Società delle Nazioni - nella quale riponeva grandi speranze "per la sua forza morale, per gli appelli all'opinione pubblica e grazie alle abitudini che finirebbero col prevalere" - nonché banchiere negli Stati Uniti, in Europa orientale e in Cina, ma anche e soprattutto uno dei consiglieri più apprezzati dal Presidente degli USA Franklin Delano Roosevelt e promotore del "Victory Program", certo che gli Stati Uniti avrebbero avuto la possibilità di diventare il "grande arsenale delle democrazie".

Quando le operazioni belliche si conclusero, autorevoli personaggi dell'epoca ritennero che l' incisiva opera di organizzazione condotta da Monnet aveva il merito di aver ridotto di almeno un anno i tempi del conflitto. Nel 1945 Monnet propose a De Gaulle un progetto per ricostruire l'economia della Francia pertanto fu nominato commissario al "Piano francese di modernizzazione". Il periodo storico era ancora fluido, Schuman temeva il riarmo della Germania, mentre si profilavano le premesse della guerra fredda. Jean Monnet,

dunque, considerava l'Europa divisa un importante obiettivo strategico per le due più grandi potenze mondiali, pertanto l'unità delle Nazioni del vecchio continente, avviando inevitabilmente un processo di riduzione dei motivi di tensione, avrebbe potuto porsi come elemento stabilizzatore della pace mondiale. Lo stesso Monnet, nel 1943, aveva infatti affermato “Non vi sarà pace in Europa, se gli Stati si ricostituiranno sulla base della sovranità nazionale (...). I paesi d'Europa sono troppo piccoli per garantire ai loro popoli la prosperità e l'evoluzione sociale indispensabili. (...) È necessario che gli Stati europei si costituiscano in federazione (...)”. La comunione degli obiettivi di politica internazionale e la condivisione dei traguardi economici ritornano quindi anche nel pensiero di Monnet come fattori di grande valenza per un duraturo equilibrio globale.

Il pensiero elaborato da Monnet per giungere alla creazione dell'Europa unita è stato definito “metodo gradualistico” o “funzionalismo”.

L'istituzione del Consiglio d'Europa, il 5 maggio 1949 - che, pur rivolto alla promozione di valori europei, si basava su parametri assai diversi da quelli dell'integrazione tra Stati - pose in evidenza la minore disponibilità dei governi nazionali dell'epoca a cedere quote, anche minime, della loro sovranità. Jean Monnet ritenne dunque che, rebus sic stantibus, non sarebbe stato possibile pensare a una rapida realizzazione di solide istituzioni sopranazionali senza incontrare forti e frustranti resistenze da parte dei singoli Paesi. Gli attriti e i rancori generati dal conflitto mondiale, di cui poc'anzi si è fatto cenno, non erano infatti ancora totalmente placati, pertanto si doveva ricorrere a una politica dello “step by step” per raggiungere progressivamente singoli traguardi di forte impatto sull'opinione pubblica e creare un istituto decisionale comune che, gradualmente, avrebbe potuto riempirsi di nuovi e sempre più pregnanti contenuti.

In primo luogo, dunque, per superare le crescenti tensioni tra Germania e Francia a causa del controllo del bacino carbosiderurgico della Ruhr, Monnet pensò alla CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio), convinto che “accomunando le produzioni di base e istituendo una nuova Alta Autorità, le cui decisioni vincoleranno la Francia, la Germania e i Paesi che vi aderiranno, questa proposta getterà le prime fondamenta concrete di una federazione europea indispensabile per preservare la pace”, come egli stesso scrisse in un Memorandum a Schuman datato 3 maggio 1950.

Nello stesso documento Monnet aggiungeva che la situazione creatasi tra Francia e Germania avrebbe potuto risolversi solo “con un’azione concreta e risoluta su un punto limitato ma decisivo, che provochi un cambiamento fondamentale su questo punto e modifichi progressivamente i termini stessi dell’insieme del problema”.

Sembrava dunque assolutamente necessario un assetto più stabile nell’Europa Centrale e una maggiore solidità economica, soprattutto nel settore carbossiderurgico, che aveva una valenza rilevante nei bacini della Ruhr e della Saar, contesi tra la Francia e la Germania.

La CECA, come si è detto, vide la luce nel 1951 con il Trattato di Parigi, cui aderirono sei Paesi (Francia, Germania, Benelux - ossia Belgio, Olanda e Lussemburgo - e Italia).

In effetti il nuovo organismo europeo raggiunse gli scopi che, con la sua creazione, ci si era prefissi: non solo risolse la questione franco-tedesca, ma dette anche origine ad una intensa collaborazione nello specifico settore. Seppure limitata alla realizzazione del mercato comune del carbone e dell’acciaio tra i sei Stati fondatori, la Comunità, in questa sua prima forma, cominciava dunque a far risaltare le sue connotazioni di strumento di pace, anche perché riuscì a riunire Nazioni europee - che si erano violentemente combattute nella guerra da poco conclusa - in un organo istituzionale fondato sull’uguaglianza.

L’altro illustre europeista, Altiero Spinelli, nel 1941 nell’isola di Ventotene, ove era al confino, si impegnò con altri deportati, quali Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni, ad un progetto di Manifesto “per un’Europa libera ed unita” che costituì la base per dar vita nel 1943 (27-28 agosto), a Milano, al Movimento Federalista Europeo. Al cessare delle operazioni militari il Movimento prese parte attiva alla costituzione dell’Unione Europea dei Federalisti (UEF), costituita a Parigi nel dicembre 1946. Il sodalizio riuniva vari movimenti che si proponevano le stesse finalità europeiste, quali il francese “Mouvement fédéraliste européenne” la Tedesca “Europa Union” e altri consimili. L’UEF non è mai stato sciolto e attualmente si compone delle organizzazioni federaliste nei Paesi membri del Consiglio d’Europa⁽⁹⁾.

(9) - GIAN PIERO ORSELLO, op. cit.

L'attività di Spinelli e del Movimento giocò, sul principio degli anni Cinquanta, un ruolo determinante nei confronti del Governo italiano per permettere che la costituente europea divenisse argomento principale durante le trattative intergovernative volte alla creazione della già citata Comunità Europea di Difesa (CED).

Fu Infatti creata un'Assemblea specifica (l'assemblea allargata della CECA) per elaborare lo statuto della Comunità politica europea, cioè dell'organismo politico per il controllo dell'esercito europeo.

L'Assemblea ne redasse un testo - che, tra l'altro, prevedeva un comando militare unificato dal quale dovevano dipendere i corpi d'armata dei sei Stati membri - ma il Parlamento francese, il 30 agosto 1954, non ratificò; pertanto il Trattato, pur firmato a Parigi il precedente 27 marzo 1952, non ebbe mai effettiva applicazione. La CED, dunque, rimase solo un'intenzione.

L'idea di un'integrazione anche politica dell'Europa era stata manifestata già nel 1953, con il progetto di Comunità politica europea del 10 marzo, che si affiancava a quello della appena descritta Comunità europea di difesa.

Dopo la firma dei Trattati di Roma, le Dichiarazioni conseguenti ai vertici dei Capi di Stato di Parigi dell'11 febbraio e di Bonn del 17 e 19 luglio 1961 hanno mostrato nuovamente la possibilità di riprendere le idee per una possibile cooperazione politica.

Le proposte non si sono arenate, ma sono seguitate negli anni successivi attraverso il piano Fouchet, i rapporti Davignon e Tindemans, e le intese fra i ministri Genscher e Colombo, che consentirono l'approntamento di un ulteriore piano, presentato al Consiglio di Londra il 26 novembre 1981. Infine un accordo concluso durante la Conferenza di Stoccarda del 19 giugno 1983 condusse alla Dichiarazione solenne sull'Unione Europea.

Dall'aprile 1980 al febbraio 1982 il Parlamento Europeo ha peraltro messo a punto numerosi programmi volti all'evoluzione in senso politico della Comunità. Degno di nota è il progetto di riforma dei Trattati e quello di un nuovo Trattato sull'Unione Europea.

I promotori non volevano che il Trattato emendasse i precedenti, ma pensavano ad un testo nuovo, che potesse assurgere alla dignità di costituzione rivolta al perseguimento di obiettivi ben definiti.

Questa proposta impresso un decisivo impulso ai progetti di cooperazione politica e, seppure un Trattato così concepito non vide mai la luce in ragione della mancata approvazione unanime dei Parlamenti nazionali - sebbene fossero stati direttamente coinvolti -, rimase un valido punto di riferimento per le ulteriori azioni intergovernative.

Dalla Dichiarazione di Stoccarda, attraverso successive tappe, si giunse alla Conferenza di Lussemburgo del 9 novembre 1985, che proseguì poi il 7 febbraio 1986 e si concluse a L'Aja il 26 febbraio 1986 con la firma dell'Atto unico europeo, entrato in vigore il 1° luglio 1987⁽¹⁰⁾.

L'idea di Europa di Spinelli si distingueva dunque da quella di altri europeisti che ritenevano di poter giungere alla federazione europea senza che le singole nazioni dovessero rinunciare alla sovranità nazionale e, conseguentemente, dal metodo funzionalista di Jean Monnet. Spinelli pensava infatti che, al termine delle operazioni belliche, la Federazione europea avrebbe assunto un'importanza centrale nella politica degli Stati.

Il suo metodo fu definito quindi "costituente", giacché si basava, da un lato, sulla convinzione che ogni Paese dovesse ineludibilmente sottoscrivere un trattato per impegnarsi a cedere porzioni di sovranità in favore delle Istituzioni sopranazionali e, dall'altro, sulla diretta partecipazione del popolo europeo alla formazione di una Costituzione che indicasse modello e funzioni del nuovo Ente sopranazionale⁽¹¹⁾.

Tuttavia il pensiero di questi due europeisti fu difforme solo per il diverso approccio ai procedimenti di creazione dell'Unione tra gli Stati Europei. Le due tesi dovrebbero però fondersi nella convinzione che, a fianco dei poteri nazionali o regionali, si debba creare un potere europeo fondato su istituzioni democratiche e indipendenti, in grado di gestire i settori per i quali l'azione comune si riveli più efficace di quella svolta dai singoli Stati.

Sembra essere proprio questo lo spirito non tanto e non solo del Trattato di Maastricht - che ha statuito la cooperazione degli Stati membri in particolari

(10) - CLAUDIO ZANGHÌ, *op. cit.*

(11) - Alcuni passi sono stati tratti dal sito www.europa.eu - 10 lezioni sull'Europa - le grandi fasi storiche.

ambiti quali il mercato interno, la moneta, la coesione economica e sociale, la politica dell'occupazione, la tutela dell'ambiente, la politica estera e di difesa, la creazione di uno spazio di libertà e di sicurezza - quanto e soprattutto della nascita della Costituzione Europea, rifiutata nell'attuale stesura da due Paesi membri, come si è detto.

Gli Stati membri devono pertanto valutare se, pur nella diversità degli archetipi alternativi proposti, esista la necessità che l'Unione si dia le regole di base sulle quali ipotizzare la creazione di un futuro soggetto internazionale basato sulla comunione degli obiettivi da raggiungere, non solo sul piano economico, ma anche su quello politico.

In altri termini si deve attentamente vagliare se il cammino percorso in oltre cinquant'anni, irto di difficoltà e con qualche battuta di arresto, debba condurre verso una unione sempre più stretta fino a concludersi con la creazione di un soggetto internazionale che - nella diversità di culture e di lingue che, lontano dal dividere, devono essere, di contro, coefficiente di maggiore ricchezza morale - veda i cittadini europei uniti in un unico ambito, rispettoso delle individualità, ma con una unicità di obiettivi.



LA MODERNIZZAZIONE DELL'INTELLIGENCE ITALIANA A SEGUITO DELLA RIFORMA⁽¹⁾



Alfonso MONTAGNESE

*Maggiore dei Carabinieri,
Financial Controller
NATO SP CoE - Establishment Team
Vicenza*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Breve inquadramento normativo. - 3. La struttura di governo e di indirizzo strategico. - 4. La struttura di coordinamento e di supporto strategico. - 5. La struttura operativa. - 6. Le missioni istituzionali. - 7. Gli strumenti a tutela degli operatori. - 8. La logica di sistema e il processo di centralizzazione. - 9. I meccanismi di controllo. - 10. La comunicazione istituzionale e l'apertura al mondo esterno. - 11. Il personale e le modalità di reclutamento. - 12. Conclusioni.

1. Premessa

Lo scopo di questo articolo consiste nel tracciare il percorso compiuto dall'*intelligence* nazionale a seguito della riforma del 2007, con particolare riferimento all'evoluzione compiuta in campo organizzativo e funzionale.

(1) - Il presente articolo trae spunto da un lavoro di ricerca effettuato dall'autore e da un documento più articolato, presentato unitamente al Dottor Claudio Neri in occasione del Convegno organizzato dalla Società Italiana di Scienza Politica (SISP), tenutosi a Perugia dall'11 al 13 settembre 2014.

Muovendosi lungo le tappe di questo tracciato, sono stati individuati i principali elementi di trasformazione rispetto al precedente assetto istituzionale e si è misurato il grado di attuazione della riforma.

L'indagine è stata condotta esaminando i più importanti documenti istituzionali (fonti normative, relazioni governative e parlamentari, comunicati stampa, interviste, ecc.) e i principali testi di dottrina esistenti in Italia sul tema specifico.

Le fonti utilizzate per la ricerca sono tutte non classificate e reperibili attraverso la rete internet o banche dati specializzate.

2. Breve inquadramento normativo

Il quadro normativo che, ad oggi, disciplina l'*intelligence* italiana è frutto della riforma legislativa del 2007 con la quale è stato istituito il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica (SISR).

La fonte primaria di produzione è la legge 124/07, atto di rango legislativo recentemente novellato dalla legge 133/12, a cui sono seguiti atti di fonte secondaria (quattordici regolamenti attuativi adottati con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri).

Tale cornice normativa ha sostituito il quadro legislativo precedente, disciplinato dalla legge 801/77 e dai relativi provvedimenti di attuazione.

La legge 124/07 disegna il SISR come un complesso 'ecosistema', popolandolo di nuovi attori istituzionali ed articolandoli su tre livelli: politico-strategico, di coordinamento, operativo.

3. La struttura di governo e di indirizzo strategico

Gli organi che compongono la struttura di governo e di indirizzo strategico del SISR sono il Presidente del Consiglio (PdC), il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CICSR) e l'Autorità Delegata (AD).

La legge 124/07 si innesta sul percorso di accentramento delle funzioni di governo dell'*intelligence* avviato dalla legge 801/77, attribuendo al PdC i poteri di indirizzo politico ed amministrativo⁽²⁾.

Già nel quadro delineato dalla normativa previgente il centro delle funzione di governo dei Servizi di informazione era costituito dal PdC⁽³⁾, alla cui figura erano connessi poteri, anche di natura amministrativa, particolarmente incisivi⁽⁴⁾.

La riforma conferma la scelta operata dal modello organizzativo precedente, affidando in via esclusiva al PdC «l'alta direzione e al responsabilità generale della politica dell'informazione per la sicurezza»⁽⁵⁾ ed i relativi poteri di coordinamento e direttiva⁽⁶⁾.

Per quanto concerne le competenze di tipo amministrativo attribuite al PdC, le stesse risultano considerevolmente rafforzate⁽⁷⁾.

In tale ambito, infatti, «alle consolidate attribuzioni in materia di segretezza e di organizzazione e funzionamento dei Servizi, si aggiungono le nuove competenze riguardanti la nomina dei direttori dei Servizi e l'allocatione delle risorse finanziarie, prima esercitate dai Ministri di settore»⁽⁸⁾.

I Ministri della difesa e dell'interno perdono conseguentemente qualsiasi tipo di controllo sugli organismi di informazione posti, fino al 2007, alle loro dipendenze⁽⁹⁾, in armonia con il processo di centralizzazione della 'linea di comando in favore del PdC. Alla figura del PdC, assume un ruolo di primaria importanza il CISR, organo dell'Esecutivo chiamato a partecipare attivamente alla funzione di indirizzo politico⁽¹⁰⁾ e amministrativo.

(2) - M. SAVINO, *Solo per i tuoi occhi? La riforma del sistema italiano di intelligence*, in *GIORNALE DI DIRITTO AMMINISTRATIVO*, n. 2, 2008.

(3) - A. POGGI, *Servizi di informazione e sicurezza*, in *DIGESTO DELLE DISCIPLINE PUBBLICISTICHE*, vol. XIV, Torino, Utet, 1997.

(4) - POGGI, *Servizi di informazione e sicurezza*, cit.

(5) - Legge 124/07, art. 1, comma 1, lett. a).

(6) - Legge 124/07, art. 1, comma 3.

(7) - SAVINO, *Solo per i tuoi occhi? La riforma del sistema italiano di intelligence*, cit.

(8) - *Ibidem*.

(9) - Ad eccezione del RIS, la struttura informativa militare inquadrata come articolazione dello Stato Maggiore della Difesa, di cui si fa menzione nel paragrafo 6.

(10) - D. CODUTI, *Comitati interministeriali e di ministri*, in *DIGESTO DELLE DISCIPLINE PUBBLICISTICHE*, Aggiornamento, Torino, Utet, 2012.

Tale organo sostituisce il Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza⁽¹¹⁾ (CIIS), il quale aveva «mere competenze di consulenza e proposta sugli indirizzi generali e sugli obiettivi fondamentali da perseguire nel quadro della politica informativa e di sicurezza»⁽¹²⁾.

La legge 124/07, oltre ai compiti di consulenza e proposta sugli indirizzi generali, attribuisce al CISR la funzione di elaborare gli indirizzi generali e gli obiettivi fondamentali della politica dell'informazione per la sicurezza nazionale. Questo processo si traduce nel fissare gli obiettivi, e il relativo ordine di priorità, a cui gli organi operativi devono indirizzare la loro attività di ricerca informativa. In altri termini, il CISR decide 'cosa cercare' e con quale priorità. Il CISR è costituito, nella sua configurazione ordinaria, al massimo da otto elementi stabili: il PdC (che lo presiede), l'AD (ove istituita), il Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro della giustizia, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dello sviluppo economico⁽¹³⁾.

La composizione dell'organo collegiale, in caso di necessità, può essere eventualmente integrata dal PdC con altri membri del Consiglio dei Ministri, i Direttori dei Servizi di informazione, altre autorità civili e militari. Il CISR coadiuva il PdC nel governo del SISR⁽¹⁴⁾ e rappresenta il principale organo di pianificazione integrata delle politiche di informazione per la sicurezza⁽¹⁵⁾.

Prima della riforma del 2007 l'organo interministeriale si limitava a «ratificare passivamente»⁽¹⁶⁾ gli obiettivi di ricerca informativa proposti dai Servizi di informazione, mentre oggi le sue decisioni in materia di elaborazione delle linee strategiche della politica informativa per la sicurezza sono il «risultato di una preliminare attività di confronto e di raccordo con i Ministeri in esso rappresentati»⁽¹⁷⁾.

(11) - Legge 801/77, art. 2, comma 1.

(12) - POGGI, *Servizi di informazione e sicurezza*, cit.

(13) - Legge 124/07, art. 5, comma 3.

(14) - G. DE GENNARO, *Cultura della sicurezza e attuazione della Riforma*, in *Gnosis*, n. 2, Roma, AISI, 2011.

(15) - F. ALBANO, *Intelligence*, in *Digesto*, consultabile mediante la banca dati giuridica on-line 'Leggi d'Italia' - Wolters Kluwer Italia, Milano, 2010.

(16) - Dipartimento informazioni per la sicurezza (DIS), *Le informazioni per la Sicurezza in un sistema democratico. Idee per avviare un dibattito e affrontare una sfida culturale in Quaderni di intelligence - Gnosis*, n. 1, De Luca Editori d'Arte, Roma, 2011.

(17) - *Ibidem*.

Il CISR, in breve, si è oramai configurato «quale vero e proprio ‘Gabinetto per la sicurezza nazionale’»⁽¹⁸⁾, in linea con la più generale tendenza seguita a livello internazionale a centralizzare il processo decisionale di vertice⁽¹⁹⁾, strutturandolo quale «sistema integrato di comando»⁽²⁰⁾ a livello politico-strategico.

Nella nuova fisionomia del vertice politico-strategico dell'*intelligence* italiana, il PdC è affiancato, oltre che dal CISR, dall'AD. Si tratta di un organo nuovo, introdotto per la prima volta nel panorama istituzionale della sicurezza nazionale dalla legge 124/07. In realtà, anche se il precedente quadro normativo non prevedeva espressamente tale figura (o un organo con competenze analoghe)⁽²¹⁾, nella prassi consolidatasi nel periodo di vigenza della legge 801/77, è emerso il costante ricorso del PdC alla delega di parte dei poteri a lui attribuiti, in tema di Servizi di informazione, a Ministri senza portafoglio o Sottosegretari⁽²²⁾.

Con la riforma del 2007 l'AD non è configurata come un organo stabile e necessario del nostro ordinamento ma, benché sia soltanto una figura 'potenziale'⁽²³⁾, essa è formalmente riconosciuta come attore istituzionale 'ufficiale' del SISR⁽²⁴⁾, a conferma della necessità di porre rimedio al «lamentato distacco tra poteri di direzione politica e responsabilità amministrativa». Tale organo (qualora istituito), oltre a far parte del CISR - e, conseguentemente, avere un ruolo attivo nell'esplicazione dei compiti del CISR evidenziati in precedenza - svolge le funzioni ad esso delegate che, dall'esame della prassi seguita dal 2007 ad oggi, coincidono in linea di massima con la totalità di quelle non attribuite in via esclusiva al PdC (e cioè quelle connesse al coordinamento, all'organizzazione ed al funzionamento del SISR⁽²⁵⁾).

(18) - Presidenza del Consiglio dei Ministri - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica (SISR), *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza*, 2013.

(19) - C. NERI, *Il consiglio di sicurezza nazionale: esperienze internazionali e prospettive italiane*, Edizioni Machiavelli, Istituto italiano di Studi Strategici 'N. Machiavelli', Roma, 2012.

(20) - G. P. SCOTTO DI CASTELBIANCO, *A che serve l'intelligence italiana*, in *LIMES*, n.7, Roma, 2014.

(21) - L'unica traccia può essere rinvenuta nell'art. 3, comma 3 della legge 801/77 che prevedeva che il PdC potesse delegare la presidenza dell'organo deputato al coordinamento a un Sottosegretario di Stato.

(22) - M. FRANCHINI, *Il sistema nazionale delle informazioni per la sicurezza e l'autorità delegata*, in *GIORNALE DI DIRITTO AMMINISTRATIVO*, n. 4, 2008.

(23) - In quanto la relativa attivazione è rimessa alla scelta discrezionale del PdC, che può decidere se nominare, o meno, l'AD.

(24) - FRANCHINI, *Il sistema nazionale delle informazioni per la sicurezza e l'autorità delegata*, cit.

(25) - Legge 124/07, art. 1, comma 3.

L'AD ha il dovere di tenere costantemente informato il PdC in merito alle modalità di esercizio delle funzioni delegate. Il Premier può in qualsiasi momento avocare a sé l'esercizio di tutte o alcune funzioni delegate⁽²⁶⁾.

All'AD sono assegnati non solo compiti di natura amministrativa (ad es. la proposta di nomina di alcuni dirigenti⁽²⁷⁾) ma anche di valutazione politica generale (ad es. il potere di autorizzare i controlli ispettivi⁽²⁸⁾ o, ancor di più, quello di rilasciare, di volta in volta, l'autorizzazione preventiva alle condotte previste dalla legge come reato⁽²⁹⁾ per indispensabili scopi istituzionali, esaminate nel paragrafo sette). In estrema sintesi, l'AD è un organo ausiliario del PdC, ad esso legato da «un rapporto di diretta corrispondenza e - in qualche misura - di immediata subordinazione fiduciaria»⁽³⁰⁾, in grado di «surrogarlo nella conduzione quotidiana della materia»⁽³¹⁾ relativa alla politica di informazione per la sicurezza.

4. La struttura di coordinamento e di supporto strategico

La struttura di coordinamento e supporto strategico del SISR è costituita dal Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS) e dal CISR 'tecnico'.

Mentre, come evidenziato nel paragrafo precedente, il CISR coadiuva il PdC prevalentemente nell'esercizio dei suoi poteri di indirizzo politico, un apposito dipartimento della Presidenza del Consiglio, il DIS, «è chiamato [dalla legge 124/07] a coadiuvare il Presidente nello svolgimento dei suoi compiti di indirizzo amministrativo»⁽³²⁾.

Il DIS, sebbene rappresenti il naturale successore del Comitato esecutivo per i Servizi di informazione e di sicurezza⁽³³⁾ (CESIS), ha un campo di azione più vasto e funzioni più incisive.

(26) - Legge 124/07, art. 3, comma 3.

(27) - FRANCHINI, *Il sistema nazionale delle informazioni per la sicurezza e l'autorità delegata*, cit.

(28) - legge 124/07, art. 4, comma 8, lett. b) ed e).

(29) - Legge 124/07, artt. 17-20.

(30) - FRANCHINI, *Il sistema nazionale delle informazioni per la sicurezza e l'autorità delegata*, cit.

(31) - Ibidem.

(32) - SAVINO, *Solo per i tuoi occhi? La riforma del sistema italiano di intelligence*, cit.

(33) - Legge 801/77, art. 3, comma 1.

Il CESIS era stato istituito principalmente per assistere il PdC nell'espletamento della funzione di coordinamento interno (tra i Servizi) ed esterno (con gli organismi di informazione esteri). Al pari del CESIS, il DIS non è un organismo di informazione, ma è strutturato come «anello di congiunzione»⁽³⁴⁾ tra gli apparati operativi e l'autorità di Governo. Il DIS, sorto sulle ceneri della Segreteria Generale del CESIS, pur rimanendo collocato all'interno della Presidenza del Consiglio, non eredita la natura collegiale del predecessore ed è guidato da un dirigente generale di nomina presidenziale. Il Direttore Generale del DIS, che svolge anche le funzioni di segretario del CISR, è il diretto referente del PdC e dell'AD (ove istituita). Al DIS la legge 124/07 assegna, in modo sistematico ed organico⁽³⁵⁾, un'ampia gamma di compiti che possono essere tendenzialmente ricondotti a sette funzioni generali:

- direzione e coordinamento delle attività di *intelligence*⁽³⁶⁾;
- analisi strategica⁽³⁷⁾;
- verifica e controllo delle attività svolte dagli organi operativi⁽³⁸⁾;
- comunicazione strategica⁽³⁹⁾;
- gestione unitaria delle risorse, degli approvvigionamenti⁽⁴⁰⁾, dei servizi logistici comuni⁽⁴¹⁾;
- formazione⁽⁴²⁾;
- tutela del segreto di Stato⁽⁴³⁾.

Alla vasta griglia di competenze assegnate al DIS la riforma del 2007 fa corrispondere un'articolata struttura organizzativa⁽⁴⁴⁾, che mantiene pochi punti di contatto con la più contenuta e gracile struttura del CESIS⁽⁴⁵⁾.

(34) - ALBANO, *Intelligence*, cit.

(35) - A differenza di quanto evidenziato nel paragrafo precedente in relazione al dettato normativo relativo alle attribuzioni dell'AD.

(36) - Legge 124/07, art. 4, comma 2; comma 3, lett. a), b), d-bis), e) ed f).

(37) - Legge 124/07 art. 4, comma 3, lett. c) e d).

(38) - Legge 124/07 art. 4, comma 3, lett. i).

(39) - Legge 124/07 art. 4, comma 3, lett. m).

(40) - Regolamento adottato con DPCM n. 8 del 12 giugno 2009.

(41) - Legge 124/07 art. 4, comma 3, lett. g), n) ed n-bis).

(42) - Legge 124/07 art. 11.

(43) - Legge 124/07 art. 9.

(44) - ALBANO, *Intelligence*, cit.

(45) - SAVINO, *Solo per i tuoi occhi? La riforma del sistema italiano di intelligence*, cit.

In seno al nuovo organo dipartimentale risultano essere incardinati quattro uffici: l'Ufficio ispettivo⁽⁴⁶⁾, l'Ufficio centrale per la segretezza⁽⁴⁷⁾ (UCSe), l'Ufficio centrale per gli archivi⁽⁴⁸⁾ e la Scuola di formazione⁽⁴⁹⁾.

L'organo dipartimentale svolge, sia autonomamente sia per conto dell'autorità di Governo, «un ruolo di controllo e garanzia che di fatto [...] lo pone in una posizione sovraordinata alle Agenzie»⁽⁵⁰⁾.

Il DIS svolge la funzione di coordinamento operativo tra i Servizi di informazione (ad esempio mediante la costituzione di tavoli di coordinamento interorganismi⁽⁵¹⁾) e quella di raccordo tra comparto *intelligence* ed enti esterni al SISR⁽⁵²⁾, con il ricorso ad appositi tavoli tecnici 'specializzati' per materia⁽⁵³⁾.

Il Dipartimento perde, rispetto al CESIS, il coordinamento con gli organismi informativi esteri, funzione che la legge 124/07 affida direttamente ai Servizi nazionali. Nel paragrafo precedente è stata evidenziata l'importanza del ruolo svolto dal CISR nella definizione del 'fabbisogno informativo' che «deve costituire l'indirizzo cui orientare l'attività dell'intero Sistema di informazione per la sicurezza»⁽⁵⁴⁾.

Tale organo, però, essendo un «collegio politico del massimo livello»⁽⁵⁵⁾, in quanto composto dai responsabili dei Ministeri direttamente coinvolti nella tutela degli interessi strategici del Paese, necessita di una struttura permanente di supporto per dispiegare pienamente il suo potenziale⁽⁵⁶⁾.

(46) - Legge 124/07 art. 4, comma 3, lett. i).

(47) - Legge 124/07 art. 9, comma 1.

(48) - Legge 124/07 art. 10.

(49) - Legge 124/07 art. 11.

(50) - DE GENNARO, *Cultura della sicurezza e attuazione della Riforma*, cit.

(51) - Presidenza del Consiglio dei Ministri - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica (SISR), Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza, 2012.

(52) - Legge 124/07 art. 4, comma 3, lett. c), d-bis), e) ed f) .

(53) - Un esempio è il Tavolo Tecnico Cyber (TTC), istituito presso il DIS che riunisce, con cadenza mensile, i rappresentanti, con competenze specialistiche connesse alla protezione cibernetica e sicurezza informatica nazionale, di CISR, AISE, AISI, Agenzia Digitale e Nucleo per la sicurezza cibernetica.

(54) - Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR), Relazione annuale, presentata il 25 gennaio 2013.

(55) - A. SOI, *I Servizi di informazione e la tutela degli interessi economici nazionali. Il caso italiano alla luce dei più recenti documenti governativi e parlamentari*, in Convegno SISP 2013, Firenze 12-14 settembre 2013.

(56) - DE GENNARO, *Cultura della sicurezza e attuazione della Riforma*, cit.

Per tale ragione, nel corso del 2012, è stato creato un tavolo tecnico operante presso il DIS e composto dai Direttori dei Servizi e dai dirigenti di vertice dei Dicasteri rappresentati in seno al CISR⁽⁵⁷⁾.

Questo nuovo organismo, denominato CISR ‘tecnico’⁽⁵⁸⁾, è stato istituzionalizzato dal regolamento attuativo della legge 133/12⁽⁵⁹⁾ con compiti di natura istruttoria, di approfondimento e di valutazione. Il CISR ‘tecnico’ si è inserito quale elemento stabile di supporto e di assistenza al CISR nell’ambito del processo di elaborazione e definizione degli indirizzi generali e degli obiettivi fondamentali della politica dell’informazione per la sicurezza «da cui muove l’intero ciclo dell’*intelligence*»⁽⁶⁰⁾.

5. La struttura operativa

La struttura operativa del SISR è composta dall’Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e dall’Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI), che hanno sostituito rispettivamente il Servizio Informazioni e Sicurezza Militare (SISMi) e il Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDe). Nel quadro normativo disegnato dalla legge 801/77 le funzioni operative erano bipartite tra i Servizi in base ad un criterio di tipo finalistico⁽⁶¹⁾.

In virtù di tale principio di separazione delle competenze, al SISMi, incardinato nel Ministero della difesa, spettava la conduzione dell’attività informativa e di sicurezza finalizzata alla «difesa sul piano militare dell’indipendenza e della integrità dello Stato da ogni pericolo, minaccia o aggressione»⁽⁶²⁾, mentre al SISDe, collocato nell’ambito del Ministero dell’interno, competeva il compimento

(57) - Presidenza del Consiglio dei Ministri - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica (SISR), Relazione sulla politica dell’informazione per la sicurezza, 2012.

(58) - Presidenza del Consiglio dei Ministri - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica (SISR), Relazione sulla politica dell’informazione per la sicurezza, 2013.

(59) - Ibidem.

(60) - Presidenza del Consiglio dei Ministri - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica (SISR), Relazione sulla politica dell’informazione per la sicurezza, 2012.

(61) - SAVINO, *Solo per i tuoi occhi? La riforma del sistema italiano di intelligence*, cit.

(62) - Legge 801/77 art. 4, comma 1.

dell'attività informativa e di sicurezza volta alla «difesa dello Stato democratico e delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento contro chiunque vi attentì e contro ogni forma di eversione»⁽⁶³⁾.

In sintesi, le competenze dei Servizi erano definite secondo un modello funzionale agli interessi da tutelare, costruito per rispondere ai requisiti di sicurezza emersi nel periodo della Guerra Fredda e della contrapposizione tra Alleanza Atlantica e Patto di Varsavia. Mentre al SISMi si sono concentrate «le migliori risorse del Ministero della difesa, tradizionalmente dedicate all'attività informativa⁽⁶⁴⁾ svolte dagli apparati militari»⁽⁶⁵⁾, il SISDe ha scontato «l'aggancio ad una amministrazione (quella dell'Interno) priva di risorse e strumenti adeguati⁽⁶⁶⁾ allo svolgimento della funzione»⁽⁶⁷⁾, operando, conseguentemente, «sotto la tutela dell'apparato militare»⁽⁶⁸⁾.

Il gap operativo tra i due Servizi ha condizionato la distribuzione dei carichi funzionali ed ha comportato il consolidamento di un sistema organizzativo caratterizzato da «rilevanti asimmetrie e sovrapposizioni funzionali»⁽⁶⁹⁾.

(63) - Legge 801/77 art. 6, comma 1.

(64) - Prima della legge 801/77 i principali organismi di intelligence alternatisi nell'ordinamento nazionale italiano sono stati tutti riconducibili alla sfera militare: Servizio Informazioni Militare (SIM), operativo dal 1925 al 1945; il Servizio Informazioni Forze Armate (SIFAR), operativo dal 1949 al 1966); il Servizio Informazioni Difesa (SID), operativo dal 1966 al 1977. Per approfondire il tema vedi M. G. PASQUALINI, *Carte segrete dell'intelligence italiana*, Vol. II: 1919-1949, Ministero della Difesa - RUD - Roma, 2007 e dello stesso autore *L'intelligence italiana dal 1949 al 1977*, AISI, De Luca Editore, Roma, 2011.

(65) - SAVINO, *Solo per i tuoi occhi? La riforma del sistema italiano di intelligence*, cit.

(66) - In realtà il Ministero dell'Interno ha una propria tradizione autonoma nel campo dell'intelligence. Nell'ambito di detto dicastero svolgevano attività di informazione e sicurezza: il Servizio informazioni speciali (SIS), operante, dal 1944 al 1948; la Divisione affari generali e riservati (DAGR), operante dal 1948 al 1965; la Divisione affari riservati (DAR), in funzione dal 1965 al 1974; il Servizio informazioni generali sicurezza interna, costituito nel 1974 ed evolutosi in Ufficio centrale sicurezza interna, prima, e in Servizio informazioni sicurezza, successivamente. Per approfondire il tema vedi A. GIANNULI, *L'ufficio affari riservati. La guerra fredda delle spie*, Roma, Nuova iniziativa editoriale, 2005; dello stesso autore *L'ufficio affari riservati. Strategia della tensione*, Roma, Nuova iniziativa editoriale, 2005; GIUSEPPE DE LUTTIIS, *I servizi segreti in Italia. Dal fascismo all'intelligence del XXI secolo*, Milano, Sperling & Kupfer, 2010.

(67) - SAVINO, *Solo per i tuoi occhi? La riforma del sistema italiano di intelligence*, cit.

(68) - Ibidem

(69) - Ibidem.

La riforma del 2007 trae quindi origine anche dall'esigenza di apportare i necessari correttivi volti a riequilibrare i 'pesi' tra gli organismi operativi ed a fissare con maggiore chiarezza i compiti loro affidati, disegnando in modo netto l'area perimetrale delle loro competenze. La legge 124/07 pone le nuove Agenzie alle dirette dipendenze del Premier⁽⁷⁰⁾, recidendo totalmente il rapporto di subordinazione gerarchico-funzionale che SISMi e SISDe avevano rispettivamente dai Ministeri della difesa⁽⁷¹⁾ e dell'interno⁽⁷²⁾.

In capo alle nuove Agenzie rimane il dovere di informare, tempestivamente e con continuità, i Ministri della difesa, degli esteri e dell'interno, per i profili di loro competenza⁽⁷³⁾.

La riforma conserva il modello binario, riconfigurando i Servizi precedenti⁽⁷⁴⁾ in Agenzie.

Il dettato normativo della legge 124/07 opera, però, una «fondamentale innovazione: la distinzione di compiti tra le due Agenzie non è più individuata in base all'interesse da tutelare (come avviene per SISMi e SISDe), bensì in base al luogo di attività (all'estero, l'AISE; all'interno, l'AISI)»⁽⁷⁵⁾.

La transizione dal criterio finalistico a quello territoriale⁽⁷⁶⁾ ha consentito la conservazione dell'assetto binario⁽⁷⁷⁾, superando le criticità, le disfunzioni e le reciproche 'invasioni di campo' tra i due Servizi emerse nel periodo antecedente la riforma. Il nuovo modello, definito binario 'razionalizzato'⁽⁷⁸⁾, si contraddistingue per la presenza di due organismi, AISE ed AISI (con netta distinzione

(70) - Legge 124/07 art. 6, comma 5 (AISE); art. 7, comma 5 (AISI).

(71) - Legge 801/77 art. 4, comma 2.

(72) - Legge 801/77 art. 6, comma 2.

(73) - Legge 124/07 art. 6, comma 6 (AISE); art. 7, comma 6 (AISI).

(74) - Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 162 del 3 febbraio 1998 (Sezione IV), aveva qualificato il SISMi ed il SISDe come «uffici amministrativi autonomi».

(75) - E. BIANCO, *Approvata dal Parlamento la Riforma dei Servizi. Così è cambiata l'intelligence in Italia*, in *GNOSIS*, n. 3, Roma, AISI, 2007.

(76) - Il criterio di riparto delle competenze su base geografica è quello adottato dalla quasi totalità dei Paesi occidentali (Francia, Gran Bretagna, Germania, Stati Uniti, ecc.)

(77) - Nel lungo percorso di riflessione parlamentare sul tema della riforma dell'intelligence italiana, concretizzatosi in numerosi progetti di riforma organica presentati alle Camere precedentemente al varo della legge 124/07, era emersa l'opzione 'unitaria', che prevedeva la fusione dei due Servizi in un'unica struttura alle dipendenze del PdC.

(78) - E. BIANCO, *Approvata dal Parlamento la Riforma dei Servizi. Così è cambiata l'intelligence in Italia*, cit.

dei rispettivi ruoli e competenze geografiche), e da una regia unitaria, il PdC (che si avvale dell'AD e del DIS) che garantisce il coordinamento ed il raccordo informativo al fine di evitare sovrapposizioni, duplicazioni, ridondanze e frizioni tra gli organismi operativi⁽⁷⁹⁾.

L'adozione dell'attuale criterio di ripartizione delle competenze ha comportato, a cascata, una completa revisione della funzione del controspionaggio che, prima della riforma, era assegnata in via esclusiva al SISMI⁽⁸⁰⁾, che la svolgeva sia all'interno che all'esterno del territorio italiano. Oggi, invece, le attività di contrasto allo spionaggio sono condotte dall'AISI sul territorio nazionale, mentre l'AISE si occupa del controspionaggio fuori i confini italiani. Coerentemente con il riparto territoriale, le Agenzie elaborano i rispettivi piani di ricerca, su base geografica e in attuazione delle linee di indirizzo, degli obiettivi e delle priorità fissate dal CISR.

6. Le missioni istituzionali

Altra fondamentale innovazione apportata dalla riforma, che si affianca e si integra con quella del nuovo riparto di competenze appena esaminato, è il significativo ampliamento delle missioni istituzionali delle Agenzie⁽⁸¹⁾.

All'AISE non spetta solo, in evidente continuità con il SISMI⁽⁸²⁾, «il compito di ricercare ed elaborare nei settori di competenza tutte le informazioni utili alla difesa dell'indipendenza, dell'integrità e della sicurezza della Repubblica, anche in attuazione di accordi internazionali, dalle minacce provenienti dall'estero»⁽⁸³⁾, ma anche l'esecuzione, oltre i confini nazionali, delle atti-

(79) - Il criterio territoriale è, infatti, mitigato dalla possibilità prevista per ciascuna Agenzia di condurre operazioni al di fuori della propria area geografica di competenza, ma solo se in collaborazione con l'altra Agenzia e se lo 'sconfinamento' è autorizzato dal PdC ed è connesso ad operazioni già avviate nell'ambito dell'area di propria competenza.

(80) - Legge 801/77 art. 4, comma 1.

(81) - DE GENNARO, *Cultura della sicurezza e attuazione della Riforma*, cit.

(82) - SOI, *I Servizi di informazione e la tutela degli interessi economici nazionali. Il caso italiano alla luce dei più recenti documenti governativi e parlamentari*, cit.

(83) - Legge 124/07 art. 6, comma 1.

vità informative dirette alla protezione degli «interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell'Italia»⁽⁸⁴⁾.

All'AISI è stato attribuito il 'tradizionale'⁽⁸⁵⁾ compito «di ricercare ed elaborare nei settori di competenza tutte le informazioni utili a difendere, anche in attuazione di accordi internazionali, la sicurezza interna della Repubblica e le istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento da ogni minaccia, da ogni attività eversiva e da ogni forma di aggressione criminale o terroristica»⁽⁸⁶⁾.

Oltre a queste attribuzioni, al Servizio 'interno' è stata affidata la tutela, nell'ambito del territorio nazionale, degli interessi italiani in campo politico, militare, economico, scientifico e industriale (le stesse cinque categorie di interessi affidate alla responsabilità dell'AISE per l'estero).

All'ampliamento del perimetro degli interessi che l'*intelligence* italiana è chiamata oggi a difendere, il SISR ha risposto con un riassetto organizzativo interno delle Agenzie e con una progressiva acquisizione di nuove professionalità, soprattutto per svolgere adeguatamente i compiti aggiuntivi e per fronteggiare efficacemente le minacce emergenti connesse ai nuovi interessi tutelati.

L'allargamento delle missioni istituzionali delle Agenzie, sommandosi alla redistribuzione delle competenze operative in favore dell'AISI, ha impresso un'accelerazione al processo di ammodernamento dell'*intelligence* italiana, prima limitata e 'frenata' nella sua azione dall'ancoraggio ad una tradizione militare derivante da viscosità storiche, geopolitiche e burocratiche e, più in generale, dalle caratteristiche del precedente quadro geo-strategico. Questa dinamica di allontanamento dell'*intelligence* dal mondo militare, tuttora in corso, è accentuata da un'ulteriore previsione di carattere normativo. La legge 124/07 pone, infatti, al di fuori del SISR il Reparto informazioni e sicurezza (RIS) dello Stato Maggiore della Difesa, confinando le sue attribuzioni a «compiti di carattere tecnico militare e di polizia militare»⁽⁸⁷⁾ e, più in generale, alle attività informative dirette a tutelare i presidi delle Forze Armate in teatro operativo all'estero.

(84) - Legge 124/07 art. 6, comma 2.

(85) - Tale compito ricalca essenzialmente quello attribuito al SISDe dalla legge 801/77.

(86) - Legge 124/07 art. 7, comma 1.

(87) - Legge 124/07 art. 8, comma 2.

Le competenze affidate al RIS, nel quadro dell'assetto normativo precedente, erano attribuite ai reparti e gli uffici addetti alla informazione, sicurezza e situazione esistenti presso ciascuna Forza Armata o Corpo armato dello Stato.

Tali organismi, denominati Servizi informazioni operative e sicurezza (SIOS) di Forza Armata, operavano in stretto collegamento con il SISMi⁽⁸⁸⁾ ed erano considerati parte integrante⁽⁸⁹⁾ della struttura operativa prevista dalla legge 801/77.

È appena il caso di notare che, secondo alcuni⁽⁹⁰⁾, la scelta di escludere il RIS dal comparto *intelligence* nazionale (e, quindi, di escludere l'attività informativa della Difesa dal controllo parlamentare previsto dalla legge 124/07) dovrebbe essere riconsiderata, apportando eventualmente un correttivo al modello organizzativo generale volto a trasformare il RIS e le strutture ad esso collegate in un organismo di *intelligence* militare, dipendente dal Ministero della difesa e sottoposto ai poteri di indirizzo del CISR e al coordinamento del DIS.

7. Gli strumenti a tutela degli operatori

La riforma, all'estensione dell'area di intervento dei Servizi ed al potenziamento delle loro capacità operative, ha coerentemente affiancato un concreto irrobustimento degli strumenti giuridici a tutela degli agenti in forza agli organismi, anche sulla scorta delle esperienze maturate nel trentennio di vigenza della legge 801/77. Gli strumenti più innovativi rispetto alla precedente cornice legislativa sono costituiti dalle garanzie funzionali, dall'identità di copertura e dalle attività economiche simulate.

Il quadro normativo previgente non consentiva al personale dei Servizi di compiere, per scopi istituzionali, attività configuranti reati.

Da ciò derivavano due rilevanti *vulnus* per l'*intelligence* nazionale: l'indebolimento delle capacità di raccolta informativa (che risultavano limitate alle attività

(88) - Legge 801/77 art. 5.

(89) - POGGI, *Servizi di informazione e sicurezza*, cit.

(90) - DE GENNARO, *Cultura della sicurezza e attuazione della Riforma*, cit.

di HUMINT⁽⁹¹⁾ ed a quelle di SIGINT⁽⁹²⁾, queste ultime prevalentemente ai fini di contrasto al terrorismo) e l'esposizione del personale a rischi di natura giudiziaria. Tali fattori hanno inciso negativamente sull'efficacia degli apparati ed hanno costituito l'origine «del ricorso abnorme all'istituto del segreto di Stato»⁽⁹³⁾, la cui opposizione diveniva l'unico modo per sottrarre gli agenti dalle indagini giudiziarie avviate nei loro confronti per azioni penalmente rilevanti ma condotte per esigenze di sicurezza nazionale.

Questa lacuna è stata colmata con l'introduzione delle garanzie funzionali, le quali sono delle «vere e proprie cause di giustificazione che, in presenza di determinati presupposti, discriminano le condotte degli agenti impegnati in attività d'istituto»⁽⁹⁴⁾.

Nel formulare la disciplina delle garanzie funzionali, il Legislatore ha puntato ad un bilanciamento fra valori confliggenti: sicurezza nazionale, da un lato, e i principii di legalità, di certezza del diritto e di uguaglianza davanti alla legge, dall'altro. Tale obiettivo è stato raggiunto ponendo una serie di precise limitazioni al nuovo istituto giuridico. In breve, l'operatore di *intelligence* può compiere reati solo se autorizzato dal PdC (e dall'AD, qualora istituita), su proposta del Direttore dell'Agenzia da cui l'operatore dipende e a seguito di comunicazione al Direttore del DIS. In casi di assoluta urgenza, l'autorizzazione è rilasciata direttamente dal Direttore dell'Agenzia, che ne chiederà la ratifica al PdC entro dieci giorni. Altre limitazioni sono di tipo oggettivo (le garanzie non si applicano nel caso di delitti contro la vita, l'integrità fisica ed altri reati gravi elencati nell'articolo 17, commi 2 e 3 della legge 124/07) e di tipo soggettivo (le azioni penalmente rilevanti non possono essere condotte nelle sedi di partiti politici, di assemblee o consigli regionali, di sindacati o in danno di giornalisti professionisti⁽⁹⁵⁾).

(91) - Human intelligence, disciplina intelligence consistente nella ricerca ed elaborazione di notizie di interesse per la sicurezza nazionale provenienti da persone fisiche. Le sue specificità sono legate alla tipicità della fonte e si sostanziano soprattutto in particolari modalità di gestione.

(92) - Signal intelligence, disciplina intelligence consistente nella ricerca ed elaborazione di notizie di interesse per la sicurezza originate da segnali e/o emissioni elettromagnetiche provenienti dall'estero.

(93) - SAVINO, *Solo per i tuoi occhi? La riforma del sistema italiano di intelligence*, cit.

(94) - BIANCO, *Approvata dal Parlamento la Riforma dei Servizi. Così è cambiata l'intelligence in Italia*, cit.

(95) - Legge 124/07, art. 17, comma 5.

Il rinnovato ‘arsenale operativo’ in dotazione al personale dei Servizi informativi, oltre alle garanzie funzionali, si compone, come già accennato, di altri due istituti giuridici:

- l’identità di copertura⁽⁹⁶⁾, che consente agli operatori di utilizzare, per scopi istituzionali, documenti di identificazione (passaporti, carte d’identità, patenti, ecc.), altri documenti e/o certificati contenenti indicazioni diverse da quelle reali. L’autorizzazione all’uso di tale speciale documentazione è rilasciata dal Direttore del DIS su proposta dei Direttori delle Agenzie e non può riguardare documenti attestanti qualifiche di polizia giudiziaria e/o pubblica sicurezza;

- le attività simulate⁽⁹⁷⁾; la riforma ha previsto la possibilità che il personale dell’*intelligence*, per scopi istituzionali, possa esercitare attività economiche simulate sia nelle forme di imprese individuali sia in quelle di società di altra natura (ad esempio società a responsabilità limitata (SRL), società in accomandita semplice (SAS), ecc.). Il profilo autorizzatorio è analogo a quello dell’impiego delle identità di copertura. Il bilancio consuntivo di queste speciali imprese economiche è parte integrante del bilancio del SISR.

L’introduzione di questi nuovi dispositivi operativi, costituendo un supporto incisivo per il buon esito delle operazioni non convenzionali⁽⁹⁸⁾ e, al contempo, un valido ‘schermo protettivo’ in favore degli agenti dei Servizi, rappresenta un decisivo passo lungo il percorso di miglioramento dell’efficacia dell’azione di *intelligence*.

8. La logica di sistema e il processo di centralizzazione

La legge 124/07 ha inquadrato l’attività dei Servizi di informazione in «un sistema coeso e organico»⁽⁹⁹⁾, che, sebbene sia composto da diversi attori istitu-

(96) - Legge 124/07, art. 24.

(97) - Legge 124/07, art. 25.

(98) - V. STELO, *I nuovi Servizi visti da un Direttore del SISDe. Così è cambiata l’intelligence in Italia*, in GNOSIS, n. 4, Roma, AISI, 2007.

(99) - Presidenza del Consiglio dei Ministri - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica (SISR), Relazione sulla politica dell’informazione per la sicurezza, 2008.

zionali, è improntato all'unitarietà dell'azione, in piena coerenza con la posizione di assoluta preminenza del PdC.

Come evidenziato in precedenza nel paragrafo 3, il dettato normativo centralizza la catena di comando, semplificando la linea della decisione politica⁽¹⁰⁰⁾.

In tale ottica di sistema, con l'emanazione dei 14 regolamenti attuativi della legge 124/07 e con l'entrata in vigore della legge 133/12⁽¹⁰¹⁾, si è attuato un «articolato riassetto organizzativo secondo logiche di efficienza e di razionalizzazione»⁽¹⁰²⁾.

Nel quadro di questo processo evolutivo, che ha profondamente mutato l'architettura organizzativa disegnata dalla legge 801/77, assume rilevanza primaria la centralizzazione di alcune funzioni. In particolare, con l'entrata in vigore della legge 133/12, il Legislatore ha affidato al DIS l'amministrazione unitaria degli aspetti 'gestionali' del comparto *intelligence* (approvvigionamenti di beni e servizi, affidamento di lavori, bilancio, formazione, logistica), analogamente a quanto già previsto per la materia relativa al personale. Questa misura di accentrimento degli affari gestionali è finalizzata al contenimento della spesa, alla razionalizzazione delle risorse ed alla valorizzazione dei compiti operativi delle Agenzie, le quali hanno progressivamente perso le competenze nella trattazione di tali materie.

Sempre in un'ottica di sistema, al DIS sono attribuite le funzioni di analisi strategica e di gestione dei flussi informativi, sia verso le autorità di governo (i Ministri del CISR), sia verso le altre amministrazioni pubbliche esterne al SISR. Lo scopo di queste ulteriori misure di accentrimento in capo al DIS è quello di assicurare, da un lato, il potenziamento delle capacità analitico-previsionali, contribuendo allo sforzo del Paese di dotarsi di uno 'sguardo strategico', e dall'altro, l'unitarietà dell'azione informativa, evitando possibili sovrapposizioni, ridondanze o carenze nella circolazione dei dati.

(100) - Dipartimento informazioni per la sicurezza (DIS), *Le informazioni per la Sicurezza in un sistema democratico. Idee per avviare un dibattito e affrontare una sfida culturale*, cit.

(101) - Questo provvedimento ha apportato alcune modifiche alla legge 124/07, in particolare nel settore organizzativo, ed ha ulteriormente ammodernato l'infrastruttura del SISR al fine di adeguarla alle emergenti minacce cibernetiche.

(102) - Presidenza del Consiglio dei Ministri - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica (SISR), *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza*, 2013.

Si fa cenno, infine, ad altre funzioni oggetto di centralizzazione: la gestione degli archivi, mediante l'Ufficio centrale per gli archivi incardinato all'interno del DIS e l'attività ispettiva, garantita dall'Ufficio ispettivo, anch'esso collocato nell'ambito dell'organo dipartimentale.

9. I meccanismi di controllo

La legge 124/07 articola un complesso sistema di meccanismi di controllo basato su tre pilastri fondamentali: il controllo 'interno', il controllo parlamentare e, infine, il controllo esercitato dalla magistratura penale.

Il controllo interno è un elemento di assoluta novità nel panorama dell'*intelligence* italiana e si esplica lungo due direttrici e mediante altrettante strutture dedicate, entrambe incardinate presso il DIS. La legge 124/07, pertanto, attribuisce al DIS due specifici compiti nel campo della vigilanza:

- il primo consiste nella verifica dei risultati delle attività svolte dalle Agenzie, nel quadro della più generale azione di coordinamento svolta dal Dipartimento⁽¹⁰³⁾. Per tale compito è stata istituita presso il DIS una commissione interorganismi incaricata di verificare periodicamente le risposdenze dell'attività di ricerca e produzione informativa delle Agenzie alla richiesta di fabbisogno informativo definito in sede politica⁽¹⁰⁴⁾;

- il secondo compito di vigilanza è indirizzato a verificare la conformità dell'attività delle Agenzie alle leggi, ai regolamenti ed alle direttive del PdC⁽¹⁰⁵⁾. Per lo svolgimento di questa attività di controllo, il DIS si avvale di un apposito Ufficio ispettivo (già richiamato nel paragrafo quattro). Tra i poteri dell'Ufficio ispettivo rientra quello di svolgere, autonomamente o su richiesta del Direttore Generale del DIS, inchieste interne su specifici episodi verificatisi nell'ambito dell'attività istituzionale delle Agenzie. Il potere d'inchiesta è soggetto alla preventiva autorizzazione da parte del PdC o dell'AD (laddove istituita).

(103) - Legge 124/07, art. 4, comma 3, lett. (a).

(104) - Presidenza del Consiglio dei Ministri - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica (SISR), Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza, 2008.

(105) - Legge 124/07, art. 4, comma 3, lett. (i).

Il controllo parlamentare è affidato al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR), che, pur essendo istituito nell'ordinamento nazionale dalla legge di riforma, non è parte integrante del SISR. Il COPASIR sostituisce il Comitato parlamentare di controllo (COPACO). Quest'ultimo, nell'esercizio della sua azione di controllo, incontrava quattro rilevanti ostacoli:

- il primo consisteva nella limitata capacità di approfondimento informativo nei confronti del Governo, con il quale poteva interloquire solo sulle «linee essenziali delle strutture e dell'attività dei Servizi»⁽¹⁰⁶⁾;

- il secondo fattore di depotenziamento era rappresentato dall'impossibilità di avere rapporti diretti con il CESIS e con i Servizi⁽¹⁰⁷⁾; gli unici interlocutori erano il PdC ed il CIIS;

- il terzo elemento di criticità riguardava l'impossibilità di controllare le spese, le quali non erano soggette ad alcuna forma di rendicontazione⁽¹⁰⁸⁾;

- il quarto ed ultimo fattore negativo era costituito dall'inadeguatezza della composizione dell'organo parlamentare, in quanto i criteri di nomina dei suoi rappresentanti erano caratterizzati da un'impostazione sbilanciata a favore della maggioranza di governo, vanificando quindi l'esercizio di una concreta attività di verifica⁽¹⁰⁹⁾.

I limiti sopraindicati sono stati superati con la riforma del 2007, che ha potenziato notevolmente il COPASIR⁽¹¹⁰⁾.

Il controllo parlamentare è stato rafforzato sia sul piano organizzativo, in quanto aumenta il numero dei componenti del Comitato, accentuandone la rappresentatività⁽¹¹¹⁾ a favore delle forze politiche di opposizione⁽¹¹²⁾, sia sul piano degli strumenti di controllo, «poiché si amplia il novero dei soggetti che possono essere convocati per le audizioni e si accresce il potere di acquisire informazioni e documenti presso l'autorità giudiziaria e i Servizi di *intelligence*»⁽¹¹³⁾.

(106) - Legge 801/77, art. 11, comma 3.

(107) - Poggi, Servizi di informazione e sicurezza, cit.

(108) - Legge 801/77, art. 19, comma 2.

(109) - P. RIVELLO, *I poteri del Comitato Parlamentare. Dal controllo dei Servizi alla tutela del segreto di Stato*, in *GNOISIS*, n. 2, Roma, AISI, 2010.

(110) - DE GENNARO, *Cultura della sicurezza e attuazione della Riforma*, cit.

(111) - SAVINO, *Solo per i tuoi occhi? La riforma del sistema italiano di intelligence*, cit.

(112) - RIVELLO, *I poteri del Comitato Parlamentare. Dal controllo dei Servizi alla tutela del segreto di Stato*, cit.

(113) - SAVINO, *Solo per i tuoi occhi? La riforma del sistema italiano di intelligence*, cit.

Tra le altre attribuzioni di rilievo del COPASIR: la verifica, in modo sistematico e continuativo, del rispetto della Costituzione e delle leggi da parte degli organismi di informazione nello svolgimento delle proprie attività istituzionali⁽¹¹⁴⁾ l'espressione di pareri sugli schemi dei regolamenti attuativi della legge 124/07⁽¹¹⁵⁾; l'accertamento di condotte illegittime o irregolari di appartenenti (o ex appartenenti) ai Servizi di informazione⁽¹¹⁶⁾; il controllo sulla documentazione di spesa relativa alle operazioni di *intelligence* concluse.

Il terzo pilastro su cui poggia il sistema dei meccanismi di controllo è quello del sindacato del giudice penale.

Questa tematica, molto complessa, ha una pluralità di risvolti, dei quali nell'ambito di questo articolo non si può dar conto e che sono stati già ampiamente dibattuti in dottrina, sia con riferimento al quadro normativo pre-riforma⁽¹¹⁷⁾ che con riguardo a quello attualmente vigente⁽¹¹⁸⁾.

Giova ricordare che agli agenti degli organismi di *intelligence* non sono attribuite le qualifiche di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria e/o di pubblica sicurezza⁽¹¹⁹⁾, allo scopo di evitare la loro subordinazione all'autorità giudiziaria e per sottrarli all'obbligo di rapporto alla magistratura su ogni reato conosciuto nell'ambito dello svolgimento dell'attività istituzionale⁽¹²⁰⁾.

Tale scelta normativa, adottata tra l'altro in continuità con la legge 801/77, insieme alle garanzie funzionali introdotte dalla riforma, restringe la capacità di controllo esercitata dal giudice penale sugli operatori dei Servizi di informazione.

Va detto, infine, che questa parziale compressione del sindacato della magistratura è stata però controbilanciata dalla nuova disciplina del segreto di Stato, che è divenuta più stringente rispetto al passato, limitando la possibilità di abusare dell'istituto.

(114) - Legge 124/07, art. 30, comma 2.

(115) - Legge 124/07, art. 31, comma 1.

(116) - Legge 124/07, art. 34.

(117) - POGGI, *Servizi di informazione e sicurezza*, cit.

(118) - ALBANO, *Intelligence*, cit.

(119) - Legge 124/07, art. 23, comma 1.

(120) - POGGI, *Servizi di informazione e sicurezza*, cit.

10. La comunicazione istituzionale e l'apertura al mondo esterno

Il punto di rottura più marcato tra la cornice legislativa previgente e quella attualmente in vigore è costituito dalla norma che consente all'*intelligence* nazionale di far ricorso alla comunicazione istituzionale.

Attraverso tale strumento, già da tempo adottato dalle altre pubbliche amministrazioni nazionali e, in ambito estero, anche da parte degli organismi di informazione dei principali Paesi occidentali, si è avviato un graduale percorso di «svelamento dell'universo dei Servizi, della sua natura, delle sue funzioni e del suo linguaggio»⁽¹²¹⁾.

La riforma individua nel DIS l'organo deputato alla comunicazione istituzionale per l'intero SISR. Il nuovo compito costituisce una sfida impegnativa in quanto richiede di informare un'audience composita (cittadini, aziende private, università, opinione pubblica, ecc.) di contenuti veri e attinenti ad organismi che, per la loro peculiare natura, non possono comunicare pienamente le proprie attività istituzionali.

La legge 124/07 collega in modo diretto la comunicazione istituzionale alla 'cultura della sicurezza', le cui promozione e diffusione rientrano nel novero dei compiti affidati al DIS.

Nell'ambito delle iniziative di comunicazione istituzionale, il DIS ha svolto (e continua a svolgere) numerose attività. Tra queste, quella di maggiore impatto è costituita dal nuovo sito web⁽¹²²⁾ del SISR, presentato pubblicamente il 18 giugno 2013.

La piattaforma web dedicata, costruita tenendo conto del potenziale pubblico di riferimento, è stata articolata in sezioni e spazi di discussione, «superando un ormai obsoleto modello di segretezza»⁽¹²³⁾.

(121) - Presidenza del Consiglio dei Ministri - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica (SISR), Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza, 2013.

(122) - www.sicurezza nazionale.gov.it.

(123) - Presidenza del Consiglio dei Ministri - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica (SISR), Un nuovo sito, una nuova cultura dell'intelligence, 18 giugno 2013, consultabile presso il seguente indirizzo (ultimo accesso il 31 agosto 2014): <https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/archivio-notizie/un-nuovo-sito-una-nuova-cultura.html>.

Il sito istituzionale, oltre ad informare in merito ai compiti dell'*intelligence*, è divenuto un vero e proprio contenitore specialistico che presenta pubblicamente studi, approfondimenti ed articoli relativi a tematiche rilevanti per la sicurezza nazionale. Il sito è divenuto, inoltre, uno dei canali aperti, coerentemente con le innovative modalità di assunzione previste dalla legge 124/07, per il reclutamento del personale.

Altra efficace iniziativa sul piano comunicativo è rappresentata dalla partecipazione del SISR al Forum PA, l'expo annuale che raccoglie, sin dal 1990, le pubbliche amministrazioni italiane, mettendole in contatto diretto con la cittadinanza. È appena il caso di rilevare ad oggi il mancato ricorso da parte dell'*intelligence* nazionale ai social media: non risulta, infatti, attivo al momento alcun account istituzionale attestato al DIS o agli altri organi del SISR, sulle principali piattaforme di social networking.

Nel quadro delle attività finalizzate alla promozione ed alla cultura della sicurezza, il DIS ha promosso (e continua a promuovere) una serie di iniziative destinate al mondo accademico, alle scuole ed al mondo imprenditoriale. L'interazione con il mondo accademico è stata sviluppata lungo due percorsi fondamentali: quello del cosiddetto 'Road Show' presso le principali università italiane e quello del cosiddetto 'academic outreach'⁽¹²⁴⁾.

Il Road Show consiste in un tour, denominato '*Intelligence Live*' ed avviato nell'ottobre 2013, che prevede una serie di incontri e conferenze tematiche presso i più importanti atenei nazionali⁽¹²⁵⁾.

Il programma di academic outreach del SISR, gestito dalla Scuola di formazione del DIS, si sta concretizzando in diversificate forme di collaborazione con università, think tank e centri di ricerca.

(124) - Per academic outreach si intende il complesso di programmi di collaborazione tra intelligence e mondo accademico. Il rapporto tra le università e i Servizi di informazione è, già da tempo, una realtà consolidata in molti Paesi (in primo piano Stati Uniti, Gran Bretagna, Canada, Israele, ecc.) ed è funzionale, tra le altre cose, all'acquisizione di expertise che non sono presenti all'interno degli organismi informativi e di capacità analitiche integrative e complementari a quelle tipiche dell'*intelligence*.

(125) - Tra quelli che hanno già ospitato tali eventi: La Sapienza di Roma, la Luiss di Roma, il Politecnico di Torino, la Cattolica Sacro Cuore di Milano, la Bocconi di Milano e l'Università di Firenze.

Esempi di tali iniziative sono gli accordi siglati recentemente con i più importanti atenei italiani per la realizzazione di attività didattiche (master, corsi di perfezionamento, seminari, ecc.) e progetti di ricerca su tematiche connesse alla sicurezza nazionale. Anche la creazione, a partire dal 2013, di un panel dedicato agli studi di *intelligence* nell'ambito del convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica (SISP) è riconducibile alle forti sinergie tra il SISR ed il mondo accademico e della ricerca scientifica.

11. Il personale e le modalità di reclutamento

Nei paragrafi tre e sei si è trattato, rispettivamente, il tema del processo decisionale di vertice relativo alla politica dell'informazione per la sicurezza e quello dell'ampliamento delle missioni istituzionali delle Agenzie operative. Entrambe le tematiche sono fortemente collegate con quella del personale e del relativo reclutamento. L'affacciarsi di nuove minacce⁽¹²⁶⁾ e l'allargamento del perimetro d'intervento dei Servizi alla tutela di interessi fino a un decennio fa non ricompresi nella tradizionale attività di *intelligence*, sono tra i fattori di maggior cambiamento delle procedure di selezione e di reclutamento del personale da destinare al comparto.

Il profilo della minaccia e la complessità dell'attuale quadro geo-strategico hanno spinto gli organismi di informazione ad una progressiva apertura verso nuovi canali di alimentazione del personale, in netto contrasto con il passato, caratterizzato invece da un reclutamento che avveniva primariamente su base fiduciaria e prevalentemente nell'ambito delle Forze Armate (soprattutto per il SISMi) e delle Forze di Polizia e del Ministero dell'interno (in particolare per il SISDe).

L'ampliamento degli orizzonti in campo di assunzioni di personale, orientando l'osservazione verso inesplorati bacini di reclutamento, è finalizzato all'individuazione ed acquisizione di risorse di eccellenza, dotate di competenze specialistiche avanzate, soprattutto in quei settori entrati solo di recente in connessione diretta con la sicurezza nazionale (*cyber security*, sicurezza energetica, *intelligence* economico-finanziaria, ecc.).

(126) - Così come indicato in sede di pianificazione dal CISR, nelle relazioni annuali del Governo e nelle relazioni annuali del COPASIR.

Altra significativa innovazione introdotta dalla legge 124/07 nel campo del reclutamento del personale concerne le modalità selettive e di assunzione. La riforma, infatti, colma un ulteriore vuoto del precedente quadro normativo che, al contrario, non prevedeva alcuna forma di procedura concorsuale per l'accesso del personale ai Servizi e si fondava essenzialmente su un'alimentazione organica mediante trasferimenti mirati da altre amministrazioni pubbliche con «criteri di assoluta discrezionalità»⁽¹²⁷⁾.

La nuova disciplina istituisce un ruolo unico del personale⁽¹²⁸⁾ e rimanda all'apposito regolamento attuativo⁽¹²⁹⁾ le modalità di dettaglio relative alle forme selettive e concorsuali. Il dettato normativo prevede, in sintesi, di limitare a casi eccezionali le assunzioni dirette e di privilegiare il ricorso a procedure di reclutamento idonee a garantire la verifica con criteri oggettivi della qualificazione dei candidati⁽¹³⁰⁾.

Il regolamento attuativo, il cui testo non è pubblico, prevede degli incisivi poteri di controllo da parte del COPASIR sulle procedure di assunzione diretta senza concorso, finalizzati a contenere il ricorso a tale modalità di reclutamento ai soli casi eccezionali⁽¹³¹⁾.

12. Conclusioni

Rispetto al modello organizzativo disegnato dalla legge 801/77, l'*intelligence* nazionale ha percorso un rapido e profondo processo di trasformazione, che, a distanza di circa sette anni dall'entrata in vigore della legge di riforma, appare in fase conclusiva.

La legge 124/07 rafforza, in modo molto equilibrato, i principali attori istituzionali coinvolti, sia sul piano decisionale sia su quello operativo, negli

(127) - SAVINO, *Solo per i tuoi occhi? La riforma del sistema italiano di intelligence*, cit.

(128) - Legge 124/07, art. 21, comma 1.

(129) - DPCM n. 4 del 1° agosto 2008.

(130) - Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR), Relazione annuale, presentata il 25 gennaio 2013.

(131) - Ibidem.

affari di *intelligence* e di sicurezza nazionale. La rinvigorita dotazione di poteri, capacità e strumenti ha interessato in primo luogo l'Esecutivo, che - con la forte centralizzazione della linea di comando - trova nella figura del Presidente del Consiglio il vertice assoluto dell'infrastruttura istituzionale deputata alla sicurezza nazionale.

Alla definizione del processo decisionale di vertice contribuiscono attivamente anche i Ministri maggiormente coinvolti nella tutela degli interessi strategici del Paese.

Il massimo momento di sintesi e di integrazione è costituito dal CISR, organismo interministeriale che, con la sua 'attivazione permanente' a seguito dell'istituzione del CISR 'tecnico', si è configurato quale vero e proprio Consiglio per la sicurezza nazionale, elevando conseguentemente la qualità della pianificazione in materia di *intelligence* e la capacità prospettica delle autorità di Governo.

Facendo tesoro delle esperienze maturate nel periodo di vigenza della legge 801/77 ed in piena armonia con il processo di verticalizzazione della linea di decisione politica, il Presidente del Consiglio è stato affiancato da due nuovi organi: l'Autorità Delegata e il DIS.

La loro funzione primaria è quella di porre rimedio al lamentato distacco tra i poteri di direzione politico-strategica, la responsabilità amministrativa e la conduzione quotidiana della materia relativa alla politica di informazione per la sicurezza. Entrambi gli attori svolgono una funzione di raccordo: il primo essenzialmente tra il SISR ed il Premier; il secondo opera come centro di coordinamento info-operativo tra le Agenzie, diventando l'anello di congiunzione tra il livello politico-strategico e quello operativo.

Al significativo potenziamento del potere Esecutivo è seguito un bilanciato irrobustimento dei meccanismi di controllo parlamentare. Il COPASIR è stato dotato di poteri particolarmente incisivi, che consentono un'efficace attività di vigilanza e controllo sull'operato dell'*intelligence apparatus* nazionale.

La guida dell'organismo è affidata alle forze politiche di opposizione, rendendo ancora più credibile e concreto il dispositivo di controllo (divenuto, in pochi anni, il 'braccio lungo' del Parlamento) e conferendo maggiore visibilità, conoscibilità e legittimità all'azione di *intelligence*.

Anche sul piano operativo si rileva un potenziamento delle strutture dedicate all'attività di informazione per la sicurezza. Le missioni istituzionali delle Agenzie sono caratterizzate da un'area perimetrale molto vasta, sensibilmente ampliata rispetto a quella dei Servizi preesistenti. I nuovi, e più numerosi, interessi posti 'sotto la tutela' delle Agenzie, e, più in generale, del SISR, hanno richiesto (e continueranno a farlo con più vigore in futuro) competenze adeguate e altamente specializzate, soprattutto in campi 'lontani', fino a meno di un decennio fa, dalle capacità tradizionalmente in possesso dell'*intelligence*.

Questo fabbisogno di specializzazioni avanzate, in materie come la *cyber security*, la sicurezza energetica, la sicurezza economico-finanziaria, la gestione di sistemi complessi, ha comportato un cambio di rotta nelle procedure di selezione e reclutamento del personale da assegnare al SISR. Le capacità necessarie a dare risposte immediate e risolutive alle minacce in atto, ma anche per saper intercettare, in tempo, le minacce emergenti, valutandone l'impatto sulla sicurezza della Repubblica, non risiedono più soltanto in quei settori che fino a qualche anno fa costituivano gli unici bacini da cui attingere le risorse per alimentare gli organici dei Servizi di informazione.

Da questa esigenza nascono le iniziative volte a creare un'interazione sempre maggiore tra i Servizi di informazione e il mondo accademico, della ricerca, delle imprese.

L'*intelligence* nazionale ha compiuto, inoltre, un passo decisivo sul piano della trasparenza, dotandosi di un potente e sofisticato arsenale comunicativo, indirizzato a mitigare la diffidenza che i cittadini e l'opinione pubblica nutrono storicamente nei confronti degli organismi di informazione. In netta ed evidente rottura con il passato, i Servizi hanno iniziato a comunicare con l'esterno, con i limiti e le difficoltà intrinseche alla natura ed ai compiti stessi di tali particolari amministrazioni pubbliche. La comunicazione istituzionale del SISR è, in piena attuazione del disegno del Legislatore, strumento per la promozione e la diffusione della cultura della sicurezza.

Gli obiettivi da raggiungere sono essenzialmente due: coinvolgere attivamente il mondo imprenditoriale, quello universitario e della ricerca nella costruzione di un modello di 'sicurezza partecipata' e far comprendere ai cittadini ed all'opinione pubblica la reale funzione di un apparato di *intelligence* moderno (e

cioè, prendendo a prestito le parole del Presidente del Consiglio Matteo Renzi, quella di «segnalare le criticità, fornire informazioni [...], stimolare un continuo raffronto di prospettive ed idee, analizzare incessantemente le minacce [al fine] di facilitare il compito del Governo di individuare, difendere e proteggere l'interesse nazionale»⁽¹³²⁾.

Al termine di questa analisi - sviluppata su due piani paralleli: quello dello studio dell'evoluzione compiuta in campo organizzativo ed operativo dall'*intelligence* dopo la riforma del 2007 e quello dell'esame in chiave comparativa con il modello preesistente - è possibile affermare che il percorso di modernizzazione previsto dalla legge 124/07 è in larga misura compiuto. Nell'arco di circa sette anni, sono stati adottati tutti i regolamenti di attuazione della riforma ed un provvedimento legislativo di adeguamento organizzativo. Nel suo complesso, oggi, l'*intelligence* italiana si presenta molto ben strutturata e con una fisionomia aderente alle specificità del Paese, della fase storica contemporanea e dell'attuale quadro geo-strategico.



(132) - M. RENZI, *Intervento in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico 2014 della Scuola di formazione*, Roma, 3 marzo 2014.

I REATI PREDATORI

SPUNTI DI RIFLESSIONE SULLE POSSIBILI

STRATEGIE DI CONTRASTO⁽¹⁾

SOMMARIO: 1. Generalità. - 2. Osservando il fenomeno da un po' più lontano. - 3. La tutela delle vittime dei reati predatori. - 4. Le possibili strategie di prevenzione e contrasto del fenomeno. - 5. Casi di studio. - 6. Conclusioni.

1. Generalità

L'allarme sociale determinato dall'aumento della criminalità, costituisce ormai da qualche anno uno dei temi principali nel discorso pubblico del nostro Paese in quanto, sempre più spesso, al centro delle preoccupazioni dei cittadini, in particolare, quella "predatoria", che genera nella popolazione paure ed ansia. L'impatto più dannoso di tale forma di delinquenza sul benessere delle persone è il senso di vulnerabilità che determina. La paura di esserne vittima influenza molto la propria libertà personale, la qualità della vita e lo sviluppo dei territori. Anche la violenza che spesso accompagna tali azioni delittuose è strettamente legata alla sicurezza personale.

Tanto i furti quanto le rapine, ormai è noto, hanno registrato una forte crescita nel corso degli anni Settanta, che ha raggiunto il culmine agli inizi degli anni Novanta.

(1) - Studio realizzato dall'Istituto di Studi Professionali e Giuridico-Militari della Scuola Ufficiali Carabinieri, in collaborazione con il Dott. Maurizio Santoloci, Magistrato di Cassazione con funzioni di Gip presso il Tribunale di Terni.

Sebbene dal 1991 entrambi i reati abbiano registrato tendenze alterne, l'ultima fase di flessione si è interrotta presto, prima per le rapine, poi per i furti, ritornando a livelli allarmanti negli ultimi 3-4 anni.

Dall'esame del 2° rapporto sul Benessere equo e sostenibile del 2014, realizzato da un'iniziativa congiunta del Cnel e dell'Istat⁽²⁾, si evince che negli ultimi anni sono aumentati i reati contro il patrimonio, in parte anche per effetto della crisi. I reati da cui si può ricavare un guadagno economico (furti, rapine, truffe, estorsioni, spaccio di sostanze stupefacenti, usura, ricettazione, ecc.) sono aumentati a partire dal 2010, mentre diminuiscono i reati a carattere non economico, fatta eccezione per l'aumento delle lesioni e delle minacce denunciate nel 2011 e nel 2012.

Tra i reati denunciati sono, in particolare, i furti in abitazione ad avere avuto un'impennata nel 2012, con un aumento del 40% rispetto al 2010. Tale forte incremento riguarda tutte le ripartizioni: dal 30% in più nel biennio nel Nord-ovest, al 52% nelle Isole e il 61% nel Nord-est. Anche gli scippi e i borseggi denunciati sono in crescita rispettivamente del 40,5% e del 28,6% se confrontati con il 2010; i primi aumentano in tutte le ripartizioni, con valori compresi tra il 52,9% del Nord-ovest e il 28,4% del Centro. I borseggi, invece, affiancano a incrementi rilevanti del Nord-est (39,8%) e delle Isole (20,3%) il dato sostanzialmente inalterato del Sud (-1,3%). Crescono nell'ultimo anno anche le truffe e i delitti informatici denunciati (21,2%). Al contrario, i furti di veicoli non hanno subito importanti variazioni.

Le rapine denunciate sono tornate a crescere dal 2011, raggiungendo quota 42.631 nel 2012. Sono soprattutto aumentate le rapine in abitazione (del 22,1% tra il 2011 e il 2012 e del 65,8% dal 2010), le rapine in strada (del 25,7% dal 2010) e quelle effettuate negli esercizi commerciali (+20,7% dal 2010), mentre il trend è ancora in diminuzione per le rapine in banca (5%).

Anche in questo caso sono le Isole e il Nord-est a manifestare l'incremento maggiore, in particolare per le rapine in abitazione, con un aumento rispettivamente dell'88,4% e del 69,7%, e per quelle in strada che aumentano rispettivamente del

(2) - Il documento si prefigge l'obiettivo di rappresentare una guida utile per policy maker, parti sociali e mondo della ricerca per identificare le priorità da affrontare nel breve e nel lungo periodo al fine di garantire un benessere equo e sostenibile alle generazioni presenti e future.

37,3% e 41,2%. Dal 2011 diminuisce anche la percezione di sicurezza, soprattutto per le donne, così come aumenta la percezione del rischio della zona in cui si vive da parte delle famiglie, in particolare nel 2013.

Il rischio di subire reati sulla proprietà è variabile sul territorio: il Nord presenta i tassi di furto in abitazione per 1.000 famiglie più alti rispetto al resto d'Italia, le regioni del Nord-ovest hanno il primato per quanto riguarda i borseggi, mentre il Sud mantiene quello sulle rapine. Anche il dettaglio regionale evidenzia forti differenze sia nei livelli che negli andamenti temporali dei tre reati considerati.

La graduatoria dei furti in abitazione nel 2012 vede ai primi posti l'Emilia-Romagna con 27,1 episodi criminosi per 1.000 famiglie, seguita da Umbria (21,5) e Lombardia (20,3), ed è chiusa da Basilicata e provincia di Bolzano (rispettivamente 6,4 e 8,8). La frequenza dei furti in abitazione è aumentata complessivamente del 12,3% e ha caratterizzato tutte le regioni, fatta eccezione per Lazio e Molise, dove si riscontra una diminuzione. La situazione è peggiorata particolarmente nella provincia di Trento, dove il tasso è quasi raddoppiato passando da 7,2 a 12,4 per 1.000 famiglie, ma anche in Sicilia (+30,5%), Valle d'Aosta (+25,1%), Liguria (+23,3%), Calabria (+21,5%), Marche (+20,7%) e Friuli-Venezia Giulia (+20%).

I borseggi, caratterizzati dal fatto che l'autore ricerca confusione e folla per poter derubare indisturbato, si confermano come più diffusi nelle regioni con grandi centri metropolitani in cui è più facile trovare vie cittadine e mezzi di trasporto affollati e congestionati. Tra il 2001 e il 2012 i borseggi sono aumentati di poco: il tasso per 1.000 individui passa da 6 a 6,7. I tassi più alti di borseggi si riscontrano nel Lazio (11,8 per 1.000 abitanti) e in Lombardia (10,4 per 1.000 abitanti), regioni che nel 2012 hanno superato la Liguria, che deteneva il primato di borseggi dal 2008 e che nel 2012 presenta un tasso pari a 9,8; i tassi sono sopra la media nazionale anche in Piemonte (9,7), in Veneto (8,3) e in Emilia-Romagna (8,2).

Viceversa, le regioni più virtuose sono Basilicata e Calabria con tassi inferiori all'unità. Molise, Sicilia, Sardegna, Valle D'Aosta, Abruzzo, provincia di Trento e Campania presentano valori decisamente inferiori alla media e non superano il tasso del 3 per 1.000 abitanti.

Nel 2012 il tasso di rapine è rimasto sostanzialmente costante (1,7 per 1.000 abitanti, era 1,8 nel 2011), tuttavia l'andamento regionale è anche in questo caso molto eterogeneo: la Puglia detiene dal 2010 l'ultimo posto nella graduatoria con un tasso triplo rispetto alla media nazionale (5,1 contro 1,7 per 1.000 abitanti); seguono la Campania, con un tasso pari a 3,7 grazie ai miglioramenti importanti fatti registrare negli ultimi anni (-39,4% dal 2004), la provincia di Bolzano (3,2) e la Liguria (3,1); valori prossimi allo zero si registrano in Basilicata, Molise e Valle D'Aosta. I reati sulla proprietà mantengono una forte caratterizzazione di genere delle vittime: il rischio di subire una rapina è più alto per gli uomini (3,5 per 1.000 uomini rispetto a 1,1 per 1.000 donne), mentre quello di subire un borseggio è più alto per le donne (8,6 vittime per 1.000 donne contro 7,1 vittime per 1.000 uomini). I più giovani (18-24 anni), sia uomini sia donne, continuano a essere più a rischio (i tassi specifici per età sono 15,2 per il borseggio e 8,5 per le rapine), mentre rischiano meno di subire un borseggio le persone di 35-44 anni (4,9) e la rapina gli ultra quarantacinquenni (1,2 per 1.000 il rischio tra 45 e 64 anni, che scende a meno di 1 per 1.000 per gli ultra sessantacinquenni).

La percezione di sicurezza è diminuita negli ultimi anni: si sente molto o abbastanza sicuro a uscire da solo quando è buio il 55% delle persone; erano il 59% nel 2010 e il 60,8% nel 2011. La differenza tra maschi e femmine è elevatissima: il 75% degli uomini si sente sicuro ad uscire la sera da solo al buio contro il 42,9% delle donne. Sicuramente il fattore vulnerabilità gioca un ruolo importante, così come l'età: sono più insicuri gli anziani, indipendentemente dal sesso, mentre i giovani e gli adulti percepiscono un maggiore livello di sicurezza, fatta eccezione per le ragazze tra i 14 e i 19 anni. Tra il 2010 e il 2013 la sicurezza percepita è peggiorata e le differenze si sono acuitizzate. La diminuzione del senso di sicurezza si è verificata in tutte le classi di età, fatta eccezione per i giovanissimi (14-19 anni) ed è stata più pronunciata per le donne (+13,6% tra il 2011 e il 2013). Il quadro complessivo della sicurezza è migliore nelle aree a minore densità urbana. Si tratta di territori meno affetti dalla criminalità predatoria che contraddistingue soprattutto le aree metropolitane e caratterizzati da una maggiore facilità nel mantenere i rapporti sociali e di vicinato, che sono alla base del controllo sociale.

Si sentono più sicuri gli abitanti della Valle d'Aosta, delle province di Trento e Bolzano e del Molise, che hanno valori di sicurezza nettamente superiori alla media nazionale, a cui seguono quelli del Friuli-Venezia Giulia, della Basilicata, della Sardegna, della Liguria e della Calabria. Mentre la paura ad uscire da soli di sera è più diffusa tra gli abitanti della Campania e del Lazio (con una differenza rispettivamente di 34 e 31 punti percentuali dalla Valle d'Aosta), seguiti dai cittadini della Lombardia e della Sicilia. Anche se i dati registrano un peggioramento in termini di sicurezza percepita in Italia, tra il 2011 e il 2013, le regioni del Sud si sono distaccate da questo quadro con una debole inversione di tendenza nell'ultimo anno (+1,4%), decisamente più rilevante in Campania e in Calabria, dove la percentuale di quanti si sentono sicuri è aumentata rispettivamente dell'8,3% e del 7,6%.

Anche la percezione del rischio di criminalità della zona in cui si vive è aumentata. Nel 2013, il 31% delle famiglie afferma che la loro zona è molto o abbastanza a rischio di criminalità, con un aumento del 14,8% rispetto all'anno precedente. Più forte l'attestazione di rischio nel Lazio (40,8%), in Lombardia (36,9%) e in Campania (36,1%): negli anni precedenti era quest'ultima ad avere il primato. Nell'ultimo anno la situazione si è fortemente deteriorata nelle Marche (passando dal 19% al 27%), nel Lazio e in Lombardia, mentre manifestano una tendenza inversa le famiglie del Molise e della Campania.

Come si diceva in apertura, la correlazione tra l'aumento della criminalità predatoria e le sensazioni di ansia e di paura trova un'evidente spiegazione nel fatto che tali violazioni vengono commesse per lo più in luoghi privati e che gli autori rimangono, nella maggioranza dei casi, ignoti. Occorre considerare altresì che il reato predatorio comporta quasi sempre una lesione traumatica della sfera personale, intesa sia come persona fisica sia come luogo di dimora o di lavoro e induce nella vittima disorientamento, senso di abbandono e di sfiducia.

All'insorgere di tale nuova fenomenologia criminale, i reati predatori furono considerati di minore pericolosità rispetto ad altri, forse perché la gravità delle loro conseguenze era ritenuta spesso limitata, a tal punto da indurre gli addetti ai lavori a coniare la definizione di "microcriminalità", nel cui ambito venivano fatti ricadere tali delitti "minori".

Dunque, si può ritenere a ragione che tra i “reati predatori” rientrano quelle fenomenologie criminose che colpiscono direttamente o indirettamente i beni personali e che, a prescindere dalle diverse fasce sociali, destano particolare preoccupazione nell’intera collettività in quanto, in determinate circostanze e per le modalità utilizzate, si riflettono sulla sfera privata.

Negli ultimi tempi la criminalità predatoria, essenzialmente basata sulla capacità di aggregazione di criminali comuni, tende a strutturarsi in cellule organizzative a composizione rapidamente variabile, finalizzate alla realizzazione di fatti criminosi tipizzabili per specializzazione dei reati commessi, serialità - anche in rapida successione - degli episodi criminosi, sproporzione tra il danno provocato per perpetrare il delitto e il valore della refurtiva.

2. Osservando il fenomeno da un po’ più lontano

La valutazione della minaccia rappresentata dai gravi reati e dalla criminalità organizzata (SOCTA - Serious and Organised Crime Threat Assessment UE)³ di EUROPOL relativa all’anno 2013 dedica un intero paragrafo ai reati contro il patrimonio: *“Le organizzazioni criminali continuano a commettere reati contro la proprietà in quasi tutti gli Stati membri dell’UE, compreso il furto organizzato dei veicoli, furti con scasso, rapine a mano armata, furti di metallo e il furto del carico di automezzi pesanti.*

Le lievi pene previste per i reati contro la proprietà, la loro peculiarità e il fatto che questi crimini sono spesso perseguiti a livello locale, li rende estremamente remunerativi per le organizzazioni criminali. Il furto di metalli e, in particolare, il furto di rame, sono divenuti un problema rilevante in tutti i Paesi membri dell’UE negli ultimi anni. C’è stato un aumento del numero di furti di carichi di merce sin dal 2011.

I gruppi criminali coinvolti nei reati contro il patrimonio tendono ad essere estremamente mobili e composti da un relativamente basso numero di componenti. Le organizzazio-

(3) - La relazione di Europol è il prodotto di un’analisi sistematica delle informazioni relative all’applicazione della legge sulle attività criminali e gruppi che interessano l’UE. Il SOCTA è progettato per assistere i responsabili delle decisioni strategiche in ordine di priorità delle minacce della criminalità organizzata.

ni criminali tendono a selezionare le cose da rubare in base al loro valore di rivendita. Le fluttuazioni dei prezzi sul mercato mondiale dei materiali, quali rame e altri metalli, determina la scelta degli obiettivi delle bande dedite ai furti. Tale criminalità organizzata tende ad individuare quali obiettivi una varietà di prodotti, alcuni molto specifici, come convertitori catalitici, strumenti ottici, motori per imbarcazioni, opere d'arte, secondo la domanda del mercato.

I capi dei gruppi criminali responsabili dell'organizzazione di furti e rapine a mano armata spesso effettuano tali delitti su immobili privati, aziende e negozi in diverse aree per ridurre il rischio di attenzione da parte degli organi di polizia.

È stata usata violenza in alcuni dei casi segnalati ed è stato registrato un aumento anche delle organizzazioni criminali dedite a commettere reati in danno di persone anziane vulnerabili.

Le organizzazioni criminali di settore sono dotate di molte risorse utili a commettere furti con l'inganno o con destrezza. Con una popolazione di persone anziane in crescita in molti Stati membri, questo sviluppo è particolarmente preoccupante, in quanto espone potenzialmente un numero crescente di persone a tale reato.

I furti di metallo e di rame in particolare sono diventati una questione importante in tutti i Paesi membri dell'UE negli ultimi anni. Questa attività altamente remunerativa è facilitata dalle differenze tra le normative dei diversi Stati membri dell'UE relative alla vendita e alla lavorazione di rottami di metallo.

Il metallo viene spesso rubato in uno Stato membro e poi venduto in un altro. Vi è una tendenza stabile o addirittura un decremento dei furti di veicoli a motore.

Tuttavia, vi è stato un recente aumento di furti di veicoli pesanti, quali macchine agricole e edili, autobus e rimorchi, tutti molto richiesti nei paesi baltici e della Federazione Russa.

Mentre i reati contro il patrimonio presi singolarmente sono considerati reati di basso livello, il crimine organizzato contro la proprietà da bande di criminali crea un forte allarme sociale tra le popolazioni.

Peraltro, l'impatto economico della criminalità organizzata in danno della proprietà comprende crescenti costi connessi con il miglioramento della sicurezza di immobili privati e commerciali così come un aumento dei premi assicurativi.

L'uso della violenza e delle armi aumenta il generale senso di insicurezza causato dai reati contro il patrimonio.

I furti di metallo sono di interesse particolare, poiché spesso provocano l'interruzione dei servizi essenziali, come le telecomunicazioni le reti ferroviarie e ha un grave impatto sulle imprese, sulle comunità e sugli individui. Nella maggior parte dei casi, i danni economici causati dal furto di metallo supera di gran lunga il valore dei metalli rubati. Mentre l'attenzione e la concentrazione geografica di reati contro la proprietà sono suscettibili di modifiche, questo tipo di attività criminali altamente mobili, tendente a minare la sicurezza delle vittime e dei settori economici su una diffusa base, resterà una caratteristica importante del panorama giudiziario in Europa”.

Il quadro abbastanza preoccupante delineato assume toni ancor più allarmanti laddove si pensi che il medesimo documento di analisi dei principali fenomeni criminali relativo ad appena due anni prima (OCTA - Organised Crime Threat Assessment UE), pur non analizzando ancora i “serious crime”, forse perché non costituivano ancora una minaccia seria alla sicurezza degli Stati membri, si esprimeva già nel modo che segue: *“Le organizzazioni criminali dei Balcani occidentali, dell’Europa Sudorientale e dell’ex Unione Sovietica sono sempre più impegnati in attività delittuose contro il patrimonio in UE, la cui portata e livello di violenza sono rilevanti. La gamma di tali reati variano dal furto organizzato di veicoli alle rapine a mano armata. Gruppi criminali organizzati lituani sono attivi in molti degli Stati membri, tra cui il Regno Unito, Irlanda, Germania, Svezia, Danimarca, Finlandia, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Spagna. Essi sono noti per esercitare furti di veicoli di grande valore e rapine a mano armata di gioielli. Anche gruppi estoni sono coinvolti in rapine a mano armata in alcuni Stati membri. Le attività criminali dei georgiani sono altamente organizzate e condotte da sottogruppi gerarchicamente strutturati. Gruppi della criminalità organizzata georgiana operano in Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Francia, Germania, Spagna e nei paesi in al di fuori dell’UE, compresa la Federazione Russa e gli Stati Uniti. In almeno un caso, la condivisione della lingua russa ha facilitato l’attività di un gruppo i cui membri provenivano da diversi Stati della ex Unione Sovietica.*

Criminali di lingua albanese sono noti per l’uso di un’estrema violenza, anche contro le vittime di rapina. Molti membri del gruppo hanno precedenti di servizio nelle agenzie di intelligence, di polizia o paramilitare. Gruppi di criminalità organizzata polacchi e rumeni commettono un numero crescente di reati “mordi e fuggi” contro la proprietà in altri Stati membri. L’alto livello di mobilità di questi e di altri gruppi è una sfida importante per le autorità di polizia.

La continua disparità economica tra gli Stati Membri e tra l'Unione europea e le regioni limitrofe, una tendenza generale di una maggiore mobilità all'interno dell'Unione europea e gli elevati livelli di violenza utilizzati da gruppi criminali impegnati in violazioni della proprietà, sono tutti fattori che contribuiscono ad una probabile, ulteriore espansione in questo tipo di criminalità”.

Il fatto che l'OCTA pubblicato nel 2009 non trattasse affatto tale forma di criminalità, se non limitandosi ad analizzare gli esiti investigativi di alcune indagini senza esaminare le tipologie di reati contro il patrimonio maggiormente diffuse, può rappresentare un indicatore di quanto essa sia cresciuta nell'ultimo quinquennio in molte Nazioni dell'Unione Europea.

L'Arma dei Carabinieri, alla luce delle Direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione emanate dal Ministero dell'Interno nell'ultimo decennio, ha posto sin dal 2004 tra gli obiettivi prioritari dell'azione di contrasto alle diverse forme di malavita la lotta alla criminalità diffusa, con particolare attenzione ai tipici reati “predatori”, tra i quali rapine, furti in appartamento e scippi.

Nel Programma Sicurezza del 2007, in particolare, l'attività predatoria, nel permanere particolarmente pervasiva, appariva accrescere la propria aggressività, manifestandosi anche con azioni di inusitata violenza rispetto allo scopo delittuoso che si prefiggevano o al valore del bene che si intendeva sottrarre. Tale situazione determinava sin da allora un generale aumento del timore dei cittadini, in particolar modo per la delittuosità diffusa.

La percezione di insicurezza risultava maggiore per coloro che abitavano nei grandi centri urbani e nelle periferie delle aree metropolitane, con una situazione di maggior disagio avvertita da coloro che vivevano nelle aree metropolitane del Meridione. Il furto in abitazione risultava di gran lunga il reato che più preoccupava, seguito da scippi, borseggi e rapine, rendendo evidente come i timori dei cittadini fossero connessi alla “diffusione” piuttosto che alla “gravità” dei delitti stessi.

La “multi vittimizzazione”⁽⁴⁾ riguardava in maggiore misura atti vandalici contro veicoli, abitazioni o altri beni esposti alla pubblica fede.

(4) - Con tale espressione si indica la tipologia dei reati che si ripetono due o più volte nell'arco dell'anno ai danni dei medesimi cittadini.

L'esigenza segnalata con maggior frequenza dalla popolazione era quella riferita alla presenza delle Forze dell'Ordine sul territorio, non disgiunta dall'opinione, largamente condivisa, che la sicurezza andava tutelata e mantenuta attraverso interventi integrati finalizzati a determinare condizioni sociali complessive che inibissero la commissione di atti di devianza con azioni di prevenzione sociale o di riqualificazione urbana. Contestualmente, aumentava altresì la richiesta di partecipazione alle politiche di sicurezza da parte dei cittadini che manifestavano, con crescente frequenza, il bisogno di una maggiore informazione sulle reali emergenze del territorio.

Con straordinaria lungimiranza, il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri ribadiva e rafforzava, nel 2007, le linee d'azione prioritarie, già delineate nei due precedenti Programmi sicurezza, basate, alla luce dell'incidenza dei reati predatori e della dimensione soggettiva dell'insicurezza, sull'esigenza di sostenere la fiducia della popolazione verso le Istituzioni, conseguendo concreti risultati operativi e attivando positive modalità di interazione con i cittadini. L'obiettivo era soprattutto quello di incidere sulla dimensione quantitativa dei fenomeni criminosi che, come riportavano le varie indagini di vittimizzazione, pesava sull'insicurezza quanto la gravità degli stessi. Quanto alla percezione della sicurezza, i caratteri connotanti richiamavano l'esigenza di conferire alle attività di polizia quei tratti di vicinanza e assistenza che contribuivano ad attenuare la diffusione di ansie e paure, anche non direttamente riconducibili a specifiche manifestazioni criminose. Tra le ulteriori, specifiche azioni integrative della risposta istituzionale alle problematiche di sicurezza emergenti, particolare importanza veniva attribuita a quelle situazioni delittuose che vedevano, quali vittime dei reati, i soggetti più vulnerabili: minori, anziani, donne, stranieri, persone affette da disagio fisico o psichico. Analoga rilevanza veniva rivolta alle problematiche connesse con il disagio giovanile.

3. La tutela delle vittime dei reati predatori

Prima di addentrarci su alcune riflessioni circa i possibili, ulteriori rimedi all'ormai endemica diffusività dei reati predatori, reputiamo necessario soffer-

marci sulle vittime di tali delitti. Con l'espressione vittime di reato siamo soliti riferirci alle cosiddette persone offese dal reato, sebbene per la normativa internazionale la vittima sia molto di più.

Secondo la dichiarazione dei principi di base di giustizia per le vittime del crimine e abuso di potere, adottata con risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nr. 40/34 del 29 novembre 1985 le vittime sono: “... *persone che, individualmente o collettivamente, hanno sofferto un danno, incluso una lesione fisica o psicologica, una sofferenza emotiva, una perdita economica o una sostanziale riduzione della possibilità di esercitare i propri diritti fondamentali, a seguito di atti od omissioni, che sono in violazione delle leggi penali in vigore negli stati membri, incluse le leggi che proibiscono penalmente l'abuso di potere*”.

Nell'art. 1 della Decisione Quadro del Consiglio Europeo del 15 marzo 2001, la vittima è “*una persona che ha subito un danno, inclusa una lesione fisica o psicologica, una sofferenza emotiva o una perdita economica direttamente causata da atti o omissioni compiuti in violazione della legge penale di uno Stato Membro*”.

Occorre innanzitutto comprendere che solo raramente esse restano prive di effetti psicologici, anche se l'autore viene individuato ed arrestato. Spesso permangono residui di sensazioni, represses anche a lungo. Basta osservare le vittime di una rapina o di furto in abitazione, colpite nella loro integrità fisica o patrimoniale, per constatare l'effettività delle conseguenze psicologiche di tale evento. Ciascuno di noi è stato o potrebbe essere vittima di tali delitti e, se non noi personalmente, qualcuno del nostro entourage, in famiglia o tra i colleghi di lavoro lo è stato o potrebbe esserlo, andando ad ingrossare sempre più il numero delle vittime dell'insicurezza. In tale contesto, le vittime dei reati vanno considerate come espressione della rottura della convivenza sociale. L'ascolto, la considerazione e l'intervento sulle vittime sono indispensabili per alimentare nuovamente la speranza di potersi sentire partecipi della comunità civile.

Tra gli argomenti di studio dei vittimologi appare di primaria importanza la vittimizzazione, intesa come “*ogni azione che produca un danno fisico o economico e che sia commessa intenzionalmente, negligenzemente, in modo avventata o di proposito*”⁽⁵⁾.

(5) - Moriarty, LS, 2002.

Il processo diretto a provocare un danno fisico, mentale, emozionale o economico alla vittima tramite la commissione di un reato o di altro illecito è definito “vittimizzazione primaria”⁽⁶⁾.

Quando un soggetto che ha subito un crimine si ritrova a vivere, nelle fasi successive, esperienze a questo connesse che ne amplificano gli effetti si parla di “vittimizzazione secondaria”. In altre parole, la vittimizzazione secondaria è un processo di ulteriore vittimizzazione che può essere provocato da un atteggiamento di insensibilità, anche inconsapevole, nei confronti della vittima da parte del sistema sanitario, sociale, giudiziario, delle Forze di Polizia e della comunità in generale.

Anche su questo piano, l’Arma dei Carabinieri ha da tempo intrapreso una strategia di prossimità rafforzata verso le persone che hanno subito reati, attraverso il miglioramento della professionalità di approccio in tutte le fasi di contatto con il pubblico, incluse quelle attività da porre in essere dopo la perpetrazione dei reati, quando la vittima si attende la disponibilità e la vicinanza delle forze di polizia.

È di grande importanza, in primo luogo, che il Carabiniere presti la massima attenzione al momento della ricezione della denuncia in quanto un atteggiamento burocratico e distaccato del militare porterebbe il cittadino a percepire questo momento come un ulteriore “disturbo” a seguito di un evento criminale. Viceversa, un comportamento attento e sollecito denota il livello di efficienza di tutta l’Istituzione e aiuta a mitigare i danni psicologici subiti dalla vittima. In questo contesto, appare rilevante fornire alla vittima tutte le informazioni del caso, compresi i numeri di telefono del Comando territoriale competente, in modo da ottenere un chiaro punto di riferimento che indichi una reale volontà delle Istituzioni di facilitare il contatto diretto per soddisfare tutte le richieste.

In secondo luogo, pur nella consapevolezza delle difficoltà organizzative, si reputa necessario eseguire un sopralluogo ove sia stato commesso il reato che, oltre a promuovere la ricerca e la raccolta di elementi per lo sviluppo delle indagini nonché fonti di prova per il procedimento penale, costituisce un altro

(6) - La costruzione della sicurezza tra incontro e interazione. Forze di Polizia e vittime di reato. L’approccio alla vittima: linee guida e buone prassi. Ministero dell’Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza e Università di studi di Roma “La Sapienza”.

momento di “prossimità” al cittadino, vittima del reato, non danneggiato solo nella sua proprietà, ma spesso anche nei suoi affetti personali.

In questo quadro, ogni Comandante deve sempre indirizzare la sua azione di comando in direzione della diffusione, tra il personale alle sue dipendenze, della cultura della “prossimità”, in modo da sostenere pienamente la necessità di adattare il comportamento operativo ai bisogni della cittadinanza.

In tale direzione, favorire la partecipazione, nell’ambito del quadro coordinamentale a livello provinciale, di rappresentanti delle Forze di Polizia ad incontri pubblici con la popolazione e/o con i loro rappresentanti comporterebbe un ulteriore miglioramento della percezione delle situazioni generatrici di insicurezza e, al tempo stesso, consentirebbe di rafforzare il livello di sicurezza integrata da perseguire attraverso il coinvolgimento della popolazione.

Ciò detto, occorre altresì considerare che nell’ambito del processo penale italiano il ruolo della vittima del reato è stato e continua ad essere limitato a quello di interlocutore occasionale nella dialettica processuale, anche nella vigenza del processo accusatorio, ove pure è stata realizzata la parità di tutte le parti del processo. Né la situazione sembra migliorata di molto con l’avvento delle indagini difensive e l’introduzione del processo penale davanti al Giudice di Pace, sebbene sia stata valorizzata la partecipazione della persona offesa attraverso il ricorso immediato al Giudice e l’attivazione di meccanismi di tipo riparatorio e risarcitorio.

Sebbene la situazione non sia migliore a livello internazionale, ove nessuna considerazione specifica viene riservata alla vittima, preferendo focalizzare l’attenzione sul corredo di garanzie da assicurare all’imputato, tuttavia una valorizzazione a tutto campo della vittima si è avuta con la menzionata Decisione Quadro del 15 marzo 2001 del Consiglio dell’Unione Europea. Essa ha infatti previsto un sistema articolato di misure di assistenza alle vittime del reato prima durante e dopo il procedimento penale, individuando uno standard minimo di diritti che ogni Stato deve garantire alle vittime.

Alcune categorie di vittime, come ad esempio le vittime di tratta di esseri umani e riduzione in schiavitù, hanno acquisito, negli ultimi tempi, una speciale tutela consistente in meccanismi di assistenza a loro dedicati e previsti dall’art. 18 del T.U sull’immigrazione e dall’art. 13 della legge 228 del 2003.

In proposito, alcuni eminenti studiosi di vittimologia sostengono che, da quando le vittime dimenticate sono state riscoperte, alcuni decenni orsono, si sia creata per loro una gerarchia normativa che, invece di trattare le vittime del crimine in modo equo ed imparziale, ha finito con l'influenzare le politiche, le strategie e le pratiche di intervento in materia di vittime. Sono stati creati cioè gruppi privilegiati di vittime elevate al di sopra degli altri accordando loro uno status preferenziale, mentre altre vengono lasciate con assistenza e servizi minimi. Nel tentativo di esprimere giudizi di valore su coloro che sono stati vittimizzati, si sarebbe forse trascurato il fatto che tutte le vittime del crimine, indipendentemente da età, genere, razza, appartenenza etnica, classe sociale, stile di vita, orientamento sessuale, opinioni politiche, sono esseri umani che, una volta vittimizzati, hanno un disperato bisogno di aiuto, assistenza e conforto.

In una società democratica in cui vige lo stato di diritto, i compiti delle Forze di Polizia sono quelli di garantire la sicurezza pubblica, salvaguardare la popolazione e le Istituzioni democratiche, far osservare le leggi, prevenire, accertare e perseguire penalmente i reati, promuovere il senso di sicurezza nella collettività e offrire un servizio alla società.

Le Forze di Polizia non possono far fronte a questi compiti senza il consenso, quindi la fiducia, del cittadino, conquistata dagli operatori di polizia in ogni loro attività attraverso il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umana. Attraverso le loro azioni e il loro esempio essi promuovono il valore fondamentale della democrazia che è l'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, assicurano la proporzionalità di ogni loro azione, agiscono con imparzialità, sottomettendosi a quella stessa legge che sono chiamati a far rispettare. Gli operatori di polizia sono altresì tenuti ad operare con trasparenza ed a rendere conto pubblicamente delle loro azioni, a livello personale ed istituzionale.

Ogni Stato ha approcci diversi che sono spesso determinati dalle politiche interne, dalle normative e dalle differenze culturali. In ogni caso il primo approccio ed il sostegno che viene offerto alle vittime è trasversale ad ogni cultura o Nazione e riguarda il rispetto e la fiducia nella persona che sporge denuncia. Compiere questo primo passo per gli operatori di polizia rientra nella routine, ma per le vittime spesso rappresenta l'equivalente di scalare una montagna ed è compito delle Forze di Polizia rendere loro la scalata quanto più semplice

ed agevole possibile.

Per tale motivo appare di fondamentale importanza erogare una formazione adeguata a tutti coloro che sono responsabili del primo approccio della vittima del reato, sia che si tratti dell'operatore del centralino, del responsabile dell'accoglienza in caserma o quello di pattuglia o di prossimità.

L'Arma dei Carabinieri, nel quadro della costante analisi interattiva dei fabbisogni formativi delle sue componenti, finalizzata a garantire la più idonea preparazione al proprio personale ed assicurare, di conseguenza, un efficiente servizio istituzionale, ha da tempo inserito nei piani di studio degli istituti di formazione l'approfondimento della vittimologia, sia in seno agli studi di criminologia, sia quale autonoma disciplina d'insegnamento.

Un'importante iniziativa che, inserita nell'alveo dell'attività di risposta istituzionale alle istanze di tutela sociale, è però species di un genus più ampio e poliedrico, quello cioè del concetto di polizia di prossimità che, nato dall'idea di essere più vicini alla gente, per conoscere meglio i bisogni della popolazione, per aumentarne la fiducia e insieme migliorare la qualità della vita, opera indubbiamente anche e soprattutto a favore delle vittime di tutti i comportamenti antisociali, siano essi anti giuridici o meno. Si tratta di un concetto che fonda le sue peculiarità sul territorio e tende a colmare il gap esistente tra sicurezza reale e sicurezza percepita dalla cittadinanza.

Si è parlato di "rivoluzione culturale", che di fatto trasforma il "core business" degli operatori di polizia dalla semplice repressione dei reati ed arresto dei malviventi alla più ampia ed onnicomprensiva soluzione dei problemi della comunità in cui operano e di cui devono sentirsi parte integrante. Una "rivoluzione" che ha visto l'Arma pronta e preparata, facilitata dalla sua struttura ordinativa, fondata su di una architettura capillare ed improntata all'apertura verso i problemi tutti del cittadino, non con la pretesa di risolverli nel loro complesso, ma con la certezza di poter rappresentare un valido interlocutore che sappia istituzionalmente "aiutare ed indirizzare".

Ha preso così vita una rinnovata idea di collaborazione con i cittadini, che postula aderente competenza, coerente efficienza e costante aggiornamento professionale, in grado di rispondere alle sfide a cui la collettività dei giorni nostri ci pone di fronte.

In tale contesto gioca un ruolo di primaria importanza la formazione di base e di specializzazione del personale, ove per la prima si intende il complesso delle attività mirate a formare e sviluppare le qualità necessarie per l'assolvimento dei compiti istituzionali (affinché sia efficace tale modello deve coniugarsi con quell'imprescindibile patrimonio "motivazionale" che deve contraddistinguere il personale che svolge il servizio a favore della popolazione), mentre della seconda fanno parte le attività di aggiornamento tese a creare le professionalità ritenute di volta in volta necessarie all'impiego, mantenendo, al contempo, vivi il livello di competenza e le abilità già acquisite nella fase formativa.

La necessità dell'Istituzione di approcciare e studiare la vittimologia è stata avvertita come esigenza didattica ineludibile nell'addestramento dei Carabinieri di ogni ordine e grado e trova la sua più significativa collocazione nei corsi organizzati a favore di coloro che vengono prescelti sulla base di specifici requisiti, improntati, a fattor comune, su distinte capacità relazionali e spiccata propensione alla comunicazione interpersonale, per svolgere il delicato incarico di Carabiniere di quartiere, espressione più tipica della "polizia di prossimità". Orbene, la formazione "di settore" a favore dei Carabinieri, in generale, e di quelli "di quartiere" in particolare, è incentrata proprio sul sostegno - ad ampio spettro - alle vittime dei reati, che non vengono viste solo come un semplice, freddo e burocratico strumento di "avvicinamento" agli autori dei crimini, bensì come parti offese che necessitano di assistenza, comprensione, vicinanza e disponibilità, per evitare che finiscano col percepire l'intervento delle forze dell'ordine quale ulteriore "disturbo" procurato loro dall'evento criminoso, verso il quale si rischia che avvertano ulteriore repulsione, anche e soprattutto in termini di "ricostruzione storica del fatto illecito".

È indispensabile in tale ottica un atteggiamento cordiale e professionale, in grado di attenuare il danno psicologico subito. Ciò genera il duplice vantaggio di "umanizzare" e "valorizzare" la vittima quale mezzo di individuazione degli autori di fatti illeciti e, ancor prima, di qualificare l'operatore di polizia quale chiaro e sicuro punto di riferimento.

Particolare menzione merita altresì la formazione dedicata al "sopralluogo sulla scena del delitto" che, se dal punto di vista giudiziario favorisce la ricerca e la raccolta di elementi utili allo sviluppo delle indagini e determinanti per la

formazione della prova in sede dibattimentale, sotto il profilo della “prossimità” rappresenta una imprescindibile occasione per un ulteriore e forse più qualificante momento di vicinanza al cittadino vittima del reato, danneggiato sotto l’aspetto economico e spesso “violentato” nella sua privacy e nei suoi affetti personali. È questo il solco ove alimentare una nuova forma mentis che deve caratterizzare naturalmente il Carabiniere di oggi, si inquadra in uno specifico apparato dello Stato, con prerogative e compiti a lui devoluti istituzionalmente, tra cui spicca la repressione dei reati, ma che impersona allo stesso tempo - quale valore aggiunto - il cittadino che opera a favore di altri cittadini, un professionista del settore in grado di aiutare e sostenere le vittime di reati e di tutti gli atti di inciviltà, giocando un ruolo istituzionale che, nel prediligere il rapporto umano, rappresenta oggi il trait-d’union tra l’immagine codificata di Stato - organizzazione e Stato - comunità.

La tutela delle vittime vulnerabili, prevista in ambito internazionale dalla Convenzione ONU di Palermo sul crimine organizzato transnazionale e della Decisione Quadro del Consiglio UE del 15 marzo 2001, è oggetto di diverse iniziative del Comando Generale volte a individuare nuovi strumenti di contrasto alle forme gravi di criminalità.

Nell’ambito delle iniziative del Gruppo di Lavoro interforze per la tutela delle vittime di gravi reati (istituito presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale), si è ritenuto opportuno fornire agli operatori di polizia che entrano in contatto con persone vulnerabili (vittime di gravi delitti, donne, stranieri, minori etc.) un utile ausilio di carattere metodologico, contenente nozioni elementari di vittimologia e psicologia.

L’esigenza è maturata, in particolare, in ossequio alla decisione Quadro del consiglio dell’UE del 15 marzo 2001, recante l’invito agli Stati membri alla massima tutela delle persone in particolare condizione di vulnerabilità.

In tale quadro, il Gruppo, in collaborazione con la Facoltà di Psicologia dell’Università “La Sapienza”, ha elaborato il Manuale, di carattere interforze, generale e tecnico, il cui scopo, in sintesi, è supportare la percezione dell’operatore di polizia sulla propria idoneità a rapportarsi con persone in difficoltà, superando diffuse sensazioni di inadeguatezza, emerse anche nell’ambito di altre attività di monitoraggio avviate dal G. di L. nei confronti di aliquote di operatori di polizia.

4. Le possibili strategie di prevenzione e contrasto del fenomeno

Nell'affrontare tale importante passaggio, vorremmo partire da un interessante articolo dal titolo "La microcriminalità: analisi del fenomeno e delle strategie di prevenzione e contrasto" pubblicato sulla Rassegna dell'Arma, Anno 2005, n. 3 luglio - settembre, da Pierpaolo Martucci e Stefano Lupi, sia per l'affinità degli argomenti trattati sia per la prospettiva storica che esso consente. In quello scritto, oltre ad un esaustivo quadro di situazione del fenomeno in quel periodo, gli Autori ritenevano che di fronte all'allarme per la microcriminalità una delle prime sollecitazioni emotive del cittadino medio è una richiesta di una più severa penalità, frutto, a sua volta, dell'impressione di una giustizia troppo blanda e tardiva.

Senza approfondire l'attendibilità o meno di un tale giudizio, bisogna riconoscere che è da tempo in atto nel nostro Paese quella che è stata definita "fuga dalla sanzione", una tendenza che ha reso di fatto inapplicate la grande maggioranza delle pene detentive brevi, al di sotto dei tre/quattro anni di reclusione. È il risultato in parte di meccanismi processuali premiali introdotti in funzione deflattiva ed in parte di possibilità alternative e riduttive attinenti alla fase dell'esecuzione della pena, successiva alla condanna. Per queste ultime occorre dire con chiarezza che, al di là delle conclamate finalità rieducative, la motivazione non dichiarata ma prevalente è stata ed è la possibilità di gestire, prospettando una sanzione "aperta" e "negoziabile" in rapporto con la buona condotta, l'insostenibile situazione degli istituti carcerari. E, in questo senso, ha senza dubbio funzionato, evitando le proteste e le rivolte sanguinose che si erano verificate negli anni Settanta, peraltro a spese della certezza della pena. Comunque, nel persistere di nodi politici, si può ritenere che il semplice inasprimento - al di là delle valutazioni ideologiche - probabilmente non comporterebbe un maggior rigore nell'esecuzione effettiva delle pene".

Gli Autori concludevano: "Appare allora preferibile ragionare su altri piani, come quello della maggior presenza delle forze dell'ordine sul territorio, una richiesta comune nell'opinione pubblica e che assolve a due principali finalità: - una funzione di vigilanza, prevenzione dei reati ed intervento rapido; - una funzione di rassicurazione psicologica dei cittadini".

Pur concordando con le valutazioni appena esposte che, evitando di addentrarsi troppo sull'insidioso terreno del quadro normativo penale di settore e della relativa procedura, si concentravano sulla necessità di implementare l'efficienza e l'efficacia dell'attività di contrasto, obiettivo primario cui mira il presente studio, si reputa tuttavia necessario ritornare sul tema della repressione giudiziaria nei confronti degli autori di tali reati, ponendosi l'interrogativo su quali scelte siano necessarie per contrastare la reiterazione seriale dei reati predatori e di aggressione alle persone.

A tal proposito si è pensato di coinvolgere il Dottor Maurizio Santoloci, Magistrato di Cassazione con funzioni di Gip presso il Tribunale di Terni, anche alla luce di alcune docenze svolte presso la Scuola Ufficiali Carabinieri, di concerto con alcune Cattedre dell'Istituto di Studi Professionali e Giuridico-Militari, preposto alla formazione professionale degli Ufficiali Frequentatori.

Il Dott. Santoloci sostiene che uno dei problemi è quello che molto spesso casi di arresti in flagranza di reato per delitti di tipo predatorio e/o di aggressione alle persone si risolvono con la scarcerazione dopo poche ore o pochi giorni degli autori i quali - anche se la responsabilità del fatto criminale è conclamata - ottengono quasi immediatamente la libertà. Ciò genera sorpresa tra i cittadini e smarrimento e delusione tra le forze di polizia che operano con grande fatica e difficoltà sul territorio.

Fermo restando che le sentenze e le ordinanze giurisdizionali vanno rispettate, il primo punto da affrontare è perché tecnicamente avvengano quelle che ormai l'opinione pubblica e la stampa qualificano come "scarcerazioni facili" e che sono poi alla base del dibattuto problema delle "porte girevoli" in carcere (detenuti che entrano ed escono in poche ore dagli istituti penitenziari).

Capita spesso che in caso di arresto in flagranza per reati predatori e/o a danno di persone i soggetti responsabili siano "incensurati", cioè sul certificato penale non risulti registrata alcuna condanna precedente anche se magari stiano commettendo delitti seriali con condanne ripetitive già maturate a loro carico. Però nel nostro sistema processuale una condanna non viene registrata sul certificato penale prima che essa diventi definitiva e di prassi chi delinque tende logicamente ad affrontare i tre gradi di giudizio.

Ne consegue che solo dopo la pronuncia della Cassazione su questi casi la sentenza (con l'eventuale condanna) "passa in giudicato" e diventa definitiva, venendo così registrata sul certificato penale. Ma, realisticamente, per arrivare a questo risultato possono passare anche diversi anni.

Nel frattempo può accadere che soggetti dediti al crimine anche violento commettano reati gravi, vengano arrestati e condannati, ma tali condanne paradossalmente non risulteranno sul certificato penale per lungo periodo. Quindi - ad esempio - alcuni soggetti colti in flagranza di tali reati, vengono arrestati, ma, seppur in ipotesi siano stati già condannati pochi giorni prima per analogo o diverso reato ed ancora in precedenza abbiano subito ulteriore condanna pregressa, il loro certificato penale al momento del terzo arresto li inquadra ancora formalmente senza alcun precedente penale e dunque soggetti "incensurati".

Qui subentra il problema della interpretazione della legge e della riflessione che andiamo a proporre.

a. Ipotesi di arresto in flagranza con rito direttissimo

Per alcuni tipi di reati, soprattutto predatori, come ad esempio i furti in appartamento, nella prima fase (udienza di convalida di arresto), esiste nel sistema giudiziario una diffusa prassi interpretativa in base alla quale per un soggetto "incensurato" non deve di fatto essere applicata alcuna misura cautelare di custodia in carcere o arresti domiciliari anche se l'arresto è convalidato. Dunque l'arrestato spesso viene posto immediatamente in libertà prima della seconda fase, il processo per direttissima, anche se nei giorni o nelle settimane precedenti ha commesso altri reati seriali per i quali è stato già denunciato o addirittura condannato in primo grado. Il processo per direttissima, se l'arrestato è posto in libertà dopo la convalida in caso di richiesta di termini a difesa, può essere celebrato anche a distanza di molto tempo. Mentre in caso di applicazione di misura cautelare in carcere o di arresti domiciliari potrebbe essere rinviato solo di pochi giorni anche in caso di richiesta di termini a difesa.

Nel successivo giudizio direttissimo la stessa prassi interpretativa diffusa porta a ritenere che il soggetto "incensurato", in caso di condanna, beneficia della concessione di attenuanti generiche che portano alla diminuzione della

pena per un terzo e ad azzerare le aggravanti con forte conseguente ridimensionamento della pena, ed ancora a godere della concessione della sospensione condizionale della pena che porta al diritto alla scarcerazione immediata, anche per reati di forte allarme sociale.

b. Il rito con convalida davanti al gip

Si tratta di una procedura fisiologica adottata per reati ancora più gravi, tra cui anche quelli di violenza e di sangue. Nonostante la convalida dell'arresto o del fermo dovuta alla evidenza dei fatti contestati, l'elemento valutativo della assenza formale di precedenti penali può portare alla non applicazione della misura cautelare della custodia in carcere e dunque alla scarcerazione immediata o al massimo agli arresti domiciliari o all'obbligo di firma. Questa situazione crea un grave problema, atteso che chi delinque in modo professionale, soprattutto le bande associate di tipo predatorio, hanno ben intuito tale meccanismo e lo sfruttano abilmente a loro vantaggio, collezionando delitti gravi a ripetizione e condanne non definitive fino al passaggio in giudicato delle condanne. I criminali di origine straniera, in particolare, riescono a commettere crimini seriali in questo lungo arco temporale con un lucro rilevante, confidando sul fatto che quando il certificato penale inizierà a risultare compromesso si potranno spostare (e sparire) in altri Paesi, evitando così ogni espiazione di pena. Possono inoltre lanciare messaggi incoraggianti a parenti ed amici che potranno "ereditare" la loro attività criminale in un turnover senza fine.

Si tratta di bande di predoni dediti all'attacco del patrimonio privato, ma anche che attentano alla incolumità delle persone, perché tali scarcerazioni facilitate ne galvanizzano spesso l'operato fino a spingerli a reati contro le persone. Non è più dato identificare il confine ragionevole tra l'aggressione al patrimonio privato e l'aggressione fisica alle persone (le cronache ormai confermano - ad esempio - come delitti iniziati quali il furto in appartamento degenerino poi in violenze e stupri a danno dei presenti in casa, arrivando all'omicidio). Tutto questo avviene fidando sul fatto che la scarcerazione comunque avverrà in termini ragionevolmente brevi atteso che magari il loro stato di incensuratezza resterà ancora inalterato per mesi o anni.

Dobbiamo chiederci se per un soggetto arrestato e/o condannato, ma sulla carta formalmente incensurato, esista sempre e comunque il “diritto” automatico di ottenere il beneficio della sospensione condizionale della pena o ha solo la “possibilità” potenziale di ottenerla. Qui intervengono le prassi, che prendono il sopravvento sulle regole giuridiche formali. Una prassi diffusissima a livello nazionale vuole una specie di automatismo standard anche per reati di grave allarme sociale. Analogo discorso per la mancata applicazione di misure cautelari di custodia in carcere o arresti domiciliari per la convalida di arresto con rito direttissimo davanti al giudice monocratico o convalida di arresto o fermo davanti al gip. Quale articolo prevede questo automatismo? Nessuno, è solo una prassi interpretativa.

Lo stesso discorso vale per le attenuanti generiche che nessuna norma prevede che debbano essere concesse automaticamente.

In realtà la legge non contempla affatto che un imputato incensurato avrà diritto sempre e comunque ad ottenere la sospensione condizionale della pena in caso di condanna. Dispone invece che tale pena sospesa “viene ammessa inoltre solo qualora il giudice, tenendo conto delle circostanze di reato descritte dall’articolo 133 cp, presume che il colpevole si asterrà dal commettere altri reati”. Quindi è una facoltà discrezionale, non un dovere del giudice decidere di concedere o meno tale beneficio. Il codice lo prevede in modo chiaro: deve operare una prognosi favorevole all’imputato in ordine al fatto che costui si asterrà per il futuro dal commettere altri reati, e questa valutazione deve operare tenendo conto delle circostanze di reato descritte dall’articolo 133 del codice penale: “Art. 133. Gravità del reato: valutazione agli effetti della pena. Nell’esercizio del potere discrezionale indicato nell’articolo precedente, il giudice deve tenere conto della gravità del reato, desunta:

- 1) dalla natura, dalla specie, dai mezzi, dall’oggetto, dal tempo, dal luogo e da ogni altra modalità dell’azione;
- 2) dalla gravità del danno o del pericolo cagionato alla persona offesa dal reato;
- 3) dalla intensità del dolo o dal grado della colpa.

Il giudice deve tener conto, altresì, della capacità a delinquere del colpevole, desunta:

- 1) dai motivi a delinquere e dal carattere del reo;

2) dai precedenti penali e giudiziari e, in genere, dalla condotta e dalla vita del reo, antecedenti al reato;

3) dalla condotta contemporanea o susseguente al reato;

4) delle condizioni di vita individuale, familiare e sociale del reo”.

Come appare evidente sono tanti elementi, e tutti sinergici, che concorrono a creare la libera valutazione del giudice sul futuro comportamento dell'imputato condannato. I precedenti penali sono solo uno dei tanti elementi e non certamente l'unico che debba essere oggetto di valutazione. L'assenza di precedenti non vincola il giudice in modo assoluto.

Viceversa la particolare efferatezza e crudeltà delle modalità di azione, unite alle finalità dell'azione medesima ed all'esame dell'elemento soggettivo nel caso concreto, ben possono far pervenire ad una realistica prognosi sfavorevole seppur in presenza di un certificato penale senza precedenti.

Quello che ci sembra totalmente distonico rispetto alla lettera ed alla ratio legis delle norme in esame è soprattutto la prassi dell'automatismo secco: incensurato = sempre e comunque pena sospesa. Certamente, in linea teorica un giudice può anche giungere al convincimento che - indipendentemente dalle altre circostanze - lo stato di incensuratezza sia prevalente e, dunque, arrivare a concedere tale beneficio, ma almeno in questo caso viene redatta una motivazione articolata che bilanci tale elemento con tutti gli altri sopra richiamati.

Del resto, si veda sul punto: “La concessione o il diniego del beneficio della sospensione condizionale della pena sono rimessi alla valutazione discrezionale del giudice di merito, il quale nell'esercizio del relativo potere deve formulare la prognosi, positiva o negativa, di ravvedimento di cui all'art. 164, comma primo, cp. L'obbligo della relativa motivazione da parte del giudice, tuttavia, non viene assolto con la mera indicazione delle circostanze di cui all'art. 133 cp, bensì esplicitando l'iter logico seguito per il giudizio conclusivo, con riguardo ad uno o più delle specifiche circostanze e criteri che egli ritenga prevalenti. Sicché il giudice deve indicare, a tal fine, con adeguatezza, anche se sinteticamente, le ragioni essenziali del suo giudizio prognostico proiettato su una presunta realtà futura”⁽⁷⁾.

(7) - Cass. Pen., Sez. I, 8 ottobre 1992, n. 9693 (ud. 18 giugno 1992), P.M. in proc. Bocchetti.

c. Sospensione condizionale

Anche la sospensione condizionale non è un diritto automatico per l'imputato, ma un beneficio che il giudice può concedere ove riesca a formulare un giudizio prognostico favorevole sulla futura estraneità del reo da ulteriori azioni delittuose: "In tema di sospensione condizionale della pena, la presunzione che il colpevole si asterrà dal commettere ulteriori reati non deriva, come effetto automatico, dall'assenza di precedenti condanne risultanti dal certificato penale"⁽⁸⁾.

E si veda che addirittura la Suprema Corte enuncia questo principio: "In tema di sospensione condizionale della pena, la mera considerazione di incensuratezza nei confronti di uno straniero che non risulta avere stabile dimora in Italia e per di più non compiutamente identificato, non può consentire la formulazione di un giudizio prognostico favorevole ai sensi dell'art. 164, comma 1 del cp, che deve essere particolarmente basato sulla personalità dell'imputato al fine di confortare la presunzione di ravvedimento in cui si concreta detto giudizio prognostico"⁽⁹⁾.

d. I casi "preliminari"

Analogo discorso vale per le valutazioni nel rito di udienza di convalida dell'arresto per direttissima e nel rito di udienza di convalida di arresto davanti al giudice monocratico o fermo davanti al gip. In questi casi, che potremmo definire "preliminari" rispetto alla fase processuale vera e propria, si presenta la non meno importante fase dell'applicazione delle misure cautelari personali (custodia in carcere o arresti domiciliari). Se è vero ed incontestabile che tali misure cautelari non possano essere un'anticipazione della pena, è altrettanto vero che comunque il codice di procedura penale le prevede e dunque il legislatore ha ritenuto che possano sussistere determinate situazioni nelle quali siano necessarie. I parametri che il codice stabilisce come metro di valutazione per il giudice sono in tal caso: il pericolo di reiterazione del reato, il pericolo di fuga ed il pericolo di inquinamento delle prove.

(8) - Cass. Pen. Sez. II - 6 aprile 91 - n. 3851 - Pres. Sebastio - Est. Nardi.

(9) - Cass. Pen. Sez. II - n. 3541 del 4 aprile 95- Pres. Longodorni - Imp. Slimani.

La prassi interpretativa porta in questi casi a ritenere che un soggetto formalmente incensurato non presenti - “solo per tale motivo” - rischi di reiterazione del reato. E questo spesso porta alla scarcerazione nonostante la gravità dei fatti.

In realtà anche in questo caso non c'è una legge che sostenga che lo stato di formale incensuratezza automaticamente debba essere considerato come elemento di mancato rischio di reiterazione del reato. Ed il codice prevede anzi che gli elementi di valutazione per identificare tale rischio siano diversi: le specifiche modalità e circostanze del fatto, la personalità della persona desunta da comportamenti o atti concreti o dai suoi precedenti penali.

Non va poi sottovalutata la prassi della “continuazione” in sede di esecuzione finale delle sentenze di condanna passate in giudicato. Anche questo ulteriore aspetto è perfettamente percepito e ben studiato dalla criminalità predatoria che lo sfrutta proficuamente; è un aspetto che incide sul problema della “certezza della pena”, che molto è sentito dalla pubblica opinione e che incoraggia chi delinque perché è conscio del fatto che - molto verosimilmente - comunque alla fine di fatto non sconterà tutte le condanne maturate ma avrà una forte riduzione finale.

La prassi interviene nella fase in cui le condanne diventano definitive (“passate in giudicato”) e vengono registrate sul certificato penale e devono - dunque - essere eseguite; cioè scatta la materiale espiazione della pena (carcerazione se la pena è detentiva). La regola è che tutte le condanne devono (dovrebbero) essere scontate con la somma matematica (cumulo).

Il problema sorge perché spesso il soggetto condannato chiede che una serie di condanne vengano riunite, in sede di esecuzione, con il vincolo della continuazione (art. 81 cpv Codice Penale). Qui interviene la prassi che spesso impropriamente surroga il “cumulo” con la “continuazione del reato” che è cosa ben diversa. In tal modo si ottiene un azzeramento di fatto di molti anni di condanne a pene detentive...

Questa prassi comprensibilmente incoraggia indirettamente chi delinque dato che è nota e fa prevedere in via realistica che alla fine la certezza della pena totale - garantita in linea teorica - poi di fatto va incontro a tali procedure di riduzione sostanziale...

Il meccanismo sopra descritto può essere infinito. Ad esempio, dopo aver ottenuto una “continuazione” in esecuzione di condanne per più reati, anche tra loro diversi per tempi, luoghi, dinamiche e logistica, se dopo qualche mese “passa in giudicato” una condanna per altro reato ancora diverso l’interessato può chiedere ed ottenere la continuazione sulla continuazione; cioè anziché scontare per intero questa ulteriore condanna, magari unendola in continuazione con le precedenti, a loro volta già unite in continuazione, azzera di fatto una sostanziosa parte della pena. E così all’infinito...

Ma il problema è ancora più rilevante se si considera cosa può essere accaduto prima, e cioè nella fase del giudizio (prima che le sentenze diventino definitive...). Può essere in realtà accaduto che nel giudizio cognitivo (patteggiamento o dibattimento ordinario) in realtà il capo di imputazione per un processo non riguarda - ad esempio - una sola rapina in casa, ma tre casi seriali di rapine in casa.

In questa ipotesi, i tre casi (anche se tra loro diversi ed affatto uniti dal medesimo disegno criminoso ma solo espressione di uno stile di vita permanente dedito al delinquere) magari sono stati già allora riuniti con la predetta “continuazione” in patteggiamento o giudizio ordinario e la pena non è stata una per ogni rapina ma già fortemente ridotta per il vincolo della continuazione.

Ancora: può accadere che in tale fase di giudizio di cognizione venga invece chiesta ed ottenuta la continuazione con un altro reato per il quale è già stata pronunciata sentenza di condanna. Dunque - di fatto - il reato di rapina in casa per cui si procede viene “unito in continuazione” con analogo reato di rapina per il quale alcuni mesi prima era stato condannato e si “aggiunge” una pena minima... E così all’infinito...

Il nostro ordinamento giuridico prevede - come è noto - l’istituto della continuazione nel reato. È un principio anche ragionevole, se esiste effettivamente un’attività delittuosa composta da un unico disegno criminoso che si svolge in modo repentino con diverse azioni, una seguente e connessa all’altra; in questo caso l’ordinamento prevede che non si viene puniti per ogni singola azione ma, unendo le singole azioni con il vincolo della continuazione, si va ad irrogare la pena per il reato più grave poi aumentate per una percentuale aggiuntiva (fino al triplo) per tutti gli altri reati connessi.

In realtà spesso nella prassi comune applicativa quotidiana si confonde l'istituto citato della continuazione del reato con la somma matematica dei reati commessi come stile di vita nel corso degli anni. Quindi, sempre per prassi se un soggetto in diversi anni ha vissuto solo commettendo furti, rapine ed altri crimini predatori, senza alcuna identità di unico disegno criminoso, ma semplicemente delinquendo in modo seriale come stile unico di vita, poi di fatto in sede di esecuzione delle pene delle varie condanne gli viene concessa la continuazione tra tutti questi reati in realtà tra loro non connessi. Si ottiene - dunque - uno sconto di diversi anni su condanne peraltro già ottenute - magari - in modo mite come sopra citato. Questa prassi diffusa incoraggia la delinquenza seriale perché di fatto è più conveniente commettere più crimini che uno solo. Ma il paradosso dei paradossi è che c'è la continuazione sulla continuazione, così, io sono certo che se continuo a delinquere permanentemente poi alla fine non sconto quello che mi verrà effettivamente irrogato, ma una piccola parte incollata a quella porzione di pena che ho già maturato in precedenza. Questa è una prassi molto diffusa che di fatto può incoraggiare la delinquenza predatoria seriale. Serve cambiare la legge? Assolutamente no. Basta cambiare le prassi. Perché l'istituto della continuazione del reato non c'entra assolutamente nulla con la somma matematica dei reati seriali attivati come stile di vita. La criminalità predatoria straniera questo meccanismo lo ha studiato e lo ha capito perfettamente.

Un'interpretazione più rigorosa delle norme attualmente vigenti a livello sostanziale e procedurale consentirebbe - senza necessità del varo di nuove leggi - di contribuire a porre freno alla serialità di reati a grave allarme sociale che sempre più si stanno radicando e diffondendo sul territorio nazionale e che vedono uno sforzo sempre più rilevante delle forze di polizia per il relativo contrasto che a volte si ha la percezione sociale di essere di fatto vanificato nella percezione dell'opinione pubblica.

Infine, va citata la rilevante novità normativa sulla "tenuità del fatto". È stato infatti pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 64 del 18 marzo ed è entrato in vigore il 2 aprile, il Decreto Legislativo 16 marzo 2015 n. 28 (in attuazione della legge delega 28 aprile 2014 n. 67) in materia di pene detentive non carcerarie e depenalizzazione (*"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"*).

L'articolo 1 del Decreto citato 'modifiche al codice penale' cambia il Titolo V nella versione "*della non punibilità per particolare tenuità del fatto. Della modificazione, applicazione ed esecuzione della pena*", ed il Capo I nella nuova formulazione "*della non punibilità per particolare tenuità del fatto. Della modificazione ed applicazione della pena*", inserendo l'articolo 131 bis c.p. '*esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto*'.

Tale articolo prevede che nei reati per cui è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena è esclusa la punibilità nel caso in cui: per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo (requisiti da valutare congiuntamente) valutate ai sensi dell'art 133 primo comma C.P. l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento non risulta abituale.

Al secondo comma dell'articolo 131 bis c.p. sono previste le cause di esclusione dell'istituto in esame, essendo espressamente previsto che l'offesa non può essere considerata di particolare tenuità quando:

- l'autore ha agito per motivi abietti o futili o con crudeltà anche in danno di animali;
- ha adoperato sevizie o, ancora;
- ha approfittato 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.

Al terzo comma del citato articolo è poi previsto che il comportamento può definirsi abituale quando l'autore sia stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza, ovvero abbia commesso più reati della stessa indole, anche se ciascun fatto isolatamente considerato sia di particolare tenuità, nonché nel caso in cui si tratti di reati che abbiano ad oggetto condotte plurime, abituali e reiterate. Seguono modifiche procedurali per la contestualizzazione di questo nuovo principio in fase processuale ma anche in fase preprocessuale (archiviazione).

Il punto cardine della riforma è la valutazione giurisdizionale per decidere se per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo (requisiti da esaminare congiuntamente da parte del magistrato) - valutate ai sensi

dell'art 133 primo comma Codice Penale - l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento non risulta abituale.

Va sottolineato che questa innovazione normativa impone una nuova logica di redazione delle comunicazioni di notizie di reato da parte della Polizia giudiziaria. Non vi è dubbio, infatti, che il Pubblico Ministero in primo luogo e - successivamente ed eventualmente - il Giudice possono acquisire elementi di valutazione sui punti in questione in prima fase esclusivamente sulla base della informativa che la Polizia giudiziaria in via iniziale ha inviato al Pubblico Ministero. Dunque, a nostro modesto avviso, la struttura della CNR per i reati che rientrano in tale contesto previsionale dovrà vedere una evoluzione in sintonia con il dettato della nuova norma, e pertanto sarà necessario che ciascun organo di polizia giudiziaria esponga nei dettagli ed in modo chiaro tutti i dati che saranno necessari ai magistrati successivamente per operare una valutazione in ordine alle circostanze sopra citate, tutti in condizione di decidere sulla esistenza o meno della 'particolare tenuità del fatto'. Il che conferma la teoria che le comunicazioni di notizie di reato non possono essere asettiche e strettamente oggettive, ma devono comunque in qualche modo illustrare nei dettagli tutti gli aspetti sia oggettivi ma anche e - soprattutto - soggettivi comportamentali inerenti il caso di specie. Si aprono, dunque, nuovi scenari e nuove linee evolutive anche in questa delicata fase primaria.

5. Casi di studio

Ciò di cui tratteremo in conclusione richiama, di fatto, il concetto militare di task-force con il quale si indica uno strumento flessibile ed efficiente, rapidamente schierabile in situazioni diversificate con un'adeguata struttura di Comando e Controllo. Una task force è, in altre parole, un complesso organizzato ai fini dello svolgimento di una missione o compito specifico, che viene poi sciolto quando il compito sia stato compiuto.

Benché tale concetto, lanciato in versione Joint e Combined alla fine del 1993 in ambito NATO, sia tipico della dottrina militare, non mancano esempi di applicazione in ambito attività di polizia.

In Francia, ad esempio, già nel 2010, in seno alla Gendarmerie Nationale, fu avvertita l'esigenza di fronteggiare le esigenze di sicurezza pubblica con la possibilità di creare squadre investigative comuni che coinvolgessero Unità e Servizi diversi della stessa Gendarmerie.

In particolare, fu prevista la possibilità di costituire Gruppi di lavoro, Unità temporanee, istituite dai Comandanti di livello regionale, d'iniziativa o su proposta dei Comandi subordinati, a seguito della commissione di gravi crimini o reati seriali, con il coinvolgimento di risorse umane e tecniche di Reparti territoriali e Specializzati della Gendarmeria, necessarie per la condotta di attività di polizia giudiziaria per un periodo determinato. Ogni Gruppo di lavoro è posto alle dipendenze di un Direttore di Operazioni (DOE), che si avvale di un Direttore d'Inchiesta (DE), che assicura il funzionamento e lo svolgimento delle indagini.

Sempre nella dottrina della Gendarmeria francese, la Cellula investigativa è invece un'unità investigativa temporanea, creata provvisoriamente a livello centrale, d'iniziativa o su proposta del competente livello ordinativo territoriale, anche su attivazione dei Comandi da esso direttamente dipendenti, a seguito della commissione di gravi crimini o reati seriali. Essa raggruppa le risorse umane e tecniche di diverse Unità territoriali e specializzate necessarie per la realizzazione di attività di indagine specificamente individuate.

Ogni Cellula è posta alle dipendenze di un Direttore di Operazioni (DOE), che si avvale di un Direttore d'Inchiesta (DE). Il Direttore di Operazioni rende conto mensilmente dell'attività della cellula ai competenti Uffici di Vertice.

Nella previsione organizzativa della Gendarmeria Nazionale francese è chiarito che l'efficacia delle attività investigative è correlata alla capacità di ripartire in maniera precisa le responsabilità tra i differenti attori coinvolti.

Il coinvolgimento dei Comandanti deve quindi essere assoluto al fine di poter:

- impiegare in maniera sinergica l'insieme delle risorse umane e finanziarie messe a disposizione;
- esercitare un'appropriata azione di controllo;
- gestire le esigenze mediatiche correlate a situazioni delicate.

Il Direttore di Operazioni (DO) è un attore fondamentale per la condotta delle attività investigative, ogni qual volta siano impiegate significative risorse umane e ingenti quantità di materiali e mezzi. Tale funzione risiede nel Comandante dell'unità responsabile dell'indagine, che la può delegare ad un ufficiale subordinato, mentre la designazione del Direttore d'inchiesta (DE) deve avvenire possibilmente a breve distanza dalla commissione del fatto criminoso/sequenza dei reati e deve tenere in considerazione la tipologia, la durata e/o la complessità prevedibili dell'indagine, oltre alle qualità professionali e all'esperienza dell'ufficiale selezionato per tale incarico. Nei casi più complessi, il DE può essere assistito da un Aggiunto e da un Coordinatore delle operazioni di criminalistica. Il DE, responsabile del rispetto della procedura nel corso delle indagini ed interlocutore privilegiato dell'AG mandante, informa costantemente la scala gerarchica sull'evoluzione delle attività, chiedendo la validazione di ipotesi di lavoro e, se necessario, rinforzi.

Il concetto di task-force attuato dalla Gendarmeria Nazionale francese potrebbe essere mutuato con specifico riferimento al fenomeno dei reati predatori che ha assunto, come rilevato per ultimo dal menzionato 2° rapporto sul Benessere equo e sostenibile del 2014 del Cnel e dell'Istat, livelli di endemico allarme sociale. Presupposto ineludibile dovrebbe essere un'approfondita analisi del contesto territoriale di competenza, volto a delineare i termini quantitativi e qualitativi di manifestazione di tale particolare forma di minaccia alla sicurezza pubblica del territorio in esame nonché la georeferenziazione delle maggiori concentrazioni di delitti predatori.

Una volta definito il quadro della minaccia si potrebbe organizzare, anche sul piano effettivo e con limitata durata temporale, delle unità ad hoc che dovrebbero avere alcuni requisiti fondamentali. Il primo è quello di essere il più aderente possibile all'ambito territoriale afflitto dalla peculiare criticità della sicurezza pubblica. Tali cellule potrebbero poi essere poste alle dirette dipendenze funzionali del livello ordinativo che fornirebbe le risorse umane dedicate al contrasto, con la supervisione di quello immediatamente sovraordinato che garantirebbe altresì la necessaria osmosi info-operativa con le altre Unità preposte alle investigazioni, in costante sinergia con i servizi preventivi proiettati sulle rispettive giurisdizioni, perseguendo in tal modo una reale, fluida e omogenea "consorzialità".

Naturale conseguenza del dispiegamento a ragion veduta di tali cellule sarebbe l'acquisizione e la progressiva stratificazione di un "know-how" nello specifico settore che, col tempo, potrebbe consentire di disporre di un patrimonio informativo propedeutico a migliori e più tempestive performance investigative. I risultati di qualche tentativo di applicazione dei concetti di task-force correlato all'attuazione del principio della concentrazione a massa delle risorse umane e tecniche operato in ambito nazionale risulta aver prodotto risultati positivi in termini di attività di contrasto.

6. Conclusioni

Ciò che emerge ancora dalla disamina della strategia operativa adottata dalla Gendarmerie francese, oltre che una tipica struttura organizzativa per obiettivi di tali Cellule/Gruppi di lavoro, è altresì un elevato grado di delega della responsabilità ai livelli ordinativi periferici ed un considerevole livello di riconoscimento dello spirito di iniziativa dei Reparti territoriali.

Invero, tale grado di delega dell'iniziativa e della responsabilità, soprattutto a livello dirigenziale, appare assolutamente compatibile anche con la normativa tesa all'efficientamento della Pubblica Amministrazione italiana. Come, ad esempio, le disposizioni introdotte dal Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni" (non applicabili direttamente al comparto sicurezza), che assicurano una migliore organizzazione del lavoro, il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo, nonché la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità.

Al successivo primo comma dell'art. 3., nei principi generali si rileva che la misurazione e la valutazione della prestazione sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.

Nel successivo art. 4, concernente il ciclo di gestione della performance, è detto che, ai fini dell'attuazione dei principi generali di cui all'articolo 3, le amministrazioni pubbliche sviluppano, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il ciclo di gestione della performance, articolato nelle seguenti fasi:

- definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

L'art. 5, obiettivi e indicatori, dispone che gli obiettivi, programmati su base triennale e definiti, sono:

- rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione;
- specifici e misurabili in termini concreti e chiari;
- tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi;
- riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno;
- commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;

- confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente;
- correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

Volendo fare un riferimento al quadro giuridico di riferimento per l'Arma, il Decreto Legislativo 5 ottobre 2000, nr. 297 "Norme in materia di riordino dell'Arma dei Carabinieri", nel descrivere all'art. 15, comma 1, l'Organizzazione Territoriale dell'Arma, attribuisce ai Comandi Provinciali le funzioni di direzione, di coordinamento e di controllo dei Reparti dipendenti e la responsabilità dell'analisi e del raccordo delle attività operative e di contrasto della criminalità condotte nella provincia anche da Reparti di altre Organizzazioni dell'Arma. Al secondo comma è ribadito che l'Organizzazione territoriale, quale struttura essenziale per il controllo del territorio, costituisce riferimento per i Reparti delle altre Organizzazioni dell'Arma nell'espletamento delle attività di rispettiva competenza. Sempre nello stesso provvedimento vengono attribuiti ai Comandi regionali il compito precipuo di occuparsi di gestione del personale e di coordinamento e di controllo delle attività dei Comandi Provinciali. Nell'ambito della normativa interna di carattere operativo, diramata a seguito di direttive del Ministro dell'Interno, vengono inoltre attribuiti a tale livello ordinativo funzioni di coordinamento operativo e di saldatura delle attività dei Comandi dipendenti per i fenomeni di rilievo ultra provinciale.

In definitiva il fenomeno va affrontato a più livelli e con un approccio onnicomprensivo: dall'accresciuta sensibilità del singolo operatore nei confronti della vittima, al coordinamento preventivo e repressivo tra reparti ordinativamente già esistenti o creati ad hoc - peraltro già operato nell'ambito dell'Organizzazione Territoriale dell'Arma dei Carabinieri -, eventualmente esaltato e migliorato dal coordinamento interforze attuato dalle Prefetture, all'esatta e puntuale applicazione delle norme del cp e del cpp meno favorevoli nei confronti del reo. Ma anche il coinvolgimento di altri attori sociali, di cui non abbiamo accennato per non allargare eccessivamente il tema e l'indirizzo eminentemente istituzionale con cui lo abbiamo affrontato: i media, nel non enfatizzare in maniera eccessivamente negativa certi eventi, ma al contrario sottolineare i successi che le forze di polizia raggiungono nella prevenzione e nel contrasto; la scuola, nel creare negli studenti, fin dalla più giovane età, la

coscienza civica ed il rispetto della legalità, affinché imparino a vedere negli operatori della sicurezza non delle “guardie” che vigilano esclusivamente con compiti repressivi nei loro confronti, quanto piuttosto delle persone che agiscono per garantire la sicurezza loro e dei loro affetti e proprietà; la politica, infine, prendendo seriamente coscienza che il problema esista e vada affrontato, sì senza isterie autarchiche, ma anche con la coscienza che lo sviluppo - che sia sociale, economico, culturale - di un Paese passi per forza di cose dalla sicurezza, anche solo quella percepita dai propri cittadini.

LA VIOLENZA CONTRO LE DONNE: APPROFONDIMENTO SULLE CAUSE E CRONISTORIA DELLE AZIONI DI CONTRASTO



Giorgio Stefano MANZI

*Tenente Colonnello
Comandante del Reparto Analisi Criminologiche del
Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche
Roma*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L'autore della violenza: dalla discriminazione delle donne ai crimini contro le donne. - 3. La vittima: impotenza appresa, ascolto e assistenza. - 4. Cronistoria delle azioni di contrasto.

1. Premessa

Nel Decreto Legge n. 93 del 14 agosto 2013, successivamente coordinato e convertito in Legge n. 119 del 15 ottobre 2013, con gran frequenza sono riportate le parole “relazione affettiva”, “violenza di genere”, “vittima”. D'altronde, si dirà, il titolo del Decreto inizia con “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere...” e quindi i termini sono d'obbligo, attesa la materia legiferata.

Scorrendo il testo, tuttavia, chi legge si imbatte in una alternanza di lessico:

ora è più attento agli aspetti sociali laddove si parla di vittima, di relazione, di convivenza, di violenza fisica o psicologica, di lavoro, assistenza e accoglienza, mentre diviene francamente giuridico quando la vittima si trasforma in parte offesa, l'autore veste i panni dell'indagato od imputato, la violenza diviene una condotta e le Forze di Polizia adottano provvedimenti, laddove, cioè, predomina la valutazione punitiva. È un testo, quello legiferato, che quindi tiene insieme due mondi strettamente contigui tra loro, ma separati dalle regole della Giustizia e dei suoi riti. Se la Giustizia penale, da un lato, non può consentire una eccessiva sudditanza, nei suoi percorsi e nelle sue procedure, al magma emotivo e culturale, proprio a garanzia della perfezione ed imparzialità del processo giudiziario, dall'altro versante la violenza e la discriminazione di genere si nutrono invece delle problematiche e delle caducità delle relazioni sociali, delle debolezze dei singoli e di una cultura sociale che stenta a qualificarsi come inclusiva e paritaria.

Se la violenza criminale contro le donne raccoglie un numero, importante ma discreto, di singoli autori, la discriminazione di genere coinvolge l'intera società, rendendola in parte responsabile morale anche degli episodi criminali commessi da quel numero finito di autori maschi. In queste pagine si cercherà di porre il lettore in una posizione che consenta, come fosse in cima ad un'altura, di osservare entrambi i versanti, così individuando la diversa composizione dei terreni, le discontinuità, lo scorrere delle epoche, ma cogliendo anche quanto il problema sia intimamente integrato.

Per farlo, ci si avvarrà di alcune citazioni ed alcuni esempi, talvolta storici, tal'altra ricavati dalla econometria criminale, o dalla psicologia e psichiatria, o dalla "tecnica professionale", per infine ripercorrere la cronologia delle azioni di contrasto internazionali promosse degli ultimi decenni e fornire un inquadramento di quanto adottato, o in corso di adozione, in Italia.

2. L'autore della violenza: dalla discriminazione delle donne ai crimini contro le donne

La Teoria dei Giochi di Oskar Morgenstern e John von Neumann (*Theory of games and the economic behaviour*, 1947) illustra come un agente economico (l'es-

sere umano per antonomasia) adotti percorsi decisionali in base a una analisi contingente dei costi e dei benefici, posti in relazione al traguardare un obiettivo pagante - costituito dalla "utilità attesa" - in base alla propria disponibilità ad accettare condizioni di rischio, cioè che il traguardo dell'obiettivo possa non concretizzarsi o anzi possa trasformarsi in un danno, all'interno di un contesto regolamentatorio noto e pre-esistente.

Sulla scia del loro lavoro, il premio Nobel Gary Becker studiò a lungo i processi razionali che governano le scelte economiche del crimine, laddove egli intendeva, con economia del crimine, la strategia di allocazione di risorse cui il singolo accede per deliberare, o declinare, la commissione di un reato. In "Crime and Punishment: an economic approach" del 1968 l'autore riporta una importante affermazione: "...La scelta criminale interviene allorché una persona ritiene che l'utilità attesa dalla condotta criminale superi quella che egli o ella ritiene possa essere ottenuta usando lo stesso tempo e risorse in un'altra attività lecita. Alcune persone divengono criminali, non perché le loro motivazioni di base siano differenti da quelle delle persone oneste, ma perché cambiano, in chi commette il crimine, i costi ed i benefici ...⁽¹⁾".

Le strategie anticrimine, egli poi aggiunge, dovrebbero trovare un punto di equilibrio in cui l'intervento dello Stato, in proporzione alle risorse messe a disposizione, restituisce miglior profitto in termini di decremento del livello di criminalità. Tra gli strumenti a disposizione, Becker annovera anche il "codice etico", quel complesso di norme - che traggono vigore dalle regole sociali e culturali - che sconsigliano la consumazione di un reato anche per via della reazione del comparto sociale dell'agente, prescindendo dalla sanzione edittale. Il "codice etico" peraltro agisce su leve sentimentali come la "vergogna", il "rispetto", il "senso di colpa" o il "senso del dovere".

Becker tuttavia ha sempre trattato i processi criminali razionali, quelli cioè che producono, al termine della condotta illecita, una quantità di utilità, oggettivamente intesa, la cui qualità ed intensità è comunemente comprensibile: tipicamente il vantaggio patrimoniale, il denaro, le merci e i beni di lusso, i vantaggi, l'omissione di dazioni fiscali, ecc.

(1) - G. Becker, 1968.

Agli studi menzionati Savage e Friedman (1954) e più recentemente Guala e Motterlini (2003) hanno contribuito mettendo a disposizione talune integrazioni: in primo luogo, il concetto di utilità attesa soggettiva, vale a dire una utilità non necessariamente razionale ed oggettiva ma confezionata in base alle aspettative più intime e proprie dell'individuo, e spesso, quindi, irrazionale; secondariamente, il concetto di credenziale individuale, cioè la tenuta in conto di pre-concetti e fattori, francamente personali, che alterano la razionale costruzione dell'analisi qualitativa e quantitativa dei costi e benefici (si pensi alla superstizione, per definizione irrazionale, antieconomica e soggettiva).

Una prima osservazione quindi conduce proprio alla definizione che la violenza contro le donne, in quanto donne, e diversamente dal loro sfruttamento criminale, non possiede, in qualunque sua manifestazione delittuosa alcuna utilità oggettiva.

Residua invece, un panorama di soggettive utilità che hanno riscosso e riscuotono ancora la condivisione del gruppo sociale di riferimento.

Si tratta, in pratica, di una utilità soggettiva destinata al gruppo sociale che in questo contesto opera da osservatore e valutatore del singolo.

È il caso, per esempio, del Karo-kari, particolarmente ricorrente in alcune realtà del Pakistan del nord, noto come *Honour Killing*, che si realizza allorquando una donna della cerchia familiare non si attiene alle “regole” ed ai “divieti” impostile e che viene punito con la morte - tipicamente per arma bianca - portato coralmente in suo danno dai maschi della famiglia. Il magma violento che sottostà al Karo-Kari è il rovescio del concetto di vergogna latino: per i latini la vereor ricadeva in chi la provava, non in chi la provocava, e costituiva, all'epoca, uno dei più frequenti motivi di suicidio. Agiva, la vergogna, su quel caleidoscopio di sentimenti ed atteggiamenti che tenevano in piedi la *dignitas*, il diritto-dovere alla dignità di sé stessi, non di altri.

Nell'*Honour Killing* la vergogna è, al contrario, riversata su colei che si ritiene esserne la causa. È cioè skam (radice sanscrita dell'inglese *shame*), e può essere alienata solo agendo contro chi l'ha originata: è stupefacente che in tali realtà la skam è provocata solo dalle donne, anche quando vittime di violenza sessuale, e dagli omosessuali, non da altri. Nel 2013, in Pakistan, vi sono state 860 uccisioni di donne per *Honour Killing*, seguite da oltre ottocento suicidi indotti,

ventitrè dei quali per aver partorito una bambina, anziché un maschietto⁽²⁾.

Tranne taluni casi (come per l'omicidio di Hina Saleem, avvenuto nel bre sciano nel 2006) se la vittima predestinata vive in occidente, viene subdolamente fatta ritornare nel paese di origine, dove verrà uccisa dai maschi di famiglia riunitisi, col duplice scopo di sfruttare la debolezza del sistema repressivo, che sovente resta silente o comunque accomodante, e fruire del consenso morale della collettività, che costituisce appunto l'utilità soggettiva.

Non è un concetto molto dissimile - almeno nella sua ratio ispiratrice, in verità - da quello che veniva inteso e ricompreso nel Codice Penale italiano fino al 1981, quando l'art. 587 (Omicidio e lesione personale per causa d'onore), che attenuava grandemente le pene edittali per i reati di omicidio e lesioni, venne abrogato con la Legge n. 442 del 5 agosto di quell'anno.

Dalla violenza omicida in un ambito macro-relazionale, ci si ritrova addirittura nel contesto delle credenziali individuali quando si annota che cosa accade alle bambine e le adolescenti prevalentemente nepalesi e indiane appartenenti alle classi più povere quando si scopre che hanno dei nodi tra i lunghi capelli neri. Il nodo, il Jat, è un segnale di vaticinio divinatorio che le conduce a divenire Devadasi, le "schiave di dio", devote a Yellamma, una delle divinità protettrici della fertilità e del commercio. Notabili e commercianti dei paesi limitrofi accorrono nei templi per violentarle per primi, come gesto benaugurale per i loro mestieri, con il "trucco" di un matrimonio temporaneo, per evitare il processo. Dopo la violenza, divenute inutili per la funzione evocatoria, vengono destinate ai postriboli dell'area, dove spesso muoiono entro i trent'anni d'età. Nell'ultimo decennio, secondo le stime della *National Commission of Woman* indiana, nell'ambito del progetto sociale *Devadasi Maintenance Allowance*⁽³⁾.

Non meno dolorosa è stata la vita delle donne cinesi, ed in parte anche di quelle giapponesi, almeno fino alla prima metà del secolo scorso: la pratica del Loto d'oro - far crescere deformi i piedi delle donne in modo da far indossare scarpe non più lunghe di otto-dieci centimetri - era il tratto distintivo di appartenenza di genere.

(2) - *Human Rights Commission in Pakistan*, State of Human Rights, Annual Report, 2014.

(3) - Citato dal Prof. Rekha Pande, Università di Hyderabad, 2014, sono state così sacrificate 39.565 giovani donne.

La donna, in quanto tale, diveniva riconoscibile nel suo gruppo sociale, potendo così ambire ad una vita più tutelata, solamente se deformata nelle sue estremità inferiori.

Già vale la pena di introdurre una considerazione più psicodinamica: l'attrazione dei piedi deformati non ricadeva in una altrettanto deformata percezione della bellezza femminile (come accadeva in altre culture, tipicamente primitive: una donna era più attraente se esageratamente abbondante, o muscolare, in favore della procreazione) bensì nella constatata disponibilità della donna a soggiacere ad imposizioni vittimizzanti che la rendevano, di fatto, apprezzabile più per la "sudditanza di genere" dimostrata che non per le effettive caratteristiche antropomorfe. La difficoltà nel camminare, l'impossibilità di lavorare, spostarsi, di muoversi, la rendeva una compagna silente, immobile e, quindi, ideale.

Si tratta, in pratica, di una forma di de-personalizzazione culturale, in favore del riconoscimento sociale e della tranquillità matrimoniale, che, sotto altre pratiche, dilaga anche odiernamente, in talune popolazioni, neanche così numericamente esigue.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità⁽⁴⁾ stima infatti in oltre 125 milioni le donne sottoposte alla mutilazione dei genitali esterni, una pratica violenta e degradante contro la quale l'Italia, da decenni, è schierata in prima linea: fu il nostro paese, infatti, ad imporre per primo all'ONU la adozione di una decisa moratoria contro le MGF (mutilazioni genitali femminili) ritenute insopportabili per un mondo civile.

La MGF interviene in un contesto già più inter-personale, sebbene calato in seno alla società, in cui la de-personalizzazione ha lo scopo di provocare la disgregazione dell'aspetto femminile della donna da quello funzionale di moglie. Una simile scissione fisica, nelle aspettative del maschio, si traduce in baluardo per la monogamia e per la pretesa fedeltà muliebre ottenuta privando quest'ultima della funzionalità fisiologica, quindi della attraibilità del tradire.

L'autrice Carla Pasquineti, in un suo scritto del 2000, offre una ulteriore spiegazione. La mutilazione genitale femminile rivestirebbe anche una funzione

(4) - *Fact sheet* n. 241, aggiornato al febbraio 2014.

riparatrice per una “dimenticanza” nel corpo femminile. L’escissione della clitoride conferirebbe univocità di genere ad una donna che, se non escissa, porterebbe con sé una scomoda traccia maschile. Questa lettura sembra avere una impronta di “giustificazione morale⁽⁵⁾”, funzionale per appellare ideali “di alto livello” per qualcosa di cruento ed orientato solo a garantire la proprietà individuale, e non utile di certo a colmare una dimenticanza evolucionistica. Peraltro, i tentativi di rendere le MGF un “atto simbolico” (una lieve puntura con uno spillo, senza alcuna escissione) sono stati vani, a riprova che l’elemento ricercato è proprio quello dell’annullamento fisiologico.

Una ricerca condotta dall’Ospedale Careggi di Firenze nel 2004 sulle emozioni e sentimenti provati dalle donne escisse conclude per: sofferenza, paura, felicità, rispetto, orgoglio, rabbia, dolore, ma soprattutto sottomissione.

L’elemento comune agli esempi citati è il concetto di sacrificabilità della donna, ora in favore della stima del gruppo, ora del buon auspicio, ora della fedeltà coniugale.

L’avversione di genere e la sacrificabilità sociale della donna è storicamente consolidata, anche nelle culture mediterranee antiche, come in quella greca.

Platone ad esempio, nello scrivere il “Simposio”, assegna a Socrate, invitato alla cena di Agatone per discutere con altri uomini di cultura e d’arme dell’“amore”, un compito ingrato per l’epoca.

Il filosofo ateniese infatti fa raccontare a Socrate - che è stato richiesto dai commensali di descrivere che cosa fosse l’amore - di aver ricevuto un insegnamento ed una spiegazione da una donna, Diotima di Mantinea. Un azzardo per quei tempi: assegnare un ruolo di rilievo - addirittura di sapienza - ad una donna. Una donna - Diotima - che sa e conosce e che insegna, addirittura a Socrate.

La avversione di genere nella Grecia antica si ripercuoteva anche nell’approccio religioso politeista ed antropomorfo tipico dell’Ellade. Ciò che non era comprensibile per l’uomo dell’epoca veniva infatti relegato ad un mondo fantastico, popolato da esseri antropomorfi, dotati di poteri sovranaturali, raccolti su di un alto monte, in grado di sovvertire la comprensibilità dei fatti terreni.

(5) -Così in A. BANDURA, 1962.

Quel che l'uomo era incapace di spiegare razionalmente, veniva deviato nel mondo divino, cui erano attribuiti i poteri selvaggi della natura ma anche quelli dei sentimenti e delle passioni che sconvolgono. Le passioni sconvolgenti ed inspiegabili - come l'amore, l'ira o l'arte - erano tipicamente assegnate a figure mitologiche femminili, peraltro sempre in grado di predire il futuro, ed in particolare le disgrazie. La donna racchiudeva in sé, cioè, tutto ciò che l'animo del maschio temeva e, allo stesso tempo, desiderava.

Omero, nell'Iliade, quando Agamennone rapì Briseide innescando la rabbiosa reazione di Achille, che la possedeva come schiava e che per questo si astenne dai combattimenti, descrive come il capo dei guerrieri achei si sia giustificato dinanzi all'eroe figlio di Peleo, dicendogli di esser rimasto preda dell'Athai, la follia: "Non accusarmi di averti portato via la tua schiava. Sai quale Athai gli dei mettono nella mente degli uomini", riferendosi proprio alla passione fisica per Briseide.

L'uomo, cioè il maschio, ha sempre temuto i sentimenti potenti, pervasivi, come l'amore o l'odio o il desiderio di possesso, la paura dell'abbandono o la passione fisica, perché muovono reazioni devastanti, e in modo subliminale li ha sempre attribuiti al genere femminile.

In epoca medievale, il *Malleus Maleficarum*, il "vademecum operativo" del XV secolo utile per contrastare la stregoneria, venne intitolato già declinato al femminile ("maleficarum", anziché "maleficorum" o "maleficium") e "bolla" come capaci di esercitare i malefici solo le foeminae, ritenute propense alle diavolerie e naturalmente dotate dei poteri per sovvertire l'equilibrio maschile e quindi addirittura meno sensibili alla Fede cristiana.

Non molto distante, concettualmente, l'imposizione talebana del burqa e della copertura integrale del corpo femminile. Il suo obbligo, seppur ancorato alla Sura XXIV: - 31 del Corano, odiernamente sembra assai più dovuto alla faccia rivolta al corpo femminile di provocare, se intravisto, insane passioni relazionali: non è compito del maschio quello di regolare pulsioni e manie, ma è colpa delle donne quello di provarle.

Sul punto, il filosofo e psicanalista Umberto Galimberti della Ca' Foscari di Venezia più d'una volta ha proposto una interessante osservazione.

La discriminazione e la violenza contro le donne, suggerisce l'accademico,

trovano una motivazione nella incapacità maschile di dialogare con le due soggettività della donna e ridurla entro una unica soggettività solo femminile, corporale, consente al maschio di alienare l'ansia ed il timore. La donna infatti ha una prima soggettività individuale, quella di persona in quanto tale e che condivide con il maschio nella scena "pubblica", ma ne possiede una seconda che è quella di femmina, compagna e madre, che ella segue con le speciali capacità che le funzioni materna e femminile comportano. L'uomo, limitato ad una singola soggettività, e solo saltuariamente impegnato nella riproduzione, non tollera l'ansia del dialogo "plurimo" e l'angoscia dell'invasione di campo.

Per la psicanalisi, originariamente freudiana, è come se il maschio fosse capace solo di una libido narcisistica, cioè di una pulsione rivolta solo a sé stesso, alla sua unica dimensione, e non fosse in grado di elaborarla, cioè evolverla, verso una libido oggettuale, cioè impegnata nella evoluzione della relazione del sé con altri.

Freud, questo concetto, lo espresse negli anni Venti, ne "Il disagio della civiltà": è curioso che lo psichiatra, riferendosi alle criticità della società, abbia fatto riferimento alle patologie della relazione.

I Greci antichi già ne avevano colto il senso: Eros, (quel bimbo alato ed arciere che simboleggia l'amore in tutta la mitologia greco-romana) non è figlio unico di Poros e Penia, ma ha i fratelli Himeros, l'amore fisico, Photos, l'amore idealizzato, quello "platonico", e Anteros, l'amore rispettoso e corrisposto. Eros può crescere e divenire adulto solamente se accanto a lui c'è Anteros, diversamente rimane bambino.

E come tutti sanno, i bambini, quando si incapricciano verso un giocattolo che gli viene tolto o che non funziona più, lo distruggono, pervasi dalla rabbia della perdita o del malfunzionamento dell'oggetto. Ancor di più quando "perdono" in un gioco.

La rabbia narcisistica, tipica del bambino, si trasforma in aggressività distruttiva.

È ormai conclamato che il nodo centrale della violenza maschile nella relazione personale con la donna è proprio questo.

Non si tratta di una malattia mentale e neanche di un disturbo della personalità: si tratta di incapacità nell'evolvere una condizione del proprio animo.

Nelle statistiche su femmicidi e violenze contro le donne, il trend delle franche patologie psichiatriche o gravemente psicologiche, cioè che viziano la capacità di intendere e volere, è costante e si attesta intorno al 3-5% dei casi. Il restante 95%, cioè, ha visto agire autori psichicamente integri.

V'è dell'altro, quindi, che gira intorno ad un concetto ultimamente molto in voga: incompetenza emotiva. Lo psicanalista argentino Miguel Benasayag la definisce "clinica del legame". Funziona, l'incompetenza emotiva, come una paratia stagna che impedisce all'individuo di accedere ai propri medicinali psichici, per affrontare una emergenza, emotiva o emozionale, che lo sta attanagliando. Al contrario, la competenza emotiva, infatti, cresce nell'individuo con le cure della società e della famiglia, fin da quando l'individuo nasce, poi diviene bambino e poi si conclama come adulto.

Quando il bambino distrugge il giocattolo che non gli dà la vittoria, cioè che non lo gratifica, così non più esaltandolo, prova piacere per aver eliminato la causa delle sue sofferenze. O meglio, non prova più l'angoscia della rabbia frustrante.

La filiera della psicanalisi, da Freud a Jung ed a Lacan, insieme a tanti altri, tratta l'aggressività relazionale in questo senso e la definisce come "l'espressione tipica delle pulsioni dell'Io di fronte alla frustrazione": l'aggressività cioè è al servizio del "principio di piacere", anzi, del "principio dell'evitare un dispiacere più grande", che è appunto il potente sentimento della frustrazione.

Il maschio che uccide la donna che lo ha lasciato ha permesso che la frustrazione rabbiosa dell'abbandono (o dell'aver la donna scelto un altro uomo) prevalesse. L'omicidio gli sembra più tollerabile, anche nelle sue conseguenze penali oltreché umane, rispetto la frustrazione patita. Anche la minaccia di un futuro abbandono, la minaccia della solitudine cioè, sono il perfetto companatico dell'aggressività. "...la solitudine è come una strada lastricata dal Diavolo..." scriveva Vladimir Nabokov in "Fuoco pallido" del 1962.

Ma anche il rifiuto è una frustrazione, l'insuccesso è una frustrazione, la gelosia è una frustrazione potente ed è rabbiosa frustrazione anche lo stupro, con l'aggravante che la violenza sessuale è il "cogliere l'occasione" per uno copione originario che è primitivo e preesistente nella psiche di chi violenta sessualmente.

Non si violenta una donna d'embèe; si realizza, d'embèe, ciò con cui già prima, negli anni, ci si era presa una pericolosa confidenza, tanto da renderla possibile e attuabile.

Lo stupro è la messa in scena di una trama già subliminale nel suo attore, in cui nessuno ha messo mano per riscriverla correttamente.

Il massacro del Circeo del 1975, quello compiuto da Angelo Izzo, Andrea Ghira e Gianni Guido, cioè, era già nelle corde culturali ed individuali, come gli eventi del 2005 han tristemente riconfermato.

Nel crimine di genere quindi si materializzano quelle due condizioni - l'utilità attesa soggettiva e le credenziali individuali - che sono il perno motivazionale del maschio violento per le ragioni di un crimine - o di una discriminazione - per definizione oggettivamente irrazionale.

3. La vittima: impotenza appresa, ascolto e assistenza

La relazione tra uomini e donne riguarda anche la loro correlazione socio-economica, non violenta nella sua esplicitazione, ma con conseguenze talvolta concorrenti.

Anche dopo la rivoluzione industriale, il "sito di prestazione lavorativa della donna era la casa⁽⁶⁾" e le sue caratteristiche tipologiche erano di lavoro operaio, non qualificato, non remunerato e non regolamentato. Non vi era, in breve, una autonomia socio-economica: l'autonomia delle scelte, anche economiche, grava in modo importante sul numero scuro dei crimini di genere.

Quando una donna tace le violenze che patisce sembra di trovarsi di fronte ad un illogico comportamentale.

Non affrancarsi equivale a mantenere uno status quo vittimizzante che contravviene alla logicità ed alla esperienza, da cui si dovrebbe apprendere per le strategie future. V'è, invece, una comprensibile spiegazione, che porta ad un esame critico degli strumenti offerti a questa speciale categoria vittimologica, almeno fino a pochi anni fa.

(6) - Così Giovanna Franca DALLA COSTA in *Un lavoro d'amore*, 1978.

Martin Seligman, teorico del cognitivismo, la chiama “learned helplessness” (1972, 1978), cioè “impotenza appresa” e la definisce come una condizione in cui l’individuo, come in un paradosso, preferisce mantenere una condizione afflittiva - ma di cui pensa di conoscere i limiti estremi - piuttosto che incamminarsi in una avventura, forse liberatoria, ma dai contorni meno conosciuti e certi e sconsigliata agli insuccessi altrui.

Tacito, nelle *Historiae*, alludendo invero alla corruzione, scriveva che “...la felicità corrompe gli animi e li devasta...”, concetto poi ripreso da Agnolo Pandolfini⁽⁷⁾ in relazione all’opportunità di evitare di “...far sapere troppo...” alla propria sposa perché questa potrebbe così avere “...notizie per immaginare la propria fuga ...” oppure prendersi “...eccessiva confidenza...”.

L’impotenza appresa è legata alla familiarità, cioè il ritenere di conoscere i confini estremi di un certo comportamento od effetto. La familiarità, per essere pragmatica, è quella condizione che porta una donna ad accordare l’ultimo incontro, fatale, a quel maschio violento che ha lasciato qualche settimana prima, ritenendo di essere grado di contenere le sue sfuriate, giustificate per il troppo amore.

Il combinato-disposto tra familiarità e sconforto produce quella pervasiva sensazione di impotenza che in molte donne, anche odiernamente, lavora come un tarlo nel suggerir loro di mantenere inalterata la loro situazione. Ad esso, poi, concorrono spesso il timore per i propri figli, la sensazione di vergogna nel render note le proprie vicende, l’incertezza economica e residenziale.

Fino a circa venti anni fa, questo modello giustificativo era sufficientemente vero, per svariate ragioni, ma odiernamente lo è molto meno. Una donna vittima di violenza, domestica o non, sessuale o psicologica, stenta ad affidarsi ad apparati pubblici quando non ne conosce le dinamiche, la capacità interpretativa e di comprensione, le potenzialità protettive e cautelari, l’efficienza in termini di immediatezza di risposta. Se ne è informata, la tendenza si inverte.

La chiave di volta per sostenere soluzioni idonee per i tanti dubbi della donna vittima risiede principalmente in una strategia inclusiva, assistenziale e di informazione, più che solamente punitiva per l’autore.

(7) - *Trattato del governo della famiglia*, 1360 circa.

I provvedimenti della Giustizia penale sono atleti di secondo tempo, come i corridori di staffetta in attesa di ricevere il “testimone”, rispetto a qualcosa che viene prima, e che si compendia nelle due parole “ascolto” ed “assistenza”. Sono parole apparentemente semplici dietro alle quali, invece, si allineano frasi molto più articolate e ricche di punteggiatura. L’ascolto è una dimensione umana, infatti, non è una procedura.

L’ascolto - suggeriscono le tecniche di escussione di vittime vulnerabili - è come il respiro, che risente degli sforzi fisici che la persona sostiene. Esso può essere regolare, o ansimante, o prolungato, oppure anche assente per qualche momento. Una sua caratteristica è il tempo, che è richiesto venga dato a piene mani da chi si presta ad ascoltare una donna che è parte lesa. Inoltre, non è un respiro d’aria pura: nell’ascolto convergono le paure, i sensi di colpa, le vergogne, il timore del giudizio, le debolezze di chi parla, talvolta presentate con perifrasi, allusioni, cenni e sguardi.

Bonifacio VIII, il Pontefice invisito a Dante Alighieri che lo accusava di commerciare in indulgenze, istituendo il Giubileo era tuttavia andato incontro ad una necessità largamente avvertita dalla gente cristiana dell’epoca: mondare il senso di colpa per colpe non commesse.

Affrontare il pellegrinaggio emendava l’anima del cristiano medievale dall’opprimente peso delle colpe che egli si attribuiva, senza colpe, per ogni sventura accadutagli.

L’ascolto di una donna vittima di violenza è anche questo: renderla consapevole che, in alcun modo e qualunque cosa ella possa anche aver fatto, può ritenersi responsabile, cioè implicitamente correa, di un atto fisicamente, psicologicamente o verbalmente violento ai suoi danni.

Il passaggio del testimone, cioè quando l’ascolto diviene azione, atto formale, è un momento di trasferimento tanto necessario quanto delicato.

L’azione che primariamente consegue all’ascolto è l’assistenza ed è anch’esso un concetto più complesso di quel che sembra.

Non consta, infatti, della mera soddisfazione dei bisogni, ovvi, di assistenza giudiziaria, ma raccoglie una pluralità di attenzioni e provvedimenti che si potrebbero sostanziare in un concetto che Guglielmo Gulotta dell’Università di Milano chiama “*iter victimae*”.

Un percorso, quella della donna che finalmente viene ascoltata, che ricomprende il sostegno, la protezione fisica per sé e per i suoi familiari, la tutela legale, il diritto alla istruzione, alla salute ed al lavoro. Sono attività primariamente assicurate dai Centri Antiviolenza, dal Terzo Settore e da alcuni specifici comparti istituzionali, a livello regionale, provinciale e comunale. L'associazionismo, in questo senso, è una realtà forte nel nostro Paese, munita di convergenze operative che la vedono far parte di networks dedicati, sia nel contesto italiano che europeo ed internazionale.

Si mettono a disposizione delle donne vittime di violenza le case-rifugio, i c.d. shelter, quando si teme che lei ed i suoi figli possano correre rischi per la propria incolumità, le si accoglie nei Centri quando non hanno una rete familiare ed amicale di riferimento. Si stimano in fattori protettivi che funzionano in modo tutelare per la donna e in fattori di rischio, che invece l'avversano. Si garantisce la copertura sanitaria e la tutela legale gratuita. In Gran Bretagna, dove è stato adottato un modello di risposta che prende il nome da Patricia Scotland, già Ministro della Giustizia, gli operatori del mercato economico sono obbligati, in una determinata quota, ad assumere le donne che, per specificità di sventura, hanno perso il lavoro a causa delle violenze patite.

All'interno di questo quadro, ancora, si staglia forse una ulteriore importante funzione che, per molti anni, è stata certamente trascurata: l'informazione.

L'informazione è strategica anche in veste di deterrente, non solo in termini di accoglienza e gioca lo stesso ruolo delle sane abitudini alimentari e della sportività: previene l'insorgenza di più gravi patologie. Quando, poi, l'ascolto e la accoglienza sono trasferite al comparto della Giustizia e delle pretese punitive per il reo, esse subiscono un processo di traduzione e di migrazione in atti e verbali che le rende confacenti a entrare con dignità processuale nei criteri, anche probatori, che il rito penale richiede.

4. Cronistoria delle azioni di contrasto

Contrastare atteggiamenti culturali e debolezze umane talvolta richiede molto tempo: si deve infatti incidere su più fronti, evitando di usare soluzioni efficaci solo nel breve periodo o dettati dall'onda emotiva.

Si parte dal 10 dicembre 1948, con l'adozione della "Dichiarazione Fondamentale dei Diritti Umani", siglata dalla Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Le Nazioni Unite erano nate da tre anni, e l'Europa, e con essa gran parte del mondo, era ancora sconvolta dall'Olocausto e dalla guerra.

La Dichiarazione fissa due concetti fondamentali che si racchiudono nei precetti di diritto alla dignità ed in quello di eguaglianza. L'art. 2 della Dichiarazione riferisce che essi vigono indipendentemente dal sesso, dalla razza, dalla religione e dalla opinione politica.

Se la Dichiarazione ha eretto un baluardo per tragedie come il nazismo o lo sterminio a sfondo razziale, non è stata parimenti efficace nel pretendere la stessa protezione anche verso le donne. Infatti, dopo un prolungato silenzio, occupato da altrettanto prolungati dibattiti, l'ONU fu portata a rilasciare, nel 1979, la "Convenzione della Organizzazione delle Nazioni Unite sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne", nota come CEDAW, ratificata dall'Italia il 10 luglio del 1985 con la Legge n. 132 del 10 marzo 1985. I trenta articoli della Convenzione CEDAW sono un listato di disposizioni affinché gli Stati adottino ciò che era già stato convenuto nell'art. 2 della Dichiarazione del 1948: parità tra uomini e donne in termini di diritti e doveri, di accesso al lavoro, eliminazione di ogni discriminazione o limitazione alle libertà individuali in danno delle donne.

Pur tuttavia, ancora non era stato fatto cenno ad un aspetto specifico della avversione di genere, divenuto poi emergenziale la violenza contro le donne.

Bisogna attendere il 1993, precisamente il 20 dicembre, quando l'Assemblea delle Nazioni Unite emanò - con Risoluzione 48/104 - la "Dichiarazione sulla eliminazione della violenza contro le donne" che, all'art. 1, la definisce come "...ogni atto di violenza fondata sul genere che abbia come risultato, o che possa probabilmente avere come risultato, un danno o una sofferenza fisica, sessuale o psicologica per le donne, incluse le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, ed avvenga nella vita pubblica o privata...

La Risoluzione in questione, in verità, già era stata anticipata nei contenuti dalle Raccomandazioni Generali dell'ONU n. 12 del 1989 e n. 19 del 1992 ma è da essa che sono discese ulteriori importanti iniziative.

Sulla scorta dei lavori di quella Assemblea, infatti, l'ONU adottò quasi immediatamente la Risoluzione n. 45 del marzo del 1994 con la quale veniva istituito presso le Nazioni Unite lo “Special Rapporteur on Violence against Women” (SRVW), un ufficio dedicato specificatamente alla verifica dei provvedimenti presi in sede nazionale sul tema, attraverso periodiche “country visits”. Attualmente, lo *Special Rapporteur* è affidato a Rashida Manjoo, del Sud Africa, che si è recata in Italia nel gennaio 2012 (“Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences on her mission to Italy 15-26 January 2012”, consultabile sul sito delle Nazioni Unite) per constatare e riferire sull'andamento dei provvedimenti raccomandati.

Il 17 dicembre 1999 inoltre, in forza alla medesima Risoluzione, l'ONU istituiva con provvedimento n. 54/134 la “Giornata internazionale per La eliminazione della violenza contro le donne” calendarizzandola il 25 Novembre di ogni anno, in ricordo dell'uccisione delle tre sorelle Mirabal avvenuta nel 1960 nella Repubblica Dominicana.

Frattanto si era giunti alla “Quarta Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sulle donne”, tenuta a Pechino nel 1995 e alla quale parteciparono più di ottomila rappresentanti. Diversamente dalle precedenti edizioni⁽⁸⁾, la Conferenza di Pechino partorì un particolare documento di intenti, la cosiddetta “Piattaforma di Pechino”, nel quale convergevano nuovi termini e nuove azioni.

Women Empowerment e *Gender Mainstreaming* sono i due principi sanzionati a Pechino e vogliono indicare “...un'azione congiunta e dinamica...” enfatizzata attraverso l'adozione di percorsi che ricomprendano assunti teorici, tesi al cambiamento culturale, ed azioni concrete, finalizzate alla assistenza, tutela ed eradicazione normativa della violenza contro le donne.

La Piattaforma di Pechino è stata l'ispiratrice delle produzioni normative di molti paesi europei negli ultimi vent'anni.

Intanto in Italia veniva approvata la Legge n. 66 del 16 febbraio 1996 che, oltre a modificare le ipotesi di incriminazione, disponeva una nuova collocazione per i reati a sfondo sessuale, spostandoli dal libro IX del Codice (delitti contro la moralità pubblica e il buon costume) al Libro II Titolo XII (delitti contro

(8) - La prima fu tenuta a Città del Messico nel 1975, la seconda nel 1980 a Copenaghen, la terza a Nairobi nel 1985 e la quinta, l'ultima, nel 2000 a New York.

la persona) così producendo (al pari di quanto accaduto per il delitto d'onore) una rivoluzione nel concetto di individuazione del bene giuridico oggetto di protezione penale. Proprio la tutela penale occupò parte dei lavori della Unione Europea e del Consiglio d'Europa ha la fine degli anni Novanta e i primi del terzo millennio.

Con la Direttiva di “terzo pilastro” n. 220 del 2001, infatti, l'Unione iniziò a produrre raccomandazioni in tema di assistenza giudiziaria alle vittime di reato, in particolar modo se ritenute vulnerabili, per condotta delittuosa patita o per le caratteristiche di vita e di esposizione. La Direttiva 2001/220 GAI venne poi sostituita dalla Direttiva 2012/29/UE del 25 ottobre 2012, emanata anche a seguito del Trattato di Lisbona, e nella quale, in modo assai più puntuale, venivano riservate specifiche cautele alle “vittime di violenza di genere” ed alle “vittime di relazioni strette” (artt. 17 e 18), esortando gli Stati Membri a munirsi di strumenti in grado anche di tutelare i familiari delle vittime e garantire una adeguata assistenza durante e dopo l'iter giudiziario, con particolare riguardo al “diritto ad essere informate” (art. 21).

Frattanto, nel nostro paese la Legge del 9 gennaio 2006, n. 7, “Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 14 del 18 gennaio 2006, ha introdotto l'art. 583 bis del Codice Penale (Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili) prevedendo un massimo edittale di dodici anni di reclusione ed andando incontro alle pressioni internazionali che già avevano indotto gli Stati dell'Unione Africana ad adottare i principi del “Protocollo di Maputo” del luglio del 2003, di fatto bandendo la pratica della mutilazione tanto diffusa nell'area del continente africano.

Quasi due anni dopo, nel dicembre 2007, l'Italia siglava la Convenzione di Lanzarote, che ha preso il nome dall'isola delle Canarie dove si svolsero i lavori congressuali. La Convenzione (che sarà ratificata dall'Italia con Legge n. 172 del 1° ottobre 2012) è invero di specifico interesse per l'ambito protettivo dei minori di 18 anni in tema di abuso sessuale ma, operando a tutela nei loro confronti, pone una interessante previsione normativa (poi collocata in seno alle aggravanti previste all'art. 61 C.P.): la violenza assistita.

L'ermeneutica del concetto non è nuova, ma mai prima della Convenzione di Lanzarote era stata esplorata proattivamente. Nell'ombrello protettivo del Codice Penale in tema di violenza domestica, esercitata tipicamente contro le donne da parte dell'uomo, vengono ricompresi i minori che possono rimanervi vittime, anche solo assistendovi. Essi sono riconosciuti come speciale categoria vittimologica di condotte violente intramoenia, perchè esposte alla duplice nocività della violenza stessa, nelle sue vesti di patimento psicologico e di danno educativo. Si riconosce, cioè, anche una lesione in termini di crescita della competenza emotiva. Viene anche riconosciuto l'ulteriore ambito "domestico" della violenza contro le donne, a configurare una condotta che agisce potentemente sul sostrato già fragile dell'impotenza appresa", di cui si è già descritta la semeiotica e che costituirà uno dei cardini dei lavori che negli anni successivi il Consiglio d'Europa condurrà con vigore. Dopo altri due anni, nel 2009, con la Legge n. 38 del 23 aprile ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori") viene introdotta nel nostro Codice Penale la fattispecie degli "atti persecutori", consistente nell'agire reiteratamente con molestie e minacce nei confronti di taluno (la previsione è generale, non di genere) al quale si arreca un "perdurevole e grave stato d'ansia", una modificazione delle "abitudini quotidiane" ovvero anche si infonde timore per la propria incolumità. L'art. 612-bis C.P. conclama una esigenza che altri paesi dell'Unione Europea, e non solo, avevano già inserito nei cataloghi penali e che va in direzione della "libertà morale" dell'individuo di adottare autonome scelte anche nell'ambito delle "relazioni strette", invocate dalla Direttiva 2001/220 GAI.

Ma la Legge n. 38/2009 adotta un panorama ben vasto di altri provvedimenti a margine: in primo luogo, prevede una forma amministrativa di intervento nei confronti dell'autore della condotta persecutoria - il cosiddetto "ammonimento" previsto dall'art. 8 della Legge - che sposta i pesi in gioco in favore della vittima che in questo senso può difendere la propria libertà senza necessariamente doversi avvalere immediatamente dello strumento della denuncia penale; in secondo luogo, all'art. 282-ter c.p.p., consente al Giudice penale di emettere un provvedimento cautelare atipico che prevede il "divieto di avvicinamento"

alla parte offesa, ricomprendendovi anche gli spazi e le aree della sua frequentazione. Ancora, l'esercizio dell'incidente probatorio, cioè la "anticipazione del dibattimento", che è un istituto ideato inizialmente per i reati d'abuso in danno di minori, viene esteso anche alla fattispecie degli "atti persecutori", così come sono introdotte misure specifiche in favore delle parti offese e delle vittime, prevedendo il diritto alla informazione ed alla assistenza (art.11) e l'istituzione di un "numero telefonico di pubblica utilità", divenuto il numero "1522". Una attenzione particolare va rivolta a quanto viene previsto dall'art. 282-quater introdotto con la Legge n. 38/2009: gli obblighi di comunicazione. Essi consistono nell'avvertire di quanto è in corso sia la autorità amministrativa, per la alienazione al possesso delle armi da fuoco e delle munizioni possedute dall'indagato, sia i servizi socioassistenziali del territorio per le azioni di sostegno da adottare. Questi due ultimi provvedimenti sono certamente innovativi perchè mettono sotto lente i fattori di rischio intrinseci alla personalità stessa dell'autore, aldilà dei provvedimenti di segno cautelare applicabili direttamente sull'interessato.

Il rischio, in questo senso, diventa argomento centrale per ulteriori iniziative, comunitarie e nazionali.

L'11 maggio 2011, ad Istanbul, viene infatti firmata la "Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica", ratificata in Italia con Legge n. 77 del 27 giugno 2013 e che è la sorgente per la successiva emanazione del Decreto-Legge n. 93 del 14 agosto 2013, convertito in Legge n. 119 del 15 ottobre dello stesso anno.

La Convenzione di Istanbul è, sostanzialmente, un sommario degli aspetti finora richiamati. Il comitato di esperti che ha dato vita ai lavori - il CAHVIO - ha inteso soffermarsi con particolare attenzione sulla necessità che gli Stati Membri attuino programmi di vasta portata per contrastare la violenza contro le donne, incidendo sulla cultura, sull'educazione scolastica, sull'immagine femminile, sulla stima dei fattori di rischio, sull'assistenza, sostegno e informazione alle vittime, oltre che sull'assetto penalistico e di reimpiego nel lavoro. Si è ampiamente riconosciuto, cioè, che la violenza contro le donne, anche sessuale e domestica, è il risultato di percorsi che solo in parte sono aggredibili con lo strumento repressivo ma che sopravvivono nelle sacche culturali di una società che è sempre più globalizzata.

La già menzionata Legge n. 119/2013, promulgata sulla scia della Convenzione di Istanbul, ne accoglie infatti le raccomandazioni, dando vita ad un programma articolato di misure ed azioni.

In tema processuale-penalistico è introdotto l'art. 384 bis (Allontanamento d'urgenza dalla casa familiare) che permette agli organi di PG che intervengono nei casi di violenza domestica di allentare l'autore, rimettendo il caso al Pubblico Ministero, al preciso fine di interrompere, sottraendo l'autore proprio dall'ambiente della condotta", che le violenze possano essere rieditate o addirittura divenire più gravi. È anche estesa la possibilità della cautela della "audizione protetta", che consiste nel ricorso ad esperti in psicologia per condurre l'ascolto delle vittime di violenza di genere, tenendo quindi presente la condizione di aggravio psicologico e traumatico che ne contraddistingue l'esperienza vissuta. L'autorità amministrativa, ancora, può intervenire, motu proprio, anche nei casi di violenza domestica per i provvedimenti sospensivi del possesso di armi da fuoco e per l'attivazione dei servizi territoriali.

Tuttavia, il "senso" della Convenzione CEDAW, della Piattaforma di Pechino e della Convenzione di Istanbul, si ritrovano in particolare negli artt. 5 e 5-bis della Legge n. 119/2013, che statuiscono la adozione di un "Piano d'azione" multi-disciplinare a contrasto della violenza di genere. Già la Legge n. 38/2009, invero, aveva previsto l'organizzazione ed attuazione di un "Piano nazionale contro la violenza di genere e lo *stalking*" ma esso venne rilasciato ancora in assenza della spinta culturale e delle direttive che discendono dalla Convenzione del 2011.

Il Piano previsto dalla Legge 119/2013 - definito "Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere" - ha una durata biennale dalla sua adozione, affronta 8 aree di intervento e coinvolge praticamente tutte le Istituzioni del Paese.

Per le aree della prevenzione (comunicazione, educazione e formazione) le azioni previste dirigono verso un rimodellamento culturale della figura femminile, agendo proprio sulla saldatura delle sue due soggettività, che si otterrà mediante interventi diretti sui mass-media, nelle scuole, sulla preparazione ed aggiornamento degli operatori di tutti i comparti interessati, nell'assetto dell'immagine femminile nella pubblicità e nei format televisivi.

Nell'ambito della assistenza (soccorso, reinserimento socio-lavorativo, recupero dei maltrattanti e valutazione del rischio) le azioni operano: nella messa a regime del cosiddetto "Codice Rosa" (dalla immagine del fiore della rosa) nei Pronto Soccorso ospedalieri con un percorso separato, tutelato e specifico per le vittime di violenza sessuale e di genere; consistono in alcuni specifici provvedimenti giuslavoristi e di politica abitativa in favore delle vittime di violenza di genere ed infine in un programma trattamentale e psicoterapico cui gli autori di violenza contro le donne possono accedere proprio per ricomporre quella "competenza emotiva" incapace perché mai posseduta o perché corrotta al tempo della sua costruzione culturale.

Un cenno separato merita l'elaborazione delle "Linee guida per la valutazione dei fattori di rischio" in quanto il sotto-gruppo di lavoro che ha redatto le relative "Linee guida" è stato coordinato dall'Arma dei Carabinieri: le "Linee Guida" consistono in una raccolta di procedure finalizzate a munire l'operatore di indicatori validi per la stima del rischio di reiterazione o ingravescenza delle condotte cui la donna già vittima è esposta. Sono state realizzate mettendo in correlato equilibrio le esperienze che derivano dalla pratica clinica e sociologica e le esigenze processual-penalistiche tipiche del sistema giudiziario in modo che esse possano essere ricomprese nel novero degli atti ascrivibili nelle indagini preliminari.

Il Piano, infine, prevede sia l'operatività di un "Sistema integrato di raccolta ed elaborazione dei dati" che si prefigge lo scopo di analizzare qualitativamente le statistiche raccolte sul fenomeno, sia la creazione di "cabine di regia" a livello centrale e periferico, queste ultime per adeguare i sistemi di risposta alle specifiche realtà territoriali.

L'Arma dei Carabinieri, invero già dal 2009, ha intrapreso e portato a termine una pluralità di interventi con lo scopo di adeguare il modello di risposta istituzionale complessivo alle esigenze peculiari delle donne vittime di qualunque tipo di violenza.

Nell'ambito di una specifica Convenzione tra l'Arma dei Carabinieri ed il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri (sottostante ad un Protocollo interministeriale) venne istituita nel febbraio 2009 la Sezione Atti Persecutori in seno al Reparto Analisi Criminologiche del Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche.

Tali unità, nell'ambito di una previsione disposta dallo Stato Maggiore del Comando Generale dell'Arma dei carabinieri, hanno fornito nel biennio 2009-2010 sessioni formative e di aggiornamento in favore di tutti i Comandi territoriali della penisola, con specifico riguardo alle tecniche di ascolto ed alle attività di coordinamento operativo con le realtà sanitarie e di assistenza alle vittime di genere, centrali e locali.

Successivamente, sulla base delle esigenze operative e di intervento che si andavano profilando con l'imminente entrata in vigore della Convenzione di Istanbul, è stata progettata ed istituita nel gennaio del 2014 la "Rete nazionale di monitoraggio dell'Arma dei Carabinieri sul fenomeno della violenza contro le donne" fisicamente strutturata su 103 Ufficiali di P.G., a livello provinciale, appositamente addestrati (mediante corsi formativi svoltisi presso l'Istituto Superiore di Tecniche Investigative di Velletri), nel fornire supporto in tema di ascolto, valutazione del rischio, coordinamento informativo e raccordo verso il comparto assistenziale nei casi di violenza contro le donne, nonché procedere ad una analisi qualitativa dei casi trattati per una osservazione fenomenologica sempre aggiornata.



L'IMPIEGO DELLE UNITÀ CINOFILE MOLECOLARI



Giovanni SANTORO

Maggiore

Vice Comandante Centro Carabinieri Cinofili

Firenze

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Metodi di Ricerca. -3. La ricerca molecolare: il *mantrailing*. - 4. Il cane molecolare: il *Bloodbound*. - 5. Aspetti anatomo-fisiologici dell'olfatto del cane molecolare. - 6. Importanza pratica dell'olfatto nella clinica del cane. - 7. Variazioni di sensibilità olfattiva. - 8. Impiego istituzionale nell'Arma dei Carabinieri. - 9. L'impiego del cane molecolare nelle polizie straniere.

1. Introduzione

Dal 1974 ad oggi in Italia si contano circa 30mila persone scomparse. Ciò significa che mediamente in Italia scompaiono 731 persone ogni 365 giorni. Sembra un bollettino di guerra, o forse un dato di fantasia, ma purtroppo si tratta dell'amara realtà, che si concretizza nella vita di tutti i giorni nel nostro Paese.

Per contrastare questo fenomeno, dal 2007 presso il Ministero dell'Interno, sulla base della Legge 23 Agosto 1988, n. 400, è stato istituito il Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse, carica attualmente ricoperta dal Dott. Vittorio Piscitelli, che ha il compito di assicura-

re il coordinamento stabile e operativo tra le amministrazioni statali competenti a vario titolo nella materia, curando il raccordo con le strutture tecniche. Tale figura viene menzionata inoltre nella Legge 14 Novembre 2012, n. 203 che ha finalmente introdotto nella normativa il concetto di persona scomparsa, sancendo che chiunque venga a conoscenza dell'allontanamento di una persona, e che, per le circostanze in cui è avvenuto il fatto ritenga vi sia pericolo per la vita o per l'incolumità della persona, può denunciare il fatto alle forze di polizia o alla polizia locale. La forza di polizia che ha ricevuto la denuncia, avvia immediatamente le ricerche e ne dà notizia al Prefetto competente.

L'importanza di questa Legge, composta da un unico articolo, sta proprio nel sancire il principio che in caso di pericolo per l'incolumità della persona, chiunque può presentare una denuncia, e che le ricerche devono essere avviate immediatamente.

A questo scopo il Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse con circolare n. 832 del 5 ottobre 2010 ha invitato i Prefetti a redigere, ciascuno per il proprio territorio, un "Piano Provinciale per la ricerca delle Persone Scomparse", fornendo anche indicazioni per la redazione del documento, che diviene quindi una sorta di guida locale in merito alle azioni da intraprendere e ai soggetti da coinvolgere.

In materia di coordinamento, tale documento si interfaccia inoltre con due riferimenti normativi importanti, rappresentati dalla Legge 24 febbraio 1992, n. 225, che all'art. 11 comma 1 individua il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco quale componente fondamentale della Protezione Civile, e la Legge 21 marzo 2001, n. 74 che con l'art. 2, assegna al Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico la competenza del coordinamento in materia di soccorso in ambiente montano, ipogeo ed impervio.

L'Arma dei Carabinieri, espleta la propria attività nel quadro delle disposizioni contenute nel Regolamento Generale per l'Arma dei Carabinieri e nelle pubblicazioni n. P-11 "Procedimenti d'azione per i militari dell'Arma dei Carabinieri" edizione 2008, e n. I-6 "Istruzione sul Servizio Cinofili" edizione 2006 e nelle circolari di settore⁽¹⁾.

(1) - Circolare del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri - II Reparto - SM - Ufficio Operazioni nr. 1105/460-4-1994 datata 21 Marzo 2011.

2. Metodi di ricerca

Nell'ambito delle operazioni di ricerca e soccorso di persone scomparse, l'utilizzo di unità cinofile è ormai largamente diffuso sia negli organi istituzionali, quanto nelle molteplici associazioni di volontariato sparse sul territorio. Fino al 2010, in Italia, per cane da ricerca si intendeva un quadrupede che cercava le persone con la tecnica comunemente definita "da superficie".

Per spiegare in cosa consista questa metodologia, è necessario aprire una parentesi tecnica relativa alle capacità olfattive del cane e a come utilizza questo suo potentissimo senso, ma soprattutto è necessario spiegare come l'uomo, tramite l'addestramento, riesca ad utilizzare questa risorsa per le sue necessità.

Quando una persona si muove sul terreno, lascia dietro di sé una scia olfattiva, che non si identifica nel più classico odore umano che tutti noi normalmente percepiamo, ma risulta essere un miscuglio molto complesso, composto da secrezioni della pelle unite all'azione dei batteri che decompongono le cellule epiteliali morte, e da altri componenti sui quali anche la scienza non è ancora riuscita a fare piena luce.

Questo odore, in parte genera una scia olfattiva, denominata "cono di fiuto", che si disperde, trasportata dalle correnti d'aria, ed in parte precipita al suolo depositandosi sul terreno. I cani che annusano l'aria alla ricerca del "cono di fiuto", lavorano usando il teleolfatto, ossia la capacità di scandagliare l'aria con il naso alla ricerca dell'odore da individuare. Questi quadrupedi sono per lo più cani "da pastore", ovvero cani dalle caratteristiche predatorie più spiccate. La ricerca in superficie ha il vantaggio di essere molto dinamica e veloce, poiché una volta individuato il cono di fiuto, il cane lo seguirà come noi seguiremmo una scia di fumo e pertanto, si dirigerà direttamente sulla fonte dell'odore, senza porre alcuna attenzione alla traccia sul terreno. La limitazione principale del metodo di ricerca "in superficie" deriva dal fatto che il cane viene addestrato a percepire, localizzare e segnalare la presenza umana in un'area specifica. Il cane non individua quindi una determinata persona, ma ricerca l'odore di qualsiasi essere umano. Di conseguenza la ricerca in superficie può essere utilizzata solo in zone rurali o boschive disabitate, mai in aree urbane popolate o dove vi sia la contemporanea presenza di altre persone.

La tecnica di ricerca in superficie viene impiegata esclusivamente per la localizzazione di persone vive.

I segugi, diversamente dai cani da pastore, utilizzano il “megaolfatto”, cioè cercano il materiale cellulare umano fiutando il suolo.

La tecnica che sfrutta la capacità del cane di cercare mediante il solo uso del “megaolfatto” prende il nome di “*tracking*”. Questa metodologia prevede che il cane segua precisamente la traccia al suolo, senza possibilità di distrarsi sul terreno circostante. Pertanto, il “*tracking*” viene utilizzato in maniera quasi esclusiva nell’attività agonistica cinofila e nella selezione dei quadrupedi.

La tecnica del “*trailing*” sfrutta principalmente il “megaolfatto” associata al “teleolfatto”, consentendo al cane di muoversi più liberamente sul terreno e di riconoscere i cambi di direzione della traccia, effettuando accertamenti olfattivi negli incroci, recuperando la traccia al suolo nel caso questa venga persa.

3. La ricerca molecolare: il “*mantrailing*”

È una metodologia di lavoro che consente la ricerca delle persone scomparse. Utilizzata per la prima volta in Italia nel 2010 dal Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico ha immediatamente posto in risalto la sua validità operativa.

A differenza delle altre metodologie di ricerca, il “*mantrailing*” consente al cane di agire nel modo più libero e naturale possibile, poiché gli viene concesso di utilizzare il naso sia in “teleolfatto”, sia in “megaolfatto”.

Nella tecnica del “*mantrailing*” il cane, dopo aver annusato un indumento o un oggetto della persona scomparsa, inizia la ricerca dal luogo ove il soggetto è stato visto per l’ultima volta.

Il cane da *mantrailing* non cerca un odore umano generico, ma individua l’odore specifico della persona che ha indossato quell’indumento o che ha manipolato quell’oggetto. Il quadrupede da *mantrailing* non opererà all’interno di aree circoscritte, ma seguirà la traccia olfattiva dal punto di partenza noto, ripercorrendo l’itinerario effettuato dal disperso.

4. Il cane molecolare: il Bloodhound

Il Bloodhound è un braccoide di grande taglia riconosciuto come razza dall'FCI (Federazione Cinologica Internazionale) con il codice n. 84, iscritto in Italia dall'ENCI (Ente Nazionale della Cinofilia Italiana) nel Gruppo 6 - "Segugi e cani per pista di sangue". Segugio di grande taglia, dalle origini antichissime, da secoli è conosciuto e apprezzato per il suo fiuto eccezionale e per le sue doti di cacciatore. È stato allevato nelle Ardenne dai monaci dell'Abbazia di Saint Hubert.

Discenderebbe dai segugi neri o nero focati che erano impiegati nel VII secolo dal monaco Hubert. Questi grandi segugi si diffusero nelle Ardenne, impiegati dai cacciatori di selvaggina. I quadrupedi Chiens de Saint Hubert furono chiamati "Bloodhound" (cani di sangue), termine che deriva da "blooded hound" che vuol dire "un cane di puro sangue", quindi di razza pura.

La sua proverbiale potenza olfattiva ha fatto sì che nel mondo cinofilo moderno non sia raro sentirlo definire, "un cane costruito intorno al naso".

Questi cani sono quindi stati da sempre selezionati per svolgere il "lavoro di seguita", attività che al giorno d'oggi svolgono in modo pressoché istintivo.

Il concetto di "potenza olfattiva", è dato dalla capacità dell'animale di analizzare le particelle odorose che con l'aria entrano nella canna nasale. Questa capacità sensoriale dipende essenzialmente dai recettori olfattivi situati all'interno delle cavità nasali di ogni essere vivente. L'essere umano è dotato in media di circa 5 milioni di recettori olfattivi; un Pastore Tedesco di circa 220 milioni, il Bloodhound tra i 300 e i 330 milioni. Proprio la capacità del Bloodhound di analizzare in modo assolutamente preciso le molecole olfattive, gli è valso negli anni il soprannome di "cane molecolare". Non è difficile ora comprendere perché questa razza, in tutto il mondo, sia la più utilizzata da numerose forze di polizia, per condurre la ricerca di persone mediante la tecnica del mantrailing.

5. Aspetti anatomico-fisiologici dell'olfatto del cane molecolare

L'olfatto, è un senso estremamente sviluppato nel cane e sfruttato da molto tempo dall'uomo, a scopo di divertimento, di lavoro o di servizio pubblico.

L'integrazione della mucosa olfattiva ha inizio con la stimolazione della mucosa da parte di una molecola odorosa, con la modificazione di questa tramite scariche di potenziale di membrana, e prosegue con il passaggio di questo messaggio fino all'interpretazione cerebrale. La cavità nasale è composta da numerosi cornetti. Il cornetto superiore è relativamente ridotto, allungato e assottigliato. Il cornetto inferiore è molto voluminoso, ma più corto, ed è costituito da una struttura a favo arrotondata centralmente, che origina cinque lamine secondarie, portanti delle lamine terziarie. Questi due cornetti delimitano degli spazi denominati meati. Il meato superiore è breve mentre il meato medio è molto stretto e si divide in due branche per interposizione dell'etmoide. Il meato inferiore è più esteso. La parte posteriore è occupata dai turbinati, numerosi e particolarmente allungati nel cane. Queste strutture aumentano considerevolmente la superficie della cavità nasale formando un vero e proprio labirinto che frena la progressione degli odori. L'aria vi scorre in strati sottilissimi favorendo il contatto molecola epitelio.

La mucosa olfattiva tappezza la porzione dorsale e posteriore della cavità nasale ricoprendo una superficie valutata di circa trecento cm² nel cane di Sant'Uberto (contro i duecento cm² del cane da pastore tedesco). È composta da epitelio prismatico pseudostratificato, posto su di un unico strato di cellule basali in cui avviene il rinnovamento dei neuro-recettori e delle cellule di sostegno. La neurogenesi olfattiva è la sola eccezione conosciuta nei riguardi della regola che vuole i neuroni non rigeneranti.

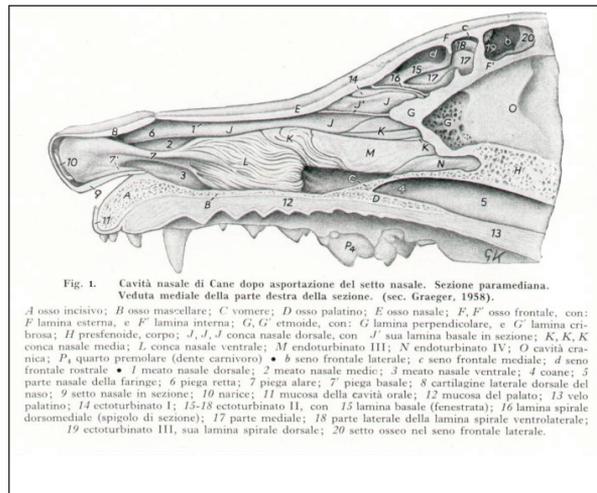


Fig. 1. Cavità nasale di Cane dopo asportazione del setto nasale. Sezione paramediana.

Veduta mediale della parte destra della sezione. (sec. Graeger; 1958).

A osso incisivo; B osso mascellare; C vomere; D osso palatino; E osso nasale; F, F' osso frontale, con F lamina esterna, e F' lamina interna; G, G' etmoide, con G lamina perpendicolare, e G' lamina cribrosa; H presfenoide, corpo; J, J', J'' conca nasale dorsale, con J' sua lamina basale in sezione; K, K, K conca nasale media; L conca nasale ventrale; M endoturbinato III; N endoturbinato IV; O cavità cranica; P₄ quarto premolare (dente carnivoro) • 1 seno frontale laterale; e seno frontale mediale; d seno frontale rostrale • 1 meato nasale dorsale; 2 meato nasale medio; 3 meato nasale ventrale; 4 coane; 5 parte nasale della faringe; 6 piega retta; 7 piega alare; 7' piega basale; 8 cartilagine laterale dorsale del naso; 9 setto nasale in sezione; 10 narice; 11 mucosa della cavità orale; 12 mucosa del palato; 13 velo palatino; 14 ectoturbinato I; 15-18 ectoturbinato II, con 15 lamina basale (fenestrata); 16 lamina spirale dorsomediale (spigolo di sezione); 17 parte mediale; 18 parte laterale della lamina spirale ventrolaterale; 19 ectoturbinato III, sua lamina spirale dorsale; 20 setto osseo nel seno frontale laterale.

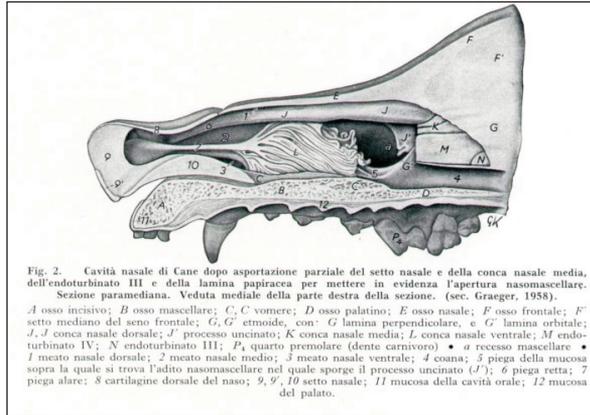


Figura 1 e 2 - Cavità nasale di cane

(da "Trattato di anatomia degli animali domestici" Nickel R., Schummer A., Seiferle E.; vol. 2 1979).

L'olfatto è una funzione molto complessa che implica molto più che la semplice percezione degli odori. Il grado di specializzazione olfattiva varia a seconda degli animali e si riflette nelle differenti modalità di comportamento. Sebbene il nervo olfattivo sia classificato funzionalmente come afferente viscerale speciale, le afferenze sensitive attraverso questo nervo possono rappresentare un potente stimolo che agisce praticamente su tutte le parti dell'encefalo.

Nei mammiferi (ad eccezione dei Delfinidi, che ne sono privi), la sede dei recettori olfattivi è nella mucosa che si trova nel labirinto etmoidale e che, nei carnivori, si estende anche parzialmente nei seni paranasali. Si presenta di colore giallo-brunastro e ciò consente di distinguerla macroscopicamente dalla mucosa respiratoria che appare rosa-rossastra.

L'epitelio della mucosa presenta tre tipi di cellule: olfattive, di sostegno e basali.

Le cellule olfattive sono cellule sensitive primarie a struttura bipolare, essendo formate da un corpo (contenente un grosso nucleo) e da due prolungamenti opposti tra loro, uno breve, il dendrite, ed uno lungo, il neurite.

Il dendrite raggiunge la superficie della mucosa terminando con una piccola espansione (bottone dendritico) dalla quale origina un gruppetto di ciglia. Il neurite attraversa la lamina propria della mucosa, si unisce ad altri analoghi a formare un piccolo fascio del nervo olfattivo, il così detto filuzzo olfattivo.

Le cellule olfattive differiscono dalle altre cellule nervose perché non sono elementi perenni, ma vengono sostituite con un *turn-over* di circa sessanta giorni, grazie alla formazione di nuove cellule olfattive da parte delle cellule basali.

Le cellule basali sono poste nella porzione più profonda dell'epitelio, a diretto contatto con la membrana basale. Dalla loro divisione mitotica originano una nuova cellula basale e una cellula olfattiva. A colmare lo spazio che c'è tra una cellula olfattiva e l'altra ci sono le cellule di sostegno, batiprismatiche, che fanno da supporto ai prolungamenti superficiali delle cellule olfattive.

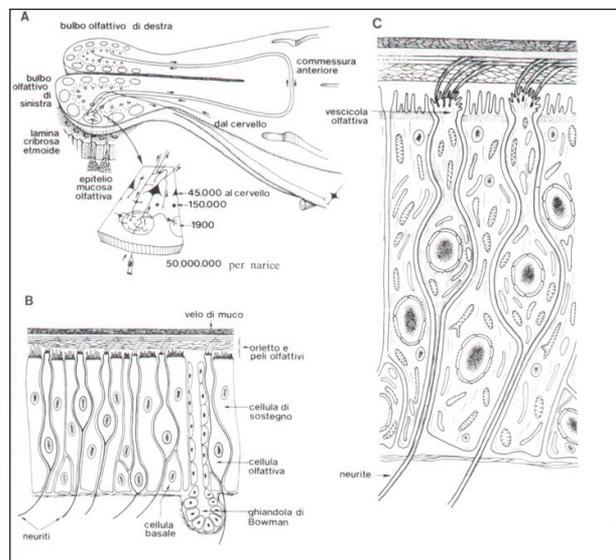


Figura 3 - da “Fisiologia degli animali domestici con elementi di etologia”

Aguggini G., Beghelli V., Giulio L.F., 1992.

Le sostanze odorifere quando vengono a contatto con la mucosa olfattiva, vengono assorbite nello strato mucoso che ne ricopre l'epitelio (la secrezione è prodotta da particolari ghiandole tubulari ramificate a secrezione mista situate nello spessore della lamina propria). Tutte le sostanze odorifere vengono quindi catturate dalle ciglia delle cellule olfattive ed interagiscono con particolari proteine carrier. Ogni sostanza odorifera si lega al rispettivo recettore, inducendo una reazione tra il recettore stesso ed una proteina G che comporta l'attivazione dell'adenil-ciclastasi e conseguente produzione di cAMP. L'aumento dell'cAMP fa aprire i canali cationici per gli ioni sodio e calcio, causando la depolarizzazione della membrana.

Dopo una protratta esposizione ad un odore, si cessa di apprezzarlo dal momento che il meccanismo si esaurisce (inattivazione a causa della fosforilazione ad opera di una proteina kinasi).

I neuriti amielinici delle cellule olfattive primarie, superata la lamina cribrosa dell'etmoide, terminano contraendo rapporto sinaptico con le cellule mitrali e a ciuffo del bulbo olfattivo.

Fanno parte delle vie olfattive, oltre ai recettori olfattivi dell'epitelio olfattivo, il bulbo olfattivo ed il tratto olfattivo.

I bulbi olfattivi, che nel cane è enormemente sviluppato, sono accolti nelle fosse etmoidali dell'osso etmoide. Il bulbo olfattivo è stato suddiviso in sette strati:

- strato delle fibre olfattive: formato dagli assoni delle cellule olfattive riuniti tra loro a costituire i filuzzi olfattivi. Tali fibre terminano ramificandosi nel sottostante strato dei granuli;

- strato dei glomeruli: contiene i glomeruli, formazioni sferoidali del diametro di 100-200 micrometri, formati dalla arborizzazione delle fibre olfattive che contraggono sinapsi con i dendriti principali delle cellule mitrali e a ciuffo. Ogni assone appartiene ad una cellula olfattiva che esprime un solo recettore per una determinata molecola odorifera o parte di essa;

- strato plessiforme esterno: è costituito da dendriti secondari delle cellule mitrali e a ciuffo e da numerosi neuroni denominati cellule dei granuli. In questo strato i dendriti secondari delle cellule mitrali e a ciuffo ricevono sinapsi GABAergiche, inibitorie, dai dendriti delle cellule periglomerulari; queste ultime, caratterizzate dall'assenza di neuriti, ricevono sinapsi eccitatorie e glutamergiche da collaterali di assoni delle cellule mitrali e a ciuffo. Si instaura così un circuito inibitorio locale;

- strato delle cellule mitrali: in questo strato si trova il pirenoforo di tali cellule e delle cellule a ciuffo. Queste cellule possiedono un dendrite principale che, senza ramificarsi, raggiunge un glomerulo dove entra in rapporto sinaptico con i neuriti delle cellule olfattive. I dendriti principali delle cellule mitrali e a ciuffo formano inoltre delle sinapsi dendo-dendritiche con le cellule periglomerulari;

- strato plessiforme interno: è formato da assoni delle cellule mitrali, a ciuffo e dai dendriti delle cellule dei granuli;

- strato dei granuli: occupa quasi la metà dello spessore del bulbo olfattivo. E' occupato dalle cellule dei granuli, disposte su tre livelli, superficiale, medio e profondo. Queste cellule sono prive di neurite ma presentano numerosi dendriti dei quali il più lungo si estende fino allo strato plessiforme esterno dove entra in rapporto sinaptico con i dendriti delle cellule mitrali e a ciuffo;

- sostanza bianca: è costituita dagli assoni delle cellule mitrali e a ciuffo che si dirigono al di fuori del bulbo olfattivo, andando a costituire il peduncolo olfattivo che, biforcandosi va a formare un fascio frontale che, tramite la commessura bianca rostrale si porta al bulbo olfattivo controlaterale.

È nel bulbo olfattivo che avviene la filtrazione dei segnali generati dalla trasduzione dei vari odotopi, grazie ad una popolazione di cellule olfattive residenti in una determinata zona della mucosa che sono specifiche per ogni molecola odorifera. Questo tratto olfattivo appare macroscopicamente come un breve prolungamento caudale del bulbo olfattivo; si biforca formando la stria olfattiva laterale e la stria olfattiva mediale. L'area compresa tra le due strie che divergono costituisce la sostanza perforata rostrale, così definita a causa dei numerosi piccoli vasi sanguigni che perforano la superficie e che quando sono rimossi lasciano dei piccoli fori, conferendo all'insieme un aspetto cribrato.

Il giro olfattivo laterale è l'area corticale posta tra la stria olfattiva laterale e il solco rinale rostrale.

La stria olfattiva laterale e il giro olfattivo laterale passano lateralmente alla sostanza perforata rostrale ed entrano nelle porzioni rostrali dell'area piriforme. All'interno di questa area le fibre della stria laterale terminano nella corteccia e in parti del complesso amigdaloido. Questa area è spesso definita come corteccia primaria.

In questo contesto, si deve notare che le fibre olfattive sono le uniche fibre sensitive che raggiungono la corteccia senza fare tappa nel diencefalo. Assoni della stria olfattiva mediale passano nell'area sub callosale e nel giro paraterminale, ventralmente al ginocchio del corpo calloso. Alcune fibre nella porzione rostrale della commessura anteriore e incrociandosi si proiettano rostralmente nel bulbo olfattivo del lato opposto.

Altre fibre nella porzione rostrale della commessura anteriore sono fibre commessurali che connettono le due aree piriformi.

Tutte queste vie in realtà, essendo prettamente afferenti, originano perifericamente nell'epitelio olfattivo dal quale gli impulsi sono trasmessi al bulbo olfattivo, mediante i fascetti del nervo olfattivo che attraversano la lamina cribrosa. Dal bulbo olfattivo prendono origine tre vie fondamentali:

- la via A si ritiene sia la più primitiva e diretta. Dal bulbo olfattivo fibre passano mediante la stria olfattiva mediale alle aree subcallosale e nucleare settale. Qui esse contraggono sinapsi con neuroni i cui assoni si portano caudalmente attraverso il fascio mediale del proencefalo (olfattivo-ipotalamico). La maggior parte delle fibre di questo fascio termina nei nuclei preottico e ipotalamico laterale, oltre che nei corpi mammillari. Altre fibre del fascio mediale del proencefalo si continuano caudalmente nel tegmento del mesencefalo e si estendono attraverso la formazione reticolare del tronco cerebrale. Fibre di connessione tra la sostanza reticolare ed i nuclei dei vari nervi cranici e quelli vegetativi del midollo spinale permettono i riflessi olfattivo-viscerali, come ad esempio la secrezione delle ghiandole salivari e gastriche in risposta a stimoli olfattivi;

- la via B un riflesso più complicato che oltre alla via A coinvolge quanto segue: attraverso la stria laterale dell'area piriforme; da qui si connette con l'area sub-callosale per mezzo della stria midollare del talamo e contrae sinapsi con pirenofori dell'abenula; da questo nucleo epitalamico assoni passano ventralmente in un cospicuo fascio, il fascio abenulo peduncolare (fascicolo retroflesso), per terminare nel nucleo interpeduncolare (intercruale). Da qui gli assoni si portano alla formazione reticolare e si estendono rostralmente e caudalmente mediante il fascicolo longitudinale dorsale per entrare in sinapsi con i nuclei del tronco cerebrale. Questa via integra la via A coinvolgendo nuclei efferenti viscerali (vegetativi), efferenti somatici ed efferenti viscerali speciali del tronco cerebrale. Impulsi alla formazione reticolare del tronco cerebrale possono essere inviati caudalmente nel midollo spinale. Queste connessioni permetterebbero la partecipazione complessa di diversi tipi di attività motorie come accade nel vomito e nei conati di vomito;

- la via C è il più complicato modello di riflesso e comprende strutture del sistema limbico. La corteccia cerebrale è la tappa finale di questa via e perciò sembra possibile che quest'ultima sia il circuito utilizzato per distinguere gli odori piacevoli da quelli sgradevoli. Fibre dall'interno dell'area piriforme, cau-

dalmente al complesso amigdaloideo, seguono l'ippocampo caudalmente, dorsalmente e rostralmente per continuarsi nel fornice che curva ventralmente e caudalmente per terminare nei corpi mammillari dell'ipotalamo. Fibre efferenti dai corpi mammillari formano il fascio mammillo-talamico che proietta dorsalmente per terminare nel nucleo rostrale del talamo.

Da qui gli impulsi sono inviati alla circonvoluzione deputata che a sua volta invia fibre associative alla corteccia cerebrale del lobo frontale. Questo complesso circuito permette così di correlare l'olfatto con fattori psichici che svolgono un ruolo molto importante nel comportamento emotivo degli animali.

6. Importanza pratica dell'olfatto nella clinica del cane

L'informazione olfattiva, risultato di una successione di eventi puramente elettrici, dalle cellule neuro-recettrici fino al cervello, dà origine dopo l'interpretazione cerebrale, a una sensazione olfattiva di cui si possono studiare le caratteristiche. La soglia corrisponde alla più piccola concentrazione di sostanza odorosa, contenuta nell'aria, in grado di provocare una sensazione olfattiva. Questa soglia è generalmente molto bassa nel cane in relazione alla sostanza odorosa e al suo riconoscimento. Bastano qualche migliaia di molecole per destare una risposta olfattiva. La sensazione olfattiva è relativamente lenta ad apparire (0,5 secondi in media). Questi tempi di latenza corrispondono alla durata di attraversamento del muco prima che la molecola odorosa raggiunga i recettori.

Didascalia 1		
<i>Paragoni tra i limiti di percezione olfattiva (in mol/ml) del cane e dell'uomo per alcune molecole (Dorst J., 1972).</i>		
	Cane	Uomo
Acido acetico 10 ¹³	5 * 10 ⁵	5 *
Acido propionico 10 ¹¹	2,5 * 10 ⁵	4,4 *
Acido butirrico 10 ⁰⁹	9 * 10 ³	7 *
Acido valerianico 10 ¹⁰	3,5 * 10 ⁴	6 *
Acido caproico 10 ¹¹	4 * 10 ⁴	2 *
Acido caprilico 10 ¹¹	4,5 * 10 ⁴	2 *

La fatica olfattiva subentra dopo una o due ore di lavoro intenso: è una stanchezza non specifica del sistema olfattivo. Inoltre, come per tutte le stimolazioni sensoriali, quando lo stimolo olfattivo è prolungato, si produce una disattivazione dei recettori. La sensazione si riduce e poi sparisce: questo è il fenomeno dell'adattamento particolarmente pronunciato e duraturo per l'olfatto (da tre a trenta minuti), che si esprime con l'elevazione progressiva della soglia. Questo adattamento è tuttavia specifico nei riguardi di una sostanza odorosa persistente, e l'organo olfattivo rimane sensibile agli altri odori.

L'organo olfattivo percepisce in ogni momento delle quantità minime di odori che, benché al di sotto della soglia di percezione, finiscono per sommarsi fino a superare la soglia di eccitazione.

L'intensità percepita aumenta così con il numero di inalazioni, come per un fenomeno di somma e di potenzializzazione. Questo è il motivo per cui il cane da soccorso non identifica l'odore di un individuo se non nel caso in cui la pista abbia un percorso minimo di seicento-mille metri, o se gli si presenta un oggetto impregnato con l'odore di riferimento.

La localizzazione di una fonte odorosa è possibile grazie alle differenze di tempo e di intensità delle stimolazioni delle due narici e viene rafforzata da un'inibizione interbulbare. Delle differenze di tempo di soli 0,1 millisecondi, o di intensità di solo il 10%, possono essere percepite dall'uomo, mentre il cane localizza la fonte odorosa, senza dubbio nello stesso modo, ma in maniera molto più precisa.

7. Variazioni di sensibilità olfattiva

In funzione al volume o al peso che occupa la zona olfattiva nel cervello in rapporto a quest'ultimo nel suo insieme e alla superficie mucosa, dunque al numero di recettori, si distinguono gli animali in macrosmatici, che possiedono un olfatto ben sviluppato, e in microsmatici.

Questa differenza è in relazione anche alla sensibilità singola di ciascun recettore. Tutti questi fattori sono dunque importanti e da prendere in considerazione.

Le conoscenze attuali dimostrano che la sensibilità olfattiva varia a seconda delle razze canine di appartenenza, in relazione alla superficie di mucosa olfattiva, al numero di recettori e all'anatomia delle vie aeree superiori che modifica il flusso dell'aria. La femmina è in generale più sensibile agli odori del maschio, ma questa sensibilità varia anche in funzione del ciclo sessuale e soprattutto alla presenza di estrogeni.

I principali fattori ambientali che modificano la sensibilità olfattiva sono di ordine meteorologico. La temperatura porta, a condizioni estreme, all'essiccamento della mucosa olfattiva; il vento e l'umidità agiscono in minor modo e favoriscono questi processi di essiccamento. Le gocce di pioggia o i fiocchi di neve inalati formano sulla superficie della mucosa uno strato liquido che altera la funzionalità normale dell'apparato olfattivo, diminuendone la sensibilità. Il meccanismo d'azione della pressione atmosferica, o di un campo elettromagnetico, è ancora sconosciuto, ma un abbassamento brutale della pressione atmosferica e il tempo molto perturbato disturbano i cani da lavoro.

Oltre ai problemi di olfatto per fattori individuali e ambientali, non dimentichiamo i fattori patologici; le disosmie:

- *disosmie acquisite*:

- disosmie di trasmissione: sono legate alla comparsa di un ostacolo che può essere meccanico o infiammatorio, che altera lo scorrimento normale dell'aria;

- disosmie di percezione: corrispondono a danni dell'olfatto secondari a una lesione del neuro-epitelio, delle vie o dei centri olfattivi;

- disosmie di ricezione: causate da lesioni del neuro-epitelio dovute a vecchiaia o ad alcune malattie virali;

- disosmie miste di ricezione e di trasmissione : causate da allergie o tumori dell'apparato olfattivo:

- disosmie di conduzione: date da lesioni del tratto olfattivo che interessano il nervo, il bulbo o le bande olfattive.

Tutti gli interessamenti cerebrali, possono influenzare la percezione olfattiva: un aumento di liquido, (presenza di pus o sangue, ipertensione intracranica) o la presenza di un tumore in un territorio non olfattivo possono comprimere la corteccia olfattiva. Alcune malattie (diabete mellito, sindrome uremica,

cirrosi epatica) producono dei metabolici che sono percepiti durante l'espira-
zione dalle due narici come se fossero molecole odorose (cacosmiasi);

- *disosmie congenite*:

- stenosi delle narici;
- ipertrofia del velo palatino;
- assenza di alcune proteine recettrici specifiche;
- agenesia del nervo olfattivo;

- *disosmie iatrogene*:

• generalmente l'olfatto è alterato da farmaci vasocostrittori, vasodilatatori e antimicotici, che disturbano il rinnovamento delle cellule olfattive. Inoltre la maggior parte dei farmaci che alterano il gusto agiscono anche alterando l'olfatto;

- *disosmie legate all'inquinamento*:

• occorre ancora ricordare che la mucosa olfattiva è molto sensibile a tutte le sostanze inquinanti.

Le sostanze inquinanti possono essere trasportate dall'aria o ingerite contemporaneamente con gli alimenti o con l'acqua; alcune di queste, presenti nell'atmosfera, possono interessare il sistema nervoso centrale ed essere causa di disosmia.

8. L'Impiego istituzionale nell'Arma dei Carabinieri

Nel 2011 l'Arma dei Carabinieri, nell'ottica di ammodernamento delle tecniche di ricerca del Servizio Cinofili intraprendeva un ciclo addestrativo basato su nuove metodologie di ricerca, allo scopo di rendere operative le Unità Cinofile Molecolari a titolo di esperimento.

Nel 2012, venivano acquisiti nel Servizio Cinofili i primi Bloodhound ed assegnati a militari di provata esperienza, già specializzati quali "conduttore cane", in forza al Centro Carabinieri Cinofili.

Aveva quindi inizio un iter addestrativo in collaborazione con tecnici del Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico e con istruttori ed esaminatori di *mantrailing* statunitensi della "Louisa County Sheriff's Office" dello Stato della Virginia.

Nel 2013 i conduttori dell'Arma venivano sottoposti a tre differenti sessioni d'esame con difficoltà progressiva da parte degli esperti statunitensi. L'ultimo esame, nel mese di Settembre 2013, certificava l'idoneità all'impiego operativo, delle "Unità Cinofila Molecolare per Servizi d'Istituto" dell'Arma dei Carabinieri autorizzata dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri con apposita circolare⁽²⁾.

Le unità molecolari, dislocate presso il Centro Carabinieri Cinofili, possono essere chiamate a fronteggiare le esigenze emergenti sul tutto il territorio nazionale.

È bene sottolineare che la tecnica del *mantrailing* sfruttando la capacità olfattiva del *Bloodhound* permette di effettuare ricerche non solo in aree rurali e boschive, ma anche in ambito urbano con elevati fattori di contaminazione della traccia, causati dal traffico veicolare e dal passaggio di altre persone.

In merito ai tempi di invecchiamento della traccia, si considera mediamente come limite di tempo massimo la misura di cinque giorni, ma va specificato che questo termine va sempre contestualizzato alle circostanze specifiche dell'evento, in quanto suscettibile di variazioni che possono dipendere sia da fattori climatici sia da fattori ambientali tali da abbassare questo limite. Va altresì sottolineato che il decadimento olfattivo comincia nel momento in cui la traccia viene lasciata e si esaurisce orientativamente verso il quinto giorno. L'odore del quinto giorno sarà quindi più fiavole e difficile da seguire rispetto ad un odore con invecchiamento di 24 ore. Per tale motivo la tempestività dell'intervento è fattore determinante nell'utilizzo del cane da *mantrailing*.

La traccia olfattiva è composta da cellule disperse, quindi soggette agli agenti atmosferici. La scia olfattiva seguita dal cane non può essere intesa come un solco certo sul terreno, ma va interpretata come verosimile direzione di marcia. Infatti, la migrazione delle cellule, unita al decadimento olfattivo della traccia, comporta che la ricerca del *Bloodhound* non sempre si concluda con il ritrovamento fisico della persona scomparsa. L'attività di ricerca, sovente, fornisce indicazioni utili agli operatori relativamente alla direzione di allontanamento e al percorso effettuato dal soggetto da localizzare.

(2) - Circolare del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri - II Reparto - SM - Ufficio Operazioni n. 1209/516-2-1966, datata 4 Marzo 2014.

L'assetto cinofilo molecolare prevede l'impiego di almeno due unità.

Sino ad oggi le Unità Cinofile Molecolari sono state richieste in circa cinquanta casi di scomparsa di persona. In molte ricerche, le semplici informazioni fornite dai quadrupedi, successivamente confermate da attività investigative, sono risultate utili per la localizzazione della persona scomparsa. In un caso di omicidio, l'Unità Cinofila Molecolare è stata in grado di confermare la presenza di odore del presunto autore del crimine sul luogo del delitto, indicandone anche la direzione di fuga. Il DNA del soggetto veniva successivamente rilevato sulla scena del crimine.

Altre operazioni condotte dai cani molecolari dell'Arma permettevano di individuare il luogo dove era stato commesso il reato. Possiamo quindi affermare che il *Bloodhound* nell'attività investigativa può essere impiegato per verificare la presenza di un soggetto in un determinato luogo.

La tecnica del *mantrailing* prevede di far annusare al quadrupede indumenti o oggetti della persona scomparsa, denominati "Campione di Odore", non inquinati dall'odore di altri soggetti. Al fine di evitare la contaminazione, il materiale sarà prelevato, presso l'abitazione della persona da ricercare o presso la sua autovettura (se il ricercato ne è l'unico utilizzatore), con l'ausilio di guanti in lattice e conservato all'interno di apposite buste di plastica. Queste operazioni devono quindi essere svolte esclusivamente da conduttori di cani molecolari, esperti nel repertamento di materiale utile alla ricerca molecolare.

Persone con legami genetici diretti (fratelli e sorelle, genitori e figli ecc.) possono generare odori simili a quelli della persona scomparsa e potenzialmente trarre in inganno il cane. È fondamentale quindi che l'unità cinofila molecolare, prima dell'intervento, venga messa a conoscenza se nell'area di ricerca siano transitati i consanguinei del soggetto.

In un'operazione di ricerca molecolare il conduttore del *Bloodhound* è completamente assorbito nella interpretazione dei segnali forniti dal cane. Pertanto, l'unità cinofila molecolare deve essere supportata da un conduttore di cani molecolari, sprovvisto di quadrupede, con il compito di visionare il terreno circostante.

Nell'attività di P.G., la ricerca olfattiva eseguita dal *Bloodhound* è un'attività tecnica mirata all'acquisizione e conservazione di elementi utili alle indagini.

L'impiego delle unità cinofile molecolari risponde a due diversi scenari operativi:

- attività di soccorso di persone disperse;
- ricerca di una persona scomparsa a seguito di delitto.

Nel primo caso, l'attività di repertamento sarà sempre eseguita alla presenza di un familiare, che consegna ai militari il materiale da loro giudicato idoneo allo scopo. Nell'ipotesi di un delitto, gli accertamenti olfattivi eseguiti a carico della persona sottoposta ad indagini, saranno soggetti alle garanzie difensive previste dal c.p.p.

In considerazione di quanto detto finora è bene sottolineare che le attività poste in essere dalle unità cinofile molecolari sono pur sempre il risultato dell'interazione conduttore/cane. L'impiego di un cane, ancorché addestrato, non può dare garanzie di infallibilità e l'interpretazione del comportamento del quadrupede è per sua natura sempre un'attività soggettiva. Pertanto, le ricerche olfattive, nel nostro ordinamento giuridico, non possono in nessun caso essere assunte con valore di prova, ma sempre e soltanto come indicazioni con valore di verosimile certezza.

9. L'impiego del cane molecolare nelle polizie straniere

Nel mondo sono numerose le forze di polizia che ricorrono al fiuto del Bloodhound. Gli Stati Uniti d'America, lo impiegano sin dal XIX secolo per la ricerca degli evasi. Nei primi anni del secolo scorso ebbero inizio i primi utilizzi di polizia per correlare luogo o arma del delitto con il sospettato. Oggi le unità cinofile molecolari vengono utilizzate negli Stati Uniti d'America, dal *Federal Bureau of Investigation* e dalle polizie locali, per la ricerca e la discriminazione olfattiva. Negli ordinamenti giuridici degli Stati della Virginia e dell'Indiana, i risultati delle attività svolte dalle unità cinofile molecolari della polizia hanno valore probatorio nelle Corti di Giustizia.

In Europa l'utilizzo del cane molecolare è ormai largamente diffuso, essendo impiegato da molte forze di polizia. In Germania, in occasione del G8 del 2007, suscitò scalpore la decisione del governo di prelevare l'odore di alcuni

noti attivisti *No-Global* in funzione preventiva, allo scopo di poter eventualmente poi utilizzare i *Bloodhound* per verificarne la presenza nei luoghi delle manifestazioni violente.

In alcuni stati del continente africano come il Kenya, l'Uganda e il Congo l'impiego del *Bloodhound* consente l'individuazione e la neutralizzazione dei bracconieri che minacciano le specie animali protette.

Nell'ambito della cinofilia internazionale, numerosi sono gli studi volti a dimostrare ulteriormente l'affidabilità olfattiva del cane molecolare negli impieghi di Protezione Civile e di Polizia Giudiziaria.



Riferimenti bibliografici

- PAGEAT P., 1998, *Pathologie du comportement du chien. Le point Vétérinaire Italie*, Milano, Cap. 1, pagg. 5-33;
- AGUGGINI G., BEGHELLI V., GIULIO L. F., 1992, *Fisiologia degli animali domestici con elementi di etologia*, UTET, Torino;
- BARONE R., 1976, *Anatomie comparée des mammifères domestiques*, Tome I, Osteologie, Vigot, Paris, pagg. 87-89; 121-122; 141-142;
- HOLLEY A., MAC LEOD P., 1975, *La perception des odeurs. La Recherche*, vol 58, n. 6, pagg. 629-639;
- NICKEL R., SCHUMMER A., SEIFERLE E., 1979, *Trattato di anatomia degli animali domestici*, Ambrosiana, Milano. vol. 2;
- PAGEAT P., 1984, *Etude clinique et expérimentale des troubles du comportement chez les carnivores domestiques*. Thèse Doc. Mèd. Vèt., Lyon, 187 pages;
- Regolamento Generale per l'Arma dei Carabinieri;
- Pubblicazione n. P-11, edizione 2008 "*Procedimenti d'azione per i militari dell'Arma dei Carabinieri nei servizi d'Istituto*" edita dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri;
- Pubblicazione n. I-6, edizione 2006 "*Istruzione sul Servizio Cinofili*" edita dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri.

Sitografia

- E.N.C.I. - Bloodhound Chien de Saint Ubert
<http://www.enci.it/libro-genealogico/razze/bloodhound-chien-de-saint-ubert>;

- Ministero Interno - Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse
<http://www.interno.gov.it/it/ministero/commissario-straordinario-governo-persone-scomparse>;

- The bloodhound amazing sense of smell
<http://www.pbs.org/wnet/nature/underdogs-the-bloodhounds-amazing-sense-of-smell/350/>;

- Scent Identifications and Lineups in U.S. Courts
<http://doglawreporter.blogspot.it/2010/05/scent-identifications-and-lineups-in-us.html>;

- Tracking e Trailing
<http://mantrail.blogspot.it/2011/05/tracking-e-trailing.html>;

- Evidence. Trailing by Bloodhounds
http://www.jstor.org/stable/3313232?seq=3#page_scan_tab_contents;

- FBI - Specialized Use of Human Scent in Criminal Investigations
http://www.fbi.gov/about-us/lab/forensic-science-communications/fsc/july2004/research/2004_03_research03.htm/;

- Louisa County Sheriff's Office – K9 Bloodhound Units
<http://www.louisacounty.com/LCsheriff/bh.htm>;

- Human Scent as track evidence
http://www.alvenh.com/research/human_scent.html;

- E.N.C.I. - Regolamento Internazionale prove di valoro cani da utilità e difesa
http://old.enci.it/documenti/RPI_cu.pdf;

- I 5 sensi del cane
http://www.orsamaggiorevet.it/cons_sensi.html;

- National Police Bloodhound Association
<http://npba.com/>;

- Repubblica.it- Persone Scomparse, 30000 in Italia
[http://www.repubblica.it/cronaca/2014/10/24/news/persone_scomparse_al_fano_italia-98899117/;](http://www.repubblica.it/cronaca/2014/10/24/news/persone_scomparse_al_fano_italia-98899117/)
- Corriere della Sera – La Germania scheda gli odori dei no global
[http://archiviostorico.corriere.it/2007/maggio/24/Germania_scheda_gli_odori_dei_co_9_070524132.shtml.](http://archiviostorico.corriere.it/2007/maggio/24/Germania_scheda_gli_odori_dei_co_9_070524132.shtml)



VITA DELLA SCUOLA

Inaugurazione dell'Anno Accademico 2014-2015

L'11 gennaio 2015, nell'Aula Magna, alla presenza dei rappresentanti degli Organi Costituzionali, nonché di numerose Autorità civili, militari, religiose e del Corpo docente, si è aperto ufficialmente l'Anno Accademico 2014-2015. Hanno preso la parola, nell'ordine, il Comandante della Scuola, Gen. D. Luigi Robusto, il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, Gen. C.A. Tulio Del Sette e il Ministro della Difesa, Sen. Roberta Pinotti.



Relazione del Comandante della Scuola

Signor Presidente del Consiglio, Signor Ministro della Difesa, Signor Comandante Generale, Signor Comandante delle Scuole, Autorità tutte e gentili ospiti, porgo il benvenuto al tradizionale appuntamento dell'inaugurazione dell'Anno Accademico.

La loro presenza qui, oggi, è una evidente testimonianza della costante attenzione rivolta alle attività di questa Scuola.

Un particolare saluto desidero rivolgere ai Comandanti che mi hanno preceduto.

Un vivo apprezzamento rivolgo al personale docente delle Università, in prevalenza proveniente da quella di Tor Vergata, che ringrazio sentitamente per il qualificato apporto e che saluto, unitamente ai Magnifici Rettori dei prestigiosi Atenei della Capitale.

Un sentito benvenuto, infine, al Comandante dell'Accademia Militare di Modena cui ci lega un percorso formativo altamente ispirato alla militarità.

Al Quadro permanente della Scuola, al personale civile della Difesa, all'Organismo di rappresentanza Militare rivolgo il mio grazie per l'opera che sarà espressa specie in quanto a guida ed esempio che ognuno potrà continuare a esercitare sì che la Scuola possa costituire patrimonio di tutti.

In questa Scuola interagiscono tra loro docenze civili e militari, queste ultime legate all'Istituto di Studi Professionali e Giuridico Militari, motore di ricerca di soluzioni addestrative sempre più aderenti alle necessità che l'operatività del territorio richiama e che si è affermato con un'attività che possiamo associare a quella della ricerca e dello sviluppo.

Nella convinzione che la formazione sia la pietra angolare dell'Istituzione, la nostra azione addestrativa cura, sviluppa ed esalta la funzione dell'Ufficiale attraverso:

- la maturazione del carattere e dei valori etico-morali, interiorizzando lo spirito di appartenenza e il sentimento dello Stato;
- la preparazione militare, culturale e professionale;
- le capacità comunicative, di leadership e problem solving, per affinare ancor più la gestione dei rapporti con il personale dipendente e con il mondo esterno;

- la conoscenza delle abilità pratiche in tutti i settori, anche nelle situazioni operative di emergenza con lo svolgimento di esercitazioni multidisciplinari, nonché dei tirocini presso i comandi territoriali e della linea mobile dell'Arma;

- la padronanza della lingua inglese, perseguita mediante l'organizzazione di corsi intensivi, affidati a docenti madre lingua e con l'utilizzo dei più avanzati strumenti didattici.

In questo periodo Accademico la Scuola è chiamata a svolgere Corsi di formazione di base, quali:

- tre Corsi di Applicazione per gli Ufficiali del ruolo normale provenienti dall'Accademia Militare, che permangono presso questo Istituto per tre anni, fino al conseguimento della laurea in giurisprudenza;

- al Corso Applicativo che inquadra, per un anno, i sottotenenti del ruolo speciale provenienti dai marescialli e dagli ufficiali in ferma prefissata.

A questa attività addestrativa, si affianca la formazione permanente assicurata da:

- il Corso di aggiornamento per i Colonnelli e dei Tenenti Colonnelli destinati ad assolvere, per la prima volta, le delicate funzioni di Comandante Provinciale e di Gruppo;

- il Corso d'Istituto frequentato dai Maggiori del ruolo normale, prossimi all'avanzamento al grado superiore;

- il Corso di aggiornamento professionale per i Capitani del ruolo speciale.

La Scuola ha continuato a sviluppare i contatti con gli istituti paritetici delle Forze di Polizia italiane e dei Paesi amici ed alleati, nonché con Università straniere, organizzando scambi di visite e ospitando attualmente Ufficiali Afgani, Cileno e Turco. Sono attività che rappresentano momenti importanti per la crescita culturale e sociale degli Ufficiali della Scuola e il consolidamento di quella "coscienza del rispetto" alla base della nostra formazione.



Infine mi rivolgo a voi frequentatori.

Continuate a conservare l'entusiasmo del primo giorno e la fede che cresce con l'impegno, con il superamento delle difficoltà.

Fuori, ad attendervi, una realtà che ha bisogno di uomini e donne integerrimi, capaci di dialogare, affermando amore e rispetto per lo Stato.



Prolusione del Comandante Generale dell'Arma

Signor Presidente del Consiglio, Autorità, ospiti, commilitoni, Ufficiali Allievi,

Rivolgo anzitutto un saluto deferente, a nome di tutti i Carabinieri, al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, con gli auguri più fervidi per il settennato appena iniziato.

Un omaggio sentito, affettuoso e grato al Presidente della Repubblica emerito, Sen. Giorgio Napolitano, per il generoso e instancabile Servizio reso in questi anni all'Italia e per la sua vicinanza all'Arma, testimoniata in tante circostanze ed, emblematicamente, dalle parole con cui il 5 giugno 2014, in occasione della Festa del Bicentenario, ha inteso definire l'Arma: "Simbolo, parte integrante e nutrimento continuo della nostra identità e coscienza nazionale".

Grazie a Lei, Signor Presidente Renzi, per la Sua presenza, che onora questo evento e l'Arma; che testimonia la sua considerazione per i Carabinieri, dando conferma della sua concreta, preziosa, alta attenzione alla nostra Istituzione.

Un ringraziamento particolare al Ministro della Difesa Pinotti, con la quale ho avuto fino a pochi giorni fa il privilegio di vivere l'entusiasmante esperienza di Capo di Gabinetto: costantemente attenta alla condizione militare e vicina alle Forze Armate e all'Arma; al Ministro dell'Interno Alfano, cui siamo grati per la considerazione che manifesta quotidianamente per l'Arma e per il servizio che essa svolge; al Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura; agli altri membri del Governo; ai Presidenti di Commissione e ai Rappresentanti del Parlamento, a tutte le Autorità civili, militari e religiose, che con la loro presenza hanno qui inteso confermare la vicinanza e l'apprezzamento per l'Arma.

Un caloroso saluto ai Capi di Stato Maggiore delle Forze Armate, al Capo della Polizia, al Comandante Generale della Guardia di Finanza, ai Capi del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e del Corpo Forestale dello Stato, con i quali avevo già personale consuetudine di rapporti di collaborazione, quotidianamente rinnovati dacché ho assunto l'incarico di Comandante Generale.

Un saluto ai vertici e ai rappresentanti delle Magistrature ordinaria, militare, amministrativa e contabile, all'Autorità giudiziaria, al cui fianco lavoriamo alacremente con risultati che sono sotto gli occhi di tutti; ai Presidenti e alle Rappresentanze dell'Associazione Nazionale Carabinieri e dell'Opera per gli Orfani; agli altri rappresentanti delle Forze Armate e delle Forze di Polizia; ai membri della Rappresentanza militare; ai commilitoni in servizio e in congedo; a tutti i gentili ospiti e, in particolare, al quadro permanente della Scuola, agli insegnanti e ai giovani Ufficiali frequentatori, uomini e donne.

Per la prima volta ho il privilegio di prendere la parola in questo importante evento, dove ogni anno si rinnova l'impegno della più seria formazione dei giovani nostri Ufficiali che si sviluppa durante l'Anno accademico. E' tradizione che questa cerimonia di inaugurazione sia anche l'appuntamento per un sintetico bilancio delle attività svolte dall'Arma nell'anno precedente e programmate per quello in corso. Adempio a questo ufficio con emozione e ringrazio chi ha lavorato con me alla stesura dell'intervento, rivolgendo un rinnovato, grato pensiero al Generale Leonardo Gallitelli, mio predecessore, amico e maestro, cui va ascritto il maggior merito di quanto oggi dirò. Con lui saluto e ringrazio i nostri predecessori Comandanti Generali, i Vice Comandanti Generali, gli Ufficiali, i Marescialli, i Brigadieri, gli Appuntati e i Carabinieri che condividono l'esperienza straordinaria del servizio nell'Arma.

Il 2015 è per l'Istituzione il primo anno del suo terzo secolo di vita, appena all'indomani del Bicentenario, celebrato in ogni luogo d'Italia con una miriade di eventi, per iniziativa dell'Arma, dell'Associazione Nazionale Carabinieri, di Amministrazioni locali, Enti e fondazioni, segno concreto e incontrovertibile del radicamento profondo dei Carabinieri nel Paese e tra gli Italiani.

Tante le manifestazioni memorabili; per tutte cito il Monumento al Carabiniere, simboleggiante la "Pattuglia nella tempesta", inaugurato a Roma il 22 maggio alla Sua presenza - Signor Presidente del Consiglio - nei Giardini di Sant'Andrea al Quirinale e realizzato con l'adesione e i contributi di 8.036 Comuni, come era avvenuto per il Monumento di Torino nel secolo scorso. Non dimentichiamo, Signor Presidente, quello che Lei ebbe a dire di importante sull'Arma, tra l'altro chiamandola "elemento cardine del sistema di sicurezza in Italia".

Siamo nella Scuola Ufficiali Carabinieri, il nostro Ateneo. Qui dal 1976 si formano tutti gli Ufficiali dell'Arma. E' una struttura moderna e funzionale che ha sostituito la Scuola di via Garibaldi in Roma, a sua volta erede dal 1952 della "Scuola Centrale dei Carabinieri" di Firenze, in Santa Maria Novella, tuttora sede della Scuola Marescialli e Brigadieri, in procinto di essere trasferita nel nuovo complesso di Firenze-Castello. Quella nuova sede, in via di completamento, diverrà uno dei più rilevanti poli formativi dell'Arma, potendo ospitare fino a 1.800 allievi Marescialli ora formati a Velletri e nelle Caserme "Mameli" e "Baldissera" di Firenze.



La Scuola Ufficiali è inquadrata nel Comando delle Scuole, con la Scuola Marescialli e Brigadieri, le cinque Scuole Allievi Carabinieri e i cinque Centri di alta qualificazione che costituiscono poli di formazione, aggiornamento e specializzazione per tutti i Carabinieri.

Ringrazio il Comandante delle Scuole, insieme a tutti i Comandanti, i quadri permanenti e gli insegnanti per l'impegno profuso nella fondamentale attività addestrativa. Tra i Centri di alta qualificazione, una particolare citazione all'ISTI, l'ultimo nato, l'Istituto Superiore di Tecniche Investigative, che dal 2008 provvede alla specializzazione degli ufficiali di polizia giudiziaria (quest'anno saranno oltre 1.000) e li abilita alla conduzione delle investigazioni più complesse e all'uso dei sofisticati strumenti d'indagine odierni.

Signor Presidente, Autorità, gentili ospiti,

l'Arma lavora quotidianamente protesa al futuro, nel suo terzo secolo di vita, solida, motivata, sensibile e attenta, nella sua collocazione – che il Suo Governo, Signor Presidente, ha inteso espressamente confermare nel documento

di Economia e Finanza approvato dal Parlamento lo scorso anno – di Forza militare inserita nel Ministero della Difesa e funzionalmente dipendente dal Ministro dell'Interno per i compiti di polizia, oltreché da altri Ministri per i settori di specialità e dalla Magistratura nell'espletamento delle funzioni di polizia giudiziaria.

Il binomio inscindibile dell'Arma è riassunto nella formula legislativa, ripresa per ultimo dal Codice dell'ordinamento militare, “ha collocazione autonoma nell'ambito del Ministero della Difesa, con rango di Forza armata ed è forza militare di polizia a competenza generale e in servizio permanente di pubblica sicurezza”.

Esso costituisce la sua peculiarità e la sua forza, che nella militarità ha il suo cardine, nel quale si sostanziano i valori fondati e il patrimonio identitario dell'Istituzione.

L'appartenenza dell'Arma al sistema istituzionale della Difesa è caratterizzata, oltre che dai suoi compiti di polizia militare, anche dalla qualificata presenza nelle missioni internazionali, nelle quali si sono fatte globalmente apprezzare le peculiari competenze del Carabiniere. Egli associa alle specifiche conoscenze tecnico-giuridiche, proprie dell'operatore di polizia, quelle del militare e un'affinata e sperimentata capacità di interazione con la popolazione. Si tratta di fattori di efficienza unanimemente riconosciuti con l'affidamento all'Italia, e all'Arma in particolare, dell'unico Centro di Eccellenza NATO sulla Polizia di Stabilità, fortemente voluto dall'Alleanza Atlantica, cui hanno già aderito le altre Forze Armate e Forze di Polizia a ordinamento militare di diversi Paesi europei. Il Centro è a Vicenza, nella caserma Chinotto, un Polo Internazionale formativo e dottrinale, in cui opera anche il CoESPU, Centro di Eccellenza per le Unità di Polizia di Stabilità, gestito dall'Arma che, costituito nel 2005 con il sostegno finanziario del Dipartimento di Stato americano, ha addestrato finora oltre 6.000 Ufficiali, Sottufficiali e Funzionari di polizia di 30 Paesi di tutti i Continenti ed è stato scelto dall'Unione Europea per coordinare alcune esercitazioni di Forze di polizia europee e di Paesi africani, l'ultima delle quali si è svolta nel settembre 2014.

È tutto il sistema della sicurezza pubblica che trae vantaggio dalla militarità dell'Istituzione. Quella militarità che assicura tenuta e coesione a una struttura capillarmente diffusa in tanti piccoli presidi su tutto il territorio nazionale.

Nell'assolvimento delle funzioni di polizia, l'Arma è protagonista del siste-

ma della sicurezza pubblica, in sinergia con la Polizia di Stato, la Guardia di Finanza e le altre Forze di polizia. E' una sinergia che si realizza grazie a un modello di coordinamento consolidato ed efficiente, in via di continuo affinamento per sempre meglio corrispondere alle nuove esigenze istituzionali e di bilancio, unico per qualità e concreta efficacia a livello internazionale. Un sistema che, per la polizia giudiziaria, si alimenta del quotidiano, stretto rapporto funzionale con la Magistratura.

Il costante scambio di idee e informazioni tra reparti e uffici è la prova tangibile di una costante osmosi che qualifica le relazioni sino ai più elevati consessi. Basti pensare ai più aggiornati modelli di cooperazione, tra i quali cito il Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (CASA), in fervida attività presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza in queste settimane per valutare le minacce terroristiche emergenti e pianificare le attività preventive.

Anche nel settore logistico, il metodo di operare congiuntamente - già adottato in tanti settori con le altre Forze armate e che continueremo a sviluppare - si è tradotto in ambito Forze di polizia in procedure uniche per acquisti di mezzi e materiali di uso comune, con il conseguimento di consistenti economie: basti pensare a quelli in atto per l'approvvigionamento, mediante gare condivise, di autovetture radiomobili, di nuovi giubbetti antiproiettili e di dispositivi spray di autodifesa.

Modelli di coordinamento e cooperazione avanzati in un sistema pluralistico, che è garanzia di piena affidabilità, di professionalità e di efficienza, valori indispensabili per un settore, quello della sicurezza interna ed esterna, che si confronta ogni giorno con situazioni di grande complessità e incidenza sulla società civile, in continua, rapida evoluzione. Ne sono testimonianza gli scenari che compongono l'attuale quadro della minaccia, sul quale mi soffermo brevemente, per i settori del terrorismo, della criminalità organizzata e delle altre forme di criminalità.

Il contesto internazionale è connotato dalle tensioni che conosciamo, in cui si affermano nuove e più aggressive forme di estremismo e fanatismo e si affaccia il rischio di nuovi conflitti. Le gravi instabilità, i conflitti in Siria, Iraq, Libia, nei Paesi centroafricani e in altre aree, perfino in Europa, confermano la difficoltà di fondo della comunità internazionale di trovare un equilibrio stabile e duraturo e un periodo di pace.

Per il terrorismo islamista, alla galassia Al Qaeda si è affiancata l'avanzata dello "Stato Islamico - IS". Quella dell'ISIS è un'organizzazione di matrice jihadista che si distingue dalle precedenti formazioni terroristiche per la capacità di espansione e di radicamento sul territorio, cui si affiancano le potenzialità militari, la gestione imprenditoriale delle risorse economiche, l'efferatezza e la crudeltà, la capacità di propaganda mediatica, cinicamente ed efficacemente sviluppata attraverso la Rete con messaggi che travalicano i confini delle aree occupate e costituiscono un forte richiamo anche per giovani che vivono in Europa e in altri Paesi, indotti ad abbracciare la jihad.

Sono sfide complesse, tra le più impegnative, che le Forze di polizia dei Paesi Occidentali, e quelle dell'Unione Europea in particolare, sono chiamate ad affrontare. Esse devono farlo prevenendo e contrastando le iniziative criminali e stragiste, nonché perseguendo tempestivamente i responsabili a termini di legge.

I recenti, gravissimi atti terroristici di Parigi ne sono un esempio drammaticamente emblematico. L'immediata reazione della comunità internazionale che ne è seguita è segno della volontà comune dei Paesi esposti e dei loro cittadini di difendere, rafforzare, esaltare i valori di civiltà e libertà.

Il decreto antiterrorismo approvato ieri dal Governo contribuirà fortemente al rafforzamento del sistema di difesa e sicurezza, già attestato su livelli di riconosciuta efficienza e in via di continuo, condiviso, sistematico aggiornamento con le altre Forze di polizie, Forze armate e Agenzie di sicurezza.

Sul fronte della minaccia interna, va segnalato il perdurante impegno nel contrasto delle iniziative con finalità destabilizzanti di frange anarco-insurrezionaliste ed estremistiche di altre forme e ispirazioni.

Il panorama della minaccia sul piano nazionale è, all'evidenza, marcatamente ancora segnato dall'attività delle organizzazioni criminali di tipo mafioso.

Indagini condotte in Lombardia, Piemonte e, il mese scorso, in Emilia Romagna, documentano l'elevata capacità operativa della 'ndrangheta anche fuori dai contesti territoriali di provenienza, confermando la propensione a reinvestire i proventi illeciti con l'utilizzo di strumenti finanziari sempre più sofisticati. Non è diverso da quanto emerso dall'indagine su un clan camorristi-

co approdata ieri a numerosi arresti nel Lazio.

La risposta è finalizzata alla disarticolazione di tutti i sodalizi di criminalità organizzata attivi, siano essi appartenenti alla mafia, alla camorra, alla 'ndrangheta e alla criminalità organizzata pugliese, alla cattura dei latitanti più pericolosi e allo "spossessamento" dei patrimoni illecitamente acquisiti. I risultati non mancano, anche in questi giorni.

La capacità di infiltrarsi nell'economia legale e nella cosa pubblica, avvalendosi di pratiche corruttive degli apparati amministrativi, è stata mutuata da menti criminali di altra estrazione e provenienza, per essere attuata, con nuove forme, in aree diverse, come è emerso in modo eclatante dall'indagine "mondo di mezzo" condotta dalla magistratura romana e dal ROS Carabinieri.

Nel complesso, una situazione assai difficile e problematica, che nella corruzione - un male endemico, da debellare - trova la sua "vasca di espansione", che può e deve essere validamente contrastata dall'azione di Magistratura e Forze di polizia; che può lasciare il campo a un nuovo corso della vita pubblica del Paese con lo sforzo che le Istituzioni, il Governo, il Parlamento stanno compiendo per eliminare queste devianze, con il coinvolgimento della società civile e dei giovani soprattutto.

Quanto alla statistica, senza indugiare sui numeri, ancora peraltro in fase di verifica, l'anno appena trascorso ha fatto registrare un calo di alcuni punti percentuali del numero complessivo dei delitti perseguiti, che ha riguardato anche reati più gravi, quali omicidi, rapine, violenze sessuali, o più diffusi come le truffe, a fronte di una sostanziale invarianza del numero dei furti.

E' doveroso, da parte mia, un vivo apprezzamento ai Carabinieri che lavorano sul territorio per i risultati complessivamente conseguiti nel contrasto alle forme e alle manifestazioni sia della criminalità organizzata sia della c.d. "criminalità comune". Un vivo apprezzamento esteso ai Comandi territoriali, agli specialisti dei RIS e del nuovo Reparto Crimini Violenti del ROS, per gli sforzi investigativi che hanno consentito di individuare gli autori di efferati delitti, a volte di ampia notorietà mediatica. Per inciso, vorrei rivolgere un apprezzamento agli organi di informazione, ai giornalisti, per lo scrupolo e l'attenzione con cui seguono e diffondono l'attività quotidianamente svolta dall'Arma nelle situazioni e nei momenti più soddisfacenti e in quelli più difficili, costituendo

per noi ulteriore stimolo a fare e a far bene.

Passando ora ad un sintetico quadro degli assetti, confermo che il modello operativo dell'Arma è sempre proiettato alla prossima e ruota intorno alle oltre 4.600 Stazioni e Tenenze, presidi territoriali che sono e devono rimanere sicuri riferimenti per la collettività, a tutela della libertà e della convivenza civile. La loro missione è quella di garantire la prevenzione e il contrasto dei reati, contribuendo ad assicurare la necessaria presenza sul territorio; una presenza che significa anche apertura al dialogo, rassicurazione e partecipazione alla vita delle comunità.

Cito pochi dati, utili ad offrire un'idea di massima dell'impegno istituzionale: nel 2014 i Reparti dell'Arma hanno svolto 4.250.000 servizi preventivi, perseguito oltre 2.700.000 reati, segnalato all'Autorità giudiziaria 425 mila autori di reati, tratto in arresto oltre 73 mila persone, in flagranza di reato o su provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, di cui 788 per associazione di tipo mafioso, a volte latitanti da anni; sequestrato e confiscato beni per 1,2 mld di euro. Risultati di peso che si uniscono a quelli delle altre Forze di polizia, in un impegno corale per la sicurezza del Paese.

L'attività dell'Arma comprende quella dei Reparti speciali che operano nella tutela della salute, del patrimonio culturale, dell'ambiente, del lavoro, della genuinità delle risorse agro-alimentari e per la difesa della moneta contro la contraffazione; anche in questi settori sono stati ottenuti risultati importanti: oltre 132mila opere d'arte recuperate; 10mila quintali di prodotti alimentari contraffatti sottratti al consumo; un milione e 600mila confezioni di farmaci e dispositivi medici sequestrati perché immessi in commercio in violazione delle normative di settore.

Altro rilevante, quotidiano impegno dei Carabinieri è quello dei servizi per l'ordine pubblico, un'attività che riguarda ogni giorno almeno duemila Carabinieri, al fianco della Polizia di Stato o autonomamente nei piccoli centri; un'attività in cui i militari interessati, dei reparti mobili e della territoriale, hanno saputo dimostrare doti di professionalità, compostezza, umanità, fermezza e coraggio; un'attività che li espone a tensioni e violenze (basti pensare, per tutti, al Maresciallo Giuseppe Giangrande, cui rivolgo un saluto affettuoso a nome di tutti).

Alle attività svolte in Patria si affiancano delicati impegni in 9 Teatri operativi internazionali di missione, nei quali operano 270 Carabinieri, e nelle rappresentanze diplomatiche italiane presenti nel mondo, la cui sicurezza è garantita in modo esclusivo dall'Arma con 460 unità, a volte, come oggi soprattutto in Libia, esposte a forti rischi.

E' nell'addestramento che siamo particolarmente impegnati nelle aree di crisi: a Gerico, da pochi giorni, è iniziata la seconda Missione Addestrativa bilaterale per la formazione delle Forze di sicurezza palestinesi, mentre analoghe attività sono svolte a Gibuti a favore delle Forze di polizia somala e gibutina e in Afghanistan a favore di quella Polizia nazionale nell'ambito della nuova missione Resolute Support Mission succeduta dal 1° gennaio all'ultradecennale ISAF.

Signor Presidente,

dal quadro descritto e dalle attività svolte emergono le sfide che nel prossimo futuro l'Arma è chiamata ad affrontare. Essa è orientata a farlo valorizzando ulteriormente le sue straordinarie risorse umane e proseguendo sulla strada dell'aggiornamento funzionale e tecnologico, del continuo adeguamento strutturale e organizzativo, in stretta aderenza al programma governativo di razionalizzazione degli assetti per l'ammodernamento, l'efficacia dell'azione e il contenimento della spesa.

La difficile congiuntura economica che affrontiamo, con la contrazione dei bilanci, la necessità di contenere le già limitate spese di funzionamento, i sacrifici che il personale è stato chiamato a sostenere hanno interessato e interessano l'Arma come ogni altra organizzazione. Per questo proseguiremo l'azione di razionalizzazione da tempo intrapresa, cui il mio predecessore Generale Gallitelli ha dato relevantissimo impulso; la proseguiremo insieme alle altre Forze attraverso mirati interventi, con la consapevolezza di non dover intaccare e, anzi, di dover rendere ancor più aderenti i livelli di servizi e sicurezza assicurati alle Istituzioni e ai cittadini.

Continueremo il programma di riduzione dei canoni di locazione, che va portato avanti con decisione; continueremo a ricercare il progresso tecnologico, che ha già consentito di giungere a importanti risultati, sia per l'attività gestionale, sia per quella operativa. Un esempio efficace è quello del Centro

Nazionale Amministrativo (CNA), istituito nel 2000, che, con pochi addetti, da Chieti, provvede alla gestione centralizzata del trattamento economico, dell'assistenza fiscale e del servizio matricolare per tutto il personale dell'Arma, con estrema celerità e precisione e un costo decisamente inferiore a quello indicato come obiettivo dal MEF.

Altri esempi sono quelli della generalizzata introduzione di sistemi per la gestione informatizzata di tutte le funzioni concernenti il personale, nel più ampio progetto di dematerializzazione di ogni atto, a tutti i livelli, in tutt'Italia, con un'infrastruttura telematica costantemente aggiornata e oggi resa più sicura con nuove misure di Cyber Defense; del ricorso alle tecnologie informatiche per l'addestramento, con la realizzazione di piattaforme di e-learning, per ragioni di efficacia, tempestività, aderenza e risparmio.

Solo un cenno ad alcune problematiche di maggior rilievo per l'Istituzione.

Oggi i Carabinieri, uomini e donne, sono 104.500, dei quali: l'1,8% addetti all'Organizzazione centrale, cui appartiene anche il Comando Generale; il 3,5% all'Organizzazione addestrativa, compresi 2.160 Allievi; il 79% all'Organizzazione territoriale; il 5,4% all'Organizzazione mobile; il 5,3% all'Organizzazione speciale; il 5% addetti a compiti esclusivi di polizia militare e a reparti interforze.

E' un numero sensibilmente inferiore rispetto alla forza prevista dalle leggi, per effetto del blocco parziale del turn over previsto più volte per legge a partire dal 1998 e più significativamente dal 2012 al 2015 per effetto del decreto-legge 95 del 2012 (c.d. decreto sulla spending review).

È necessario che questo progressivo ridimensionamento - che riguarda l'Arma, come la Polizia di Stato, la Guardia di Finanza e le altre Forze di polizia - possa cessare, con la conferma dell'eliminazione del blocco del turn over dal 2016, già previsto dalla legge, fermo l'auspicio di futuri interventi di ripristino di più elevati livelli di forza.

Passando ad un rapido esame del trattamento economico e previdenziale del personale, desideriamo ancora ringraziarLa - Signor Presidente del Consiglio - per il concreto, importantissimo segno di attenzione che il Suo Governo ha voluto dare al Comparto sicurezza e difesa impedendo che fosse

replicato per il 5° anno consecutivo il blocco stipendiale imposto dal decreto-legge 78 del 2010; un blocco che ha comportato sacrifici per i militari dell'Arma, così come per gli altri appartenenti alle Forze Armate e di polizia.

Consapevoli che ogni ulteriore riconoscimento sul piano economico potrà essere concesso solo tenendo conto del quadro generale di finanza pubblica, i Carabinieri e gli altri appartenenti al Comparto auspicano che possa essere affrontata e definita, non appena ce ne saranno le condizioni, la questione previdenziale, determinata dal passaggio dal sistema retributivo al metodo contributivo, cui non è seguito l'avvio della previdenza complementare, e possa essere raggiunta la necessaria convergenza per il ripristino integrale delle ordinarie dinamiche retributive, per l'avvio delle procedure di concertazione contrattuale, normativa ed economica, e per l'approvazione della legge-delega per il riordino dei ruoli e delle carriere.

Ho reputato doverosi questi riferimenti perché il più importante investimento che possiamo fare per il futuro è senza dubbio sul fattore umano, che rende vive e vitali tutte le organizzazioni e le Istituzioni.

Sul piano del funzionamento, vi è per l'Arma l'esigenza prioritaria di prevedere un programma pluriennale di mantenimento e rinnovamento riguardante soprattutto il parco veicoli operativi, ricalibrato a poco più di 24mila unità, di cui oggi un terzo ha necessità di graduale sostituzione, in tempi ravvicinati.

In conclusione, desidero rivolgere un rinnovato saluto e un messaggio a Voi, Ufficiali frequentatori della Scuola, Voi che rappresenta e il futuro per l'Arma, per il sistema della sicurezza e per il Paese.

Con l'inaugurazione dell'Anno Accademico si ufficializza l'avvio della nuova fase della Vostra formazione. Un percorso intenso che, per il ruolo normale, è di tre anni e ha preso le mosse dal biennio trascorso all'Accademia Militare di Modena e, per i ruoli speciale e tecnico-logistico, inizia e si conclude qui in un anno; un periodo nel corso del quale acquisirete, attraverso lo studio, gli "strumenti del mestiere".

Lo avete ascoltato, entrerete a far parte di un'Istituzione molto apprezzata, ritenuta altamente efficiente; potrete avvalervi di procedure, strumenti e tecnologie avanzate; avrete, soprattutto, il privilegio di comandare, di essere responsabili di un patrimonio umano di raro spessore, di altissimo valore.

Quale che sia il sentimento della Vostra scelta, sappiate che essa è una scelta di vita. Per esserne all'altezza, formatevi intensamente in questo tempo che vi è concesso, per prepararvi: ad essere cittadini esemplari per principi, valori, educazione, rispetto degli altri, comportamenti e stile di vita; ad essere professionisti esemplari per capacità, lungimiranza e dedizione; ad essere militari esemplari per forma, motivazione, coraggio, equità e solidarietà; ad essere Carabinieri esemplari, consci di appartenere ad una categoria particolare di Servitori dello Stato, connotata da speciali responsabilità, doveri, facoltà e disciplina normativa.

Preparatevi ad essere Comandanti di Carabinieri e, quindi, responsabili a livelli via via crescenti della correttezza, della scrupolosità, della piena legittimità, della professionalità, dell'efficacia della loro azione; preparatevi ad essere per loro esempio a cui ispirarsi e punto di riferimento per l'attività professionale e per la qualità delle condizioni di lavoro e di vita.

Applicatevi nelle materie tecniche, militari e professionali, informatiche e linguistiche, in quelle giuridiche e in quelle pratiche. Diventate profondi conoscitori dell'organizzazione dell'Arma e dei suoi compiti. Approfondite la conoscenza della storia dei Carabinieri da quel 13 luglio 1814 ai tanti passaggi dei nostri prestigiosi due secoli di vita che hanno guadagnato all'Istituzione, con l'apprezzamento, l'ammirazione e la gratitudine di generazioni di italiani e recentemente di tante Nazioni nel mondo, l'appellativo di "Benemerita", attribuite la prima volta dal Parlamento italiano il 24 giugno 1864 per "l'esemplare sua fedeltà alle Istituzioni, salda coesione morale e, soprattutto, alto senso dello Stato".

La nostra è "l'Arma della fedeltà immobile e dell'abnegazione silenziosa" di dannunziana memoria della Prima Guerra Mondiale, di cui celebriamo il Centenario, con una grande "reputazione e tradizione di custodi della Legge e dell'Ordine", come scrisse il Generale Alexander nella Seconda Guerra Mondiale, e "con una speciale relazione di fiducia e di amicizia con il popolo italiano, alimentata dalla capillare e diffusa presenza delle Stazioni, presidi di legalità e insieme luoghi di ascolto e di accoglienza", come ha Presidente emerito Napolitano, affermato, nell'anno del nostro Bicentenario, il con "tanti eroi che hanno perso la vita e tanti che vivono il proprio eroismo facendo il meglio

tutti i giorni”, come ha detto il Presidente Renzi nel maggio scorso, nella circostanza che ho citato.

Continuate ad accrescere la Vostra cultura generale e scientifica; tenetevi aggiornati sulle notizie e sulla cronaca interna e internazionale, in ogni settore.

In sintesi, siate Ufficiali e Allievi esemplari ogni giorno, per prepararvi a essere Ufficiali dei Carabinieri in grado di sostenere l’Arma nel suo terzo secolo di storia al Servizio dello Stato e delle Istituzioni, al fianco e in difesa di tutti i cittadini italiani.

E, infine, abbiate rispetto di Voi stessi conservandovi sempre moralmente integri; se lo farete, rispetterete anche tutti i Vostri commilitoni, donne e uomini, la Vostra Istituzione, le altre Istituzioni dello Stato, i cittadini e tutte le persone con le quali dovrete rapportarvi.

Mentre prego il Signor Ministro della Difesa di voler dichiarare aperto l’Anno Accademico 2014-2015 della Scuola Ufficiali Carabinieri, auguro le migliori fortune al Signor Presidente del Consiglio, alle Autorità di Governo, alle altre Autorità, agli ospiti, ai commilitoni in servizio e in congedo, a Voi, cari Ufficiali Allievi, all’Arma tutta.



Saluto del Monistro della Difesa

Signor Presidente del Consiglio, Autorità civili, militari e religiose, grazie per aver voluto testimoniare, con la vostra partecipazione a questa cerimonia di inaugurazione dell'Anno Accademico della Scuola Ufficiali Carabinieri, tutta la vostra vicinanza e il vostro attaccamento all'Arma dei Carabinieri.

E un saluto particolare desidero rivolgere ai giovani Ufficiali e Allievi di questa prestigiosa Scuola, che si stanno formando per diventare Servitori delle Istituzioni, e dell'intera collettività nazionale.

Cosa significa essere "Servitori delle Istituzioni, e dell'intera collettività nazionale", ciò per cui vi state preparando? Non si tratta di un'espressione retorica, i significativi e lusinghieri dati quantitativi appena illustrati dal Comandante Generale lo testimoniano in maniera incontrovertibile.

A questi io desidero semplicemente aggiungere esempi concreti della "quotidianità" dell'Arma dei Carabinieri... riferiti a questa stessa settimana: qualche giorno fa in Calabria sono stati assicurati alla giustizia altri due pericolosi latitanti ricercati per associazione a delinquere di tipo mafioso; i carabinieri del Nucleo Tutela Patrimonio Artistico di Ancona hanno reso possibile il reperimento in Svizzera, proprio ieri, del ritratto di Isabella d'Este di Leonardo da Vinci (del quale da secoli si erano perse le tracce); sempre ieri i Carabinieri di Roma hanno smantellato un'organizzazione criminale di matrice camorristica operando 61 arresti, mentre quelli di Bari, sempre operando congiuntamente con la Polizia di Stato, hanno arrestato 13 affiliati a vari clan in lotta per il controllo del traffico di droga e delle estorsioni...

Potrei continuare ancora, ma l'impegno dell'Arma non si ferma ai confini nazionali, bensì continua in ben nove diversi teatri esteri di crisi: mi limito a citare il progetto di ricostruzione della polizia nazionale somala, MIADIT Somalia, nel quale i nostri Carabinieri sono riusciti ad avere successo laddove istruttori di prestigiose Forze di altri Paesi hanno avuto invece particolari problemi, oppure i Carabinieri del "Tuscania" che continuano a permettere che la nostra Ambasciata in Libia resti aperta, oppure ancora i Carabinieri che nell'ambito della Missione "Resolute Support" in Afghanistan continuano anche oggi a svolgere compiti di analisi criminale e di assistenza alla polizia locale.

Questo significa essere, quotidianamente, dei Servitori delle Istituzioni e dell'intera collettività nazionale, a tutela della loro sicurezza.

Come è possibile tutto questo? Cosa consente all'Arma il conseguimento di risultati di tale portata?

Innanzitutto la sua capillarità, la sua diffusione e la sua presenza continua e costante sul territorio e nel tessuto sociale del nostro Paese, che non solo le permette di contrastare il crimine, ma anche e soprattutto di prevenirlo, perché il lavoro migliore che le Forze dell'Ordine conducono quotidianamente non è solo quello di reprimere i reati, quanto quello di evitare che essi accadano.

In secondo luogo, la sua diversificazione, ovvero la disponibilità di uno spettro così ampio di capacità e specializzazioni, da permettere un approccio integrato e sinergico alle varie problematiche della prevenzione e del contrasto alla criminalità, e più in generale alla tutela della sicurezza pubblica, e tutto ciò con un occhio attento anche alle rapidissime evoluzioni e trasformazioni sociali e tecnologiche che mettono a disposizione di chi sceglie di delinquere, nuove dimensioni e nuovi ambiti, come quello delle grandi reti informatiche globali.

In terzo luogo, ed in maniera complementare ai precedenti, la sua unitarietà, lo spirito identitario che pervade questa antica e moderna Istituzione: la diversificazione di cui parlavo, infatti, avrebbe potuto costituire una criticità, una forza centrifuga per l'organizzazione dell'Arma, se essa non avesse maturato al suo interno, nei suoi ben due secoli di gloriosa storia, un patrimonio ideale di principi e di valori che ne costituisce l'essenza unitaria... e quest'essenza, in una parola sola, è data dalla sua militarità.



Da questo punto di vista, il massimo riconoscimento ufficiale di questo spirito unitario che, tramite la sua militarità, permette armonicamente ed efficientemente all'Arma dei Carabinieri una tale capillarità e diversificazione è avvenuto con la sua elevazione al rango di Forza Armata, avvenuta quindici anni fa e, in maniera simbolica, proprio grazie all'opera saggia e lungimirante del mio predecessore, l'allora Ministro della Difesa.... Sergio Mattarella!

E non posso non sottolineare, a questo punto, che proprio il Presidente Mattarella nel suo discorso di insediamento ha ribadito che "...garantire la Costituzione significa affermare e diffondere un senso forte della legalità", che "...la lotta alla mafia e alla corruzione sono priorità assolute" e che "...dobbiamo incoraggiare l'azione determinata della magistratura e delle forze dell'ordine che, spesso a rischio della vita, si battono per contrastare la criminalità organizzata".

Per rendere possibile tutto questo, già nel marzo dell'anno 2000 l'allora Ministro della Difesa Mattarella conseguì uno storico risultato: tutte le principali forze politiche, sia di governo che di opposizione, si resero chiaramente conto di come elevare i Carabinieri a quarta Forza Armata fosse la decisione migliore, la scelta più funzionale per valorizzarne pienamente capacità e potenzialità.

In questo senso, non posso che esprimere la mia soddisfazione per l'integrazione raggiunta dalle quattro Forze Armate in tutte le loro attività, da quelle operative a quelle addestrative, da quelle logistiche a quelle formative; io stessa ho ritenuto opportuno, l'anno scorso, nominare per la prima di volta un Capo di Gabinetto del Ministero della Difesa proveniente dall'Arma, guarda caso proprio il Generale Del Sette, ed i risultati da lui conseguiti nell'incarico mi hanno dato pienamente ragione.

D'altra parte, così come ottima è l'integrazione dei Carabinieri con le altre tre Forze Armate, altrettanto esemplare è il coordinamento e l'integrazione delle loro attività con quelle di tutte le altre Forze dell'Ordine, alle dipendenze del Ministero dell'Interno e dell'Autorità Giudiziaria: come abbiamo sottolineato, sono i risultati stessi a dimostrarlo.

Ed ora mi rivolgo di nuovo specificamente a voi, giovani Ufficiali e Allievi, per ribadirvi che, se l'Arma dei Carabinieri, da oltre due secoli, è un pilastro

insostituibile per la nostra collettività, un riferimento assoluto per i cittadini in termini di garanzia e tutela dell'ordine e della sicurezza, questo è dovuto anche e soprattutto alla capacità che essa ha dimostrato di saper trasmettere alle sue nuove generazioni tutto il suo patrimonio di conoscenza, di valori, di procedure, di tradizioni, di tecnologia, di sensibilità, di identità....

Le Scuole e gli Enti di Formazione dell'Arma, in altre parole, sono da un lato i custodi dell'essenza dell'Arma stessa, la sua militarità, e dall'altro lo strumento che essa ha per aggiornarsi e proiettarsi nel futuro.

Non solo: se tutto questo vale per ogni Ente scolastico, ciò è ancora più vero per la Scuola Ufficiali Carabinieri, ovvero il massimo Istituto di Formazione della vostra, e nostra, Forza Armata. Qui non solo vi state formando ad essere Carabinieri, cioè esemplari servitori delle Istituzioni e della collettività, ma anche e soprattutto Comandanti dei Carabinieri, cioè coloro che saranno chiamati a guidare i Reparti, gli Enti e soprattutto le donne e gli uomini di questa meravigliosa Istituzione.

Sicuramente i vostri superiori e i vostri insegnanti vi avranno già fatto comprendere, come uno dei primissimi insegnamenti, che non c'è miglior strumento di comando dell'esempio personale: potrete chiedere al vostro personale solo ciò che voi stessi siete in grado di dare, di essere e di fare.

E ciò che sarete, ciò che potrete dare, ciò che potrete fare è qui che dovete costruirlo: con il massimo impegno e la massima dedizione, seguendo le indicazioni e gli insegnamenti dei vostri docenti e prendendo esempio dai vostri Comandanti, a cominciare da quello del vostro Comandante Generale, il Generale Del Sette, che incarna perfettamente, per capacità, dedizione, esperienza ed umanità, ciò che un Comandante di Carabinieri dovrebbe essere sempre: un modello.

Il compito che vi attende non è facile: la società e le comunità, locali, nazionali e globali stanno cambiando ad una velocità e con una variabilità da determinare sempre più delle rivoluzioni, piuttosto che delle evoluzioni: e l'Arma dei Carabinieri dovrà ancora una volta dimostrarsi all'altezza e soprattutto dimostrare la capacità di adattarsi e di sapere precorrere i tempi, adeguandosi efficacemente alle nuove tecnologie e alle nuove dinamiche sociali, nazionali ed internazionali, in tutti i loro articolati aspetti.

Forse, per concludere riassumendo ciò che sono stati e sono tutt'ora i Carabinieri per il nostro Paese, posso ricordare ciò che scrisse il giornalista Nino Bazetta de Vemenia alla vigilia dello scoppio del Primo Conflitto Mondiale, del quale peraltro sono ormai iniziate le rievocazioni: “A voi tutti ricchi e poveri, giovani e vecchi, umili e possenti, il carabiniere dà la sua vita [...] lo ho visto il carabiniere soccorrere i prigionieri... confortare i condannati... curare i feriti... calmare gli odi e i rancori... presiedere alle feste,... l'ho visto combattere come il guerriero, soffrire in silenzio come il religioso, morire come il martire”.

Questa è tutt'ora la dimensione umana dei nostri Carabinieri, la loro essenza, ed è proprio sottolineando ancora una volta questa essenza che ho il piacere e l'onore di dichiarare aperto l'Anno Accademico 2014-2015 della Scuola Ufficiali Carabinieri.

Viva l'Arma dei Carabinieri, Viva le Forze Armate, Viva l'Italia.



Visita del Centro Sportivo Carabinieri

Il 24 febbraio 2015, nell'Aula Magna, il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, Gen. C.A. Tulio Del Sette, ha incontrato il personale del Centro Sportivo Carabinieri.



Visita degli alunni dell'Istituto Tecnico Statale "Vincenzo Arangio Ruiz"

Il 27 marzo 2015, un gruppo di alunni dell'Istituto Tecnico Statale "Vincenzo Arangio Ruiz", accompagnati dal Prof. Walter Di Mario, ha visitato l'Istituto.



ATTUALITÀ E COMMENTI

LA FUNZIONE DI SICUREZZA NELLA LEGALITÀ COSTITUZIONALE(*)

L'incontro di studi tenutosi il 16 ottobre 2014, a Palazzo Spada, nella storica sede del Consiglio di Stato, in occasione del bicentenario della costituzione dell'Arma dei carabinieri, si è palesato quale occasione propizia per riflettere in merito ai profili comuni alle due Istituzioni, cogliendo, in proposito, l'ideale invito iscritto nel contenuto dell'intervento di apertura dei lavori, pronunciato dal Presidente Giovannini. Un primo frutto di tale impegno evoca l'argomento dell'origine storica, che si colloca a monte della stessa esistenza dello Stato italiano.

Tanto il Consiglio di Stato, istituito da Carlo Alberto con l'editto di Racconigi del 18 agosto 1831, quanto l'Arma dei carabinieri, costituita da Vittorio Emanuele I con le Regie patenti del 13 luglio 1814⁽¹⁾, erano

istituzioni del Regno di Sardegna che il neonato Regno d'Italia ha provveduto ad importare nel sistema dell'organizzazione pubblica.

Dalla formale freddezza del dato storico non si fa fatica a ricavare elementi di ordine sostanziale, solo a voler appuntare l'attenzione sul contenuto degli atti istitutivi appena richiamati.

Da un lato, l'editto di Racconigi richiedeva che i Consiglieri di Stato fossero persone "di palese merito, devote al trono, dedite ad abituali studi sulle scienze politiche, commendevoli per lunghi ed importanti servigi e cognite per l'amore loro al pubblico bene", affinché i Sovrani fossero "costantemente assistiti da essi", così da "profittare dei lumi loro, e della loro esperienza a fare in alcune parti delle antiche istituzioni quei cambiamenti che il correre dell'età e l'avanzamento progressivo della civilizzazione hanno renduto necessario"⁽²⁾.

Dall'altro, le Regie patenti, "per ristabilire ed assicurare il buon ordine, e la pubblica tranquillità ... per scoprire e sottoporre al rigore della Legge i malviventi", hanno "ordinato la

(*) - Riflessioni a margine del convegno tenutosi presso il Consiglio di Stato il 16 ottobre 2014 nell'ambito delle celebrazioni per il bicentenario di fondazione dell'Arma. Per i contributi storici, Tenente Colonnello Paolo Caterina, Redattore Capo della Rassegna dell'Arma dei Carabinieri, Insegnante Aggiunto alla Cattedra Arte Militare e Operazioni di Mantenimento della Pace Scuola Ufficiali Carabinieri.

(1) - www.carabinieri.it/Internet/Arma/Ieri/Storia/Vista+da/Fascicolo+1/02_fascicolo+1.htm.

(2) - Introduzione del Presidente De Lise, in occasione della presentazione delle iniziative celebrative del 180° anniversario dell'istituzione del Consiglio di Stato, Adunanza Generale, 16 marzo 2011, pubblicata sul sito il 21 marzo 2011, www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/delisep_anniversarioconsigliodistato.htm.

formazione ... di un Corpo di militari, distinti per buona condotta e saggezza, chiamati col nome di Corpo dei Carabinieri Reali”, con “speciali prerogative, attribuzioni, ed incombenze finalizzate allo scopo di contribuire sempre più alla maggiore prosperità dello Stato, che non può essere disgiunta dalla protezione e difesa dei buoni e fedeli Sudditi nostri, e dalla punizione dei colpevoli”⁽³⁾.

Ebbene, nella fase della “Restaurazione”, all’indomani dello sgretolamento dell’impero napoleonico, il Sovrano mirava ad organizzare le funzioni fondamentali dello Stato per la cura degli interessi pubblici di maggiore rilevanza, ricorrendo a persone adeguatamente selezionate, ciascuno secondo le proprie competenze.

Le vestigia di un criterio selettivo comune, utile ad assicurare “l’amore ... al pubblico bene” e la “buona condotta e saggezza”, sono, tutt’oggi, rinvenibili nell’ordinamento e precisamente nel corpo dell’art. 26, comma 1, della legge 1° febbraio 1989, n. 5326, il quale recita che “per l’accesso ai ruoli del personale ... delle ... forze di polizia ... è richiesto il possesso delle qualità morali e di condotta stabilite per l’ammissione ai concorsi della magistratura”.

Sicché il requisito della condotta incensurabile⁽⁴⁾ ha costituito e costituisce un *præsumptio* per accedere

all’esercizio di funzioni che costituiscono il nocciolo duro dell’essenza stessa dello Stato, quale espressione più autentica della sovranità.

Al riguardo, continuando a dipanare il file rouge della ricostruzione storica, giova richiamare la grande partizione concepita da Vittorio Emanuele Orlando a proposito dell’attività dello Stato, suscettibile di essere suddivisa in “attività giuridica” e “attività non giuridica”, per cogliere come il Maestro avesse collocato nell’ambito della prima la “soluzione delle controversie tra privati”, lo “accertamento e punizione” dei reati e la “attività di polizia”, rimettendo all’area della seconda ogni residua “attività sociale”, volta al “benessere della società”⁽⁵⁾.

Al di là della non perfetta applicabilità ai tempi attuali di intuizioni dottrinali maturate alle origini del diritto amministrativo ed in un’epoca caratterizzata dall’esistenza dello Stato liberale, perciò asciutto nella sua struttura, ne resta il valore storico, potendosi ricavare argomenti circa l’imprescindibilità, per qualsiasi forma di Stato, di procedere all’organizzazione delle funzioni giurisdizionali, medio tempore

(4) - Attualmente previsto dall’art 2, c. 2, lett. b-bis) del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160.

(5) - VITTORIO EMANUELE ORLANDO, *Principi di diritto amministrativo*, Libro I, Capitolo II, paragrafi da 18 a 24.

(3) - Cfr. nota n. 1.

acquisite dal Consiglio di Stato, e delle funzioni di difesa, di ordine e di sicurezza pubblica attribuite all'Arma dei carabinieri dalla sua istituzione, ne cives ad arma ruant.

Ancora oggi, quella comune e necessaria riconducibilità a quel nucleo di poteri pubblici ontologicamente coincidenti con la stessa soggettività statale, traspare dalla scelta operata dal legislatore, allorquando, nel procedere, con il d.lgs. n. 29/93, alla riforma del pubblico impiego per affermare il modello della cosiddetta "contrattualizzazione", ha trattenuto alla signoria del diritto pubblico la definizione dei contenuti del rapporto di servizio di magistrati, militari e appartenenti alle forze di polizia.

Ciò per l'evidente finalità di tutelare l'effettività di funzioni di vitale importanza per la sopravvivenza dello Stato - comunità, non esponibili all'alea della trattativa negoziale dalla quale potrebbe discendere una regolazione del rapporto non aderente alle reali necessità di cura dell'interesse pubblico.

Un ulteriore motivo di vicinanza tra Consiglio di Stato ed Arma riviene dal dato secondo il quale, anche negli anni più oscuri della storia d'Italia, entrambe le Istituzioni hanno esercitato le corrispondenti funzioni nel rispetto di quella rule of law che è propria tanto della giurisdizione, quanto dell'amministrazione, così obbedendo ai comandi della legge piuttosto che ad

istanze di regime che miravano a condizionare la loro imparzialità.

È noto che, nel 1928, Mussolini pretermise dalla nomina a Presidente del Consiglio di Stato il consigliere anziano Carlo Schanzer, perché era necessario "maggiormente fascistizzare alcune alte cariche dello Stato"⁽⁶⁾.

In disparte ogni giudizio sulle convinzioni politiche di Santi Romano, Presidente nominato in luogo dello sfortunato Schanzer, dalla storia si ricava il giudizio secondo il quale, sia nella sede consultiva, mediante il ricorso a tecniche interpretative di natura sistematica volte a "metabolizzare l'ordinamento fascista", sia in quella giurisdizionale, attraverso il costante richiamo alla "consolidata giurisprudenza del collegio", come pure per il tramite della gelosa conservazione del "suo vocabolario tecnico-giuridico" di fronte ai tentativi di "fascistizzazione forzata dei linguaggi delle istituzioni", l'alto Consesso seppe mantenere quell'autonomia dal potere politico, oggi protetta dalle garanzie costituzionali della giurisdizione⁽⁷⁾.

Al pari, è accaduto per l'Arma dei carabinieri. In proposito, quale testimonianza di una molteplicità di episodi, è sufficiente citare quello dell'arresto del Duce.

(6) - GUIDO MELIS, *Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano*, in www.giustizia-amministrativa.it.

(7) - Cfr. nota n. 6.

Ebbene, Carmine Senise, a quel tempo Capo della Polizia, ed in carica per l'intero ventennio, nel corso di drammatiche riunioni segrete, suggerì al Re che l'arresto del Duce potesse essere operato soltanto dai Carabinieri, in ragione della fedeltà dell'Arma verso la Corona⁽⁸⁾.

Per ragioni di economia espositiva, si fa rinvio alla copiosa letteratura che ha dato atto del contributo rilevante fornito dall'Arma alla resistenza di fronte all'invasore nazista⁽⁹⁾.

Ancora, va detto che storia ed attualità avvicinano Consiglio di Stato ed Arma in un momento di sintesi offerto dal tema del contrasto al fenomeno corruttivo nella Pubblica Amministrazione, oggi strutturato dalla legge 6 novembre 2012, n. 190.

Se l'Arma è forza di polizia giudiziaria preposta all'accertamento ed alla repressione dei reati, tra cui i delitti contro la PA, il Consiglio di Stato, oltre a svolgere le funzioni di organo di consulenza in favore del Governo e, dunque, a poter indirizzare quest'ultimo nell'adozione di misure

amministrative di contrasto alla maladministration, è quel "giudice a Berlino", invocato dal mugnaio di Potsdam⁽¹⁰⁾, che offre tutela ai diritti del singolo di fronte all'uso distorto del potere pubblico.

Orbene, in questa prospettiva, colpisce l'estrema attualità del discorso di Bergamo, pronunciato da Silvio Spaventa, il 7 maggio 1880, al cospetto dei membri dell'Associazione costituzionale, allorché, nel rimarcare l'erroneità delle scelte operate con la legge abolitrice del contenzioso amministrativo del 1865, invocando l'istituzione di un giudice amministrativo, ebbe ad affermare che "le nostre amministrazioni ... per difetto di vera giurisdizione del nostro diritto pubblico, minacciano di corrompersi irrimediabilmente a cagione di studio e interesse di parte, se a tempo non faremo qualche ordine che lo impedisca".

A fianco del rimedio penale, anche una giurisdizione amministrativa di tipo soggettivo determina un effetto indiretto di tutela oggettiva dell'ordinamento che evidentemente non sfuggiva ai decisori politici di fine Ottocento.

(8) - SENISE, *Quando ero Capo della Polizia*, Ruffolo, Roma, 1946, oggi anche UGO MURSIA 2012, citato anche in F.W. DEAKIN, *La Brutale Amizizia*, Einaudi, 1990.

(9) - ANNA MARIA CASAVOLA, 7 ottobre 1943, Edizioni Studium, Roma, 2008; L'Arma dei Carabinieri Reali in Roma durante l'occupazione tedesca, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1948; Carabinieri nella Resistenza e nella Guerra di Liberazione, curato dal Gen. Arnaldo Ferrara e ripubblicato dall'Ente Editoriale per l'Arma dei Carabinieri nel 2003.

(10) - EMILIO BROGLIO, *nell'opera Il regno di Federico II di Prussia detto il Grande* (Roma 1877-1880), narra la vicenda del Mugnaio di Potsdam che, nel tentativo di difendere il suo mulino da un atto di esproprio, pronunciava la famosa frase "Ci sarà pure un giudice a Berlino", auspicando di potersi giovare di una pronuncia giurisdizionale che ponesse rimedio all'atto ingiusto da parte dell'Autorità.

Ciò posto, il richiamo alle funzioni di polizia giudiziaria intestate all'Arma stimola lo studio sulla natura polimorfe di questa antica amministrazione che riceve in attribuzione dalla legge la cura di una molteplicità d'interessi pubblici, nel caso di specie, anche attingendo a poteri di matrice non amministrativa.

Nell'analizzare il fenomeno secondo il quale apparati dello Stato naturalmente preposti all'esercizio del potere pubblico secondo la nota tripartizione illuministica in legislativo, esecutivo e giurisdizionale, Massimo Severo Giannini osserva che, in realtà, essi sovente ricevono in attribuzione dalla legge potestà proprie di altro plesso organizzativo, come nel caso della polizia giudiziaria, alla quale l'Autore riconosce appunto "natura giurisdizionale, in quanto strumentale rispetto alla giurisdizione penale in senso stretto"⁽¹¹⁾.

Arma, quindi, come articolazione della PA destinataria di funzioni non solo amministrative, in ossequio al principio sancito dall'art. 109 della Costituzione, ma anche, e soprattutto, Arma intesa quale ufficio pubblico posto in rapporto di codipendenza rispetto a più dicasteri⁽¹²⁾.

Nel più assoluto rispetto del

principio di legalità e della riserva di legge espressa dall'art. 97 della Costituzione, l'Arma dei carabinieri, dal Comando Generale sino alla Stazione, unità di base, è organizzata in ragione delle statuizioni integralmente contenute in fonte primaria, il codice dell'ordinamento militare⁽¹³⁾, con ciò rendendo testimonianza di una netta controtendenza rispetto al fenomeno a cui ha dato la stura l'art. 17, comma 4 bis, della legge n. 400/88, secondo il quale l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri è rimessa allo strumento del regolamento di delegificazione.

Rispetto assoluto, quindi, della legalità costituzionale nell'apprestare gli assetti amministrativi destinati all'esercizio della funzione di sicurezza.

È sempre concentrando l'attenzione sul parametro costituzionale che si ricava l'argomento secondo il quale tale funzione di sicurezza è suscettibile di una duplice declinazione: sicurezza associata alla funzione difesa, per compendiare quell'insieme di poteri ed attività volte a proteggere la personalità internazionale dello Stato da offese provenienti da attori stranieri, ovvero sicurezza intesa quale ordine e sicurezza pubblica, beni giuridici propri della collettività e suscettibili di lesione ad opera di sovversioni interne.

(11) -M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 1970, pag. 73.

(12) -M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 1970, pagg. 293-294.

(13) -Libro I, Titolo IV, Capo V, d.lgs. n. 66/2010.

Ancora in aderenza alla rule of law, la disciplina delle funzioni in rilievo è rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, secondo quanto previsto dall'art. 117, che annovera, alla lettera d), le materie "difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato", alla lettera h), le materie "ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale".

L'esclusione riferita alla sola polizia amministrativa locale vale ad offrire copertura costituzionale alla riserva delle funzioni in causa in favore dello Stato, operata dalla legge Bassanini⁽¹⁴⁾, anticipando così le conclusioni a cui sarebbe pervenuto il Giudice delle leggi nella nota sentenza n. 303/2003, secondo la quale i principi di differenziazione ed adeguatezza richiedono che l'esercizio della funzione amministrativa sia allocato presso l'ente dotato della relativa potestà legislativa.

È, appunto, in un'ottica di adeguatezza, che, respingendo quelle pulsioni che premevano per l'estensione del "federalismo" anche alla funzione sicurezza, il legislatore nazionale, con il codice dell'ordinamento militare, ha attribuito all'Arma, quale ufficio dell'Amministrazione dello Stato, all'art. 156, i cosiddetti "compiti militari", che la pongono alle dipendenze dal Capo di Stato maggiore della difesa e, quindi, la

rendono parte del sistema di difesa nazionale, all'art. 161, le funzioni di polizia giudiziaria e le funzioni di sicurezza pubblica, con riferimento alle quali Essa è collocata sotto la dipendenza funzionale, rispettivamente, dell'A.G., in ossequio al richiamato art. 109 Cost., del Ministro dell'interno, in ragione della previsione di cui all'art. 162 dello stesso codice.

Proseguendo nella ricerca in merito alle norme costituzionali di copertura della legalità della funzione sicurezza, non si può non cogliere la centralità dei principi enunciati dall'art. 52 Cost., secondo l'interpretazione che di essi ha dato la Corte costituzionale nella sentenza 17 dicembre 1999, n. 449, nella considerazione della loro applicabilità all'Arma, in ragione del rango di Forza armata, riconosciute dall'art. 155 del codice dell'ordinamento militare, e dello status di militare posseduto dai suoi appartenenti, che li rende soldati "in servizio permanente di pubblica sicurezza" (cfr. medesimo art. 155)⁽¹⁵⁾.

Ebbene, in un momento storico in cui, giocoforza, ci si doveva confrontare con l'ingombrante retaggio della "teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici", enucleata dal grande Santi Romano e dai più ritenuta

(14) - Art. 1, legge 15 marzo 1997, n. 59.

(15) - A. BALDANZA, *L'organizzazione del Ministero della difesa e delle Forze armate*, Cap. III in *L'ordinamento militare*, Vol. I, a cura di VITO POLI e VITO TENORE, Giuffrè, Milano, 2006, pagg. 215-217.

elettivamente applicabile all'*hortus conclusus* dell'organizzazione militare, il Costituente ha ritenuto di dover affermare che "l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica".

Nell'opera di *reductio ad unum* mediante confluenza dell'ordinamento militare in quello nazionale, dal dato letterale dell'art. 52, riferito all'espressione "si informa", non può non cogliersi un margine d'incompiutezza, poi spiegato dalla Consulta con l'affermazione circa la residua comprimibilità, nei confronti dei militari, di taluni diritti costituzionali, propri di tutti i cittadini, in un'ottica di bilanciamento con il valore della "difesa della patria ... sacro dovere del cittadino", al pari costituzionalmente garantito ed enunciato dal comma 1 dello stesso art. 52.

Secondo la Corte le "esigenze di organizzazione, coesione interna e massima operatività che distinguono le Forze armate dalle altre strutture statali" fanno sì che "rileva nel suo carattere assorbente il servizio, reso in un ambito speciale come quello militare (art. 52 della Costituzione, primo e secondo comma)", così da escludere la declaratoria d'illegittimità costituzionale di talune limitazioni dettate da fonti primarie, come, a titolo d'esempio, il divieto di costituzione o partecipazione ad associazioni sindacali, che, viceversa, è attività oggetto di un diritto

riconosciuto a tutti dall'art. 39 Cost.

Il Carabiniere, dunque, quale soldato "in servizio permanente di pubblica sicurezza", conosce la soggezione a tali limitazioni, onde assicurare appieno l'effettività della funzione sicurezza.

Al riguardo, ad onore dei sacrifici che questi particolari "soldati" quotidianamente sopportano nell'interesse della collettività, non si può non richiamare la previsione legislativa che sottrae gli ordini militari⁽¹⁶⁾ dall'ambito applicativo delle garanzie partecipative riconosciute erga omnes dalla legge 241/90, secondo l'interpretazione offerta dall'Adunanza Plenaria nella sentenza 15 settembre 1999, n. 14 sul "giusto procedimento".

Conseguentemente, non può mancare la menzione di quell'orientamento giurisprudenziale⁽¹⁷⁾ che ha attratto nell'ambito degli ordini militari anche i provvedimenti di trasferimento d'autorità, con conseguente sofferenza per interessi di particolare sensibilità, destinati quindi a soccombere, per scelta legislativa, di fronte all'interesse pubblico ad un'adeguata organizzazione della funzione sicurezza.

(16) -In ragione della previsione di cui all'art. 1349 del codice dell'ordinamento militare.

(17) -cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 3460/2006; sez. IV, n. 807/2006; sez. IV, n. 1677/2001; sez. IV, n. 2641/2000; sez. IV, n. 2106/ord/1999; sez. IV, n. 1235/1999; sez. IV, n. 128/ord/1999; sez. IV, n. 33/1997; sez. IV, n. 4231/2008.

Ciò posto, si osserva come la legalità costituzionale di siffatta funzione non sia circoscritta al pur ampio tema dell'organizzazione della Pubblica amministrazione, bensì involga quello, non meno rilevante, dell'azione amministrativa e, in particolare, dei limiti che ad essa sono posti dall'ordinamento in quella "cosciente autolimitazione dello Stato", posta da Santi Romano alla base della "teoria dei diritti pubblici subiettivi"⁽¹⁸⁾.

Sicché, procedendo ad un ricognizione delle norme costituzionali pertinenti alla questione che ci occupa, prima facie si incontrano quelle previste dagli artt. 13 ss., poste a tutela dei cosiddetti "diritti di libertà", declinati dal Costituente sub specie di libertà personale, inviolabilità del domicilio, segretezza della corrispondenza, libertà di circolazione, libertà di riunione, libertà di manifestazione del pensiero.

Ebbene, ciascuna delle disposizioni in rilievo reca il fondamento costituzionale dei poteri di polizia, giudiziaria o di sicurezza, necessari affinché gli eventuali abusi di quelle libertà non mettano in discussione la stessa tenuta dell'ordinamento.

Il nodo gordiano difficile da dipanare risiede nel cogliere, con riferimento a ciascun caso concreto, il punto in cui si realizza un armonico bilanciamento tra autorità e libertà, per cui possa affermarsi che un certo atto di polizia, amministrativa o giudiziaria, abbia compreso l'interesse privato unicamente per soddisfare l'interesse pubblico secondo il criterio del minimo mezzo. Per sciogliere il nodo, con riferimento all'agire di tutti i Carabinieri d'Italia, occorrerebbe uno studio certosino dei repertori di giurisprudenza amministrativa e penale, certamente non praticabile in questa sede.

È, dunque, l'apprezzamento incondizionato che gli italiani riservano ai Carabinieri che arma la spada di un novello Alessandro nel tagliare quel nodo, fornendoci oggi la garanzia che Essi, con grande umanità ed equilibrio, hanno saputo sempre bilanciare autorità e libertà nell'esercizio delle loro delicate funzioni.

*Col. t.ISSMI Francesco Jacinto
Titolare della Cattedra di diritto militare
Scuola Ufficiali Carabinieri*

(18) -S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, a cura di V.E. Orlando, 1897.

L'EVOLUZIONE DELLA PUBBLICA SICUREZZA IN ITALIA

La sicurezza oggi è soprattutto vivibilità dei nostri quartieri, degli ambienti di vita ordinaria, quale condizione per lo sviluppo socio-economico e per la crescita della comunità. L'art. 1 del T.U.L.P.S. afferma la competenza statale nella gestione dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché nella garanzia dell'incolumità dei cittadini e della tutela dei loro beni, ma evidentemente non impedisce che altri soggetti, pubblici e privati, possano operare e collaborare.

Questa strategia ha avuto l'effetto di suscitare risposte diversificate al bisogno di sicurezza, fornite anche da soggetti diversi dalle Forze di Polizia, con il sempre più ampio coinvolgimento degli enti territoriali⁽¹⁾.

Si è progressivamente andato affermando il concetto di "sicurezza condivisa", "partecipata", "integrata", sotto l'indiscusso controllo e governo degli apparati statali, centrali e periferici, e con l'indispensabile contributo di ogni componente pubblica in grado di offrire la propria esperienza e competenza⁽²⁾.

Attraverso gli accordi tra Stato, Regioni, Province e Comuni, si è creata una forte sinergia, funzionale a sostenere progetti per la sicurezza della collettività, con la condivisione delle risorse umane e finanziarie.

Il modello coordinamentale, attuato nei Patti per la sicurezza, ha offerto la cornice condivisa non solo per l'esercizio dei poteri sindacali, e per una sinergica azione tra Forze di polizia statale e Corpi di polizia locale, ma anche per il coinvolgimento dei cittadini, singoli e associati, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.), in attività di sicurezza urbana.

Questo nuovo modo di intendere la sicurezza ha maturato l'idea che anche le "polizie private" potessero fornire un contributo complementare e sussidiario rispetto al lavoro delle Forze dell'ordine.

È stata evidente la necessità di pensare a modelli di sicurezza globale che distinguessero tra una "sicurezza primaria", affidata alle Forze e ai Corpi di polizia, con l'esercizio di potestà autoritative e coercitive, ed una "sicurezza complementare", delegata ai privati, in forma individuale o associata, con attività che non presupponessero l'esercizio di attività tecnica di polizia.

La sicurezza secondaria, sussidiaria, ausiliaria ed integrativa, è stata attuata da soggetti con profili

(1) - DI LEMBO, *Autonomie locali e sicurezza pubblica*, in *RIVISTA DI POLIZIA* (Riv. Professionale), giugno, 2009, fasc. VI, pagg. 361-385; DI LEMBO, *Il ruolo dei Corpi di polizia locale*, in *NUOVA RASSEGNA*, n. 1, 2008, pagg. 108-113.

(2) - DI LEMBO, *Organi competenti e criteri operativi nel coordinamento delle forze di polizia*, in *SICUREZZA URBANA*, Rivista giuridica di polizia, 3/2007, pagg. 315-343; DI

LEMBO, *La "prossimità" per superare il senso di insicurezza*, in *RIVISTA DI POLIZIA* (Riv. Professionale), ottobre/novembre 2009, fasc. X-XI, pagg. 670-691.

giuridici differenti: volontari cui è stata riconosciuta la qualifica di agente di pubblica sicurezza (i barracelli⁽³⁾); volontari cui è stata riconosciuta la qualifica di incaricato di pubblico servizio (osservatori volontari⁽⁴⁾); lavoratori dipendenti cui è stata riconosciuta la qualifica di incaricato di pubblico servizio, (guardie particolari giurate⁽⁵⁾; steward⁽⁶⁾;

personale addetto ai servizi di

beni mobili ed immobili cui sono destinate, rivestono la qualifica di incaricati di pubblico servizio. (T.A.R. Salerno Campania sez. I, 04 dicembre 2008 n. 3996, Red. amm. TAR 2008, 12). La qualità di pubblico ufficiale non potrebbe essere attribuita alle guardie particolari giurate sulla base della abilitazione loro concessa di stendere verbali fidefacenti, ovvero, della possibilità di collaborare a richiesta delle forze dell'ordine, nell'attività di repressione dei reati o di tutela dell'ordine pubblico, posto che, quanto al primo profilo, trattasi di attività certativa non esplicante effetti all'esterno dell'ufficio, inidonea a connotare una pubblica funzione se disgiunta da un autonomo potere certificativo; quanto al secondo, si tratta di funzioni sussidiarie prive di autonomia, non dissimili - ancorché più qualificate - da quelle che, in certi casi, sono chiamati a svolgere pure i privati cittadini. (Cassazione penale sez. VI, 27 aprile 2004, C.E.D. Cass., n. 229450). La funzione di vigilanza e custodia delle proprietà mobiliari o immobiliari, alle quali le guardie giurate siano autorizzate ai sensi degli artt. 133 e 134 del T.U.L.P.S., importa necessariamente quella di far cessare ogni azione delittuosa diretta all'aggressione del bene giuridico protetto, come sopra identificato, e, se del caso, quella di procedere all'arresto del responsabile. In tale veste, la guardia giurata, svolgendo attività complementare a quella istituzionalmente affidatagli, deve essere qualificata come soggetto incaricato di pubblico servizio, di tal che tentando di procedere, in tale veste, all'arresto di soggetto responsabile di perpetrazione di reato contro il patrimonio, è legittimamente qualificato come soggetto passivo del reato di cui all'art. 336 c.p., allorché è fatto oggetto di minaccia con arma da parte di chi, sorpreso a nascondere refurtiva nella flagranza di reato contro il patrimonio, con tale condotta vuole evitare di essere arrestato. (Cassazione penale sez. I, 24 giugno 1996, n. 8532, in Giust. pen. 1997, II, 375).

- (3) - I barracelli, pur non essendo pubblici dipendenti, per le funzioni svolte nell'ambito del territorio di competenza, rivestono, a seguito di decreto prefettizio, la qualifica di agenti di pubblica sicurezza. Pertanto, essi sono tenuti: a garantire l'ordine e la sicurezza delle persone e della proprietà; alla prevenzione dei reati; ad informare gli organi di polizia su ogni reato accertato nei luoghi dove prestano servizio.
- (4) - In presenza di una situazione nella quale l'associazione di volontariato coopera nella gestione di un "servizio di pubblica sicurezza", il "volontario", un soggetto giuridicamente privato, viene a svolgere un pubblico servizio, inserito ed inquadrato nell'Amministrazione della pubblica sicurezza. Evidentemente, non potrà essere considerato alla stregua di un incaricato di pubblico servizio quel volontario che svolge "semplici mansioni di ordine" e presta "opera meramente materiale" (art. 358 c.p.). Questa sorta di delega "di funzioni di pubblica sicurezza" viene disciplinata per mezzo di una convenzione, stipulata ai sensi della legge 15 luglio 2009, n. 94, "Disposizioni in materia di pubblica sicurezza", in ossequio a quanto previsto dal decreto del Ministro dell'Interno 8 agosto 2009. Il volontario è "incaricato di pubblico servizio" nel momento in cui "entra in servizio", e tale qualifica dura fino al termine del turno del servizio medesimo, secondo gli orari stabiliti dall'associazione. Durante tale arco di tempo il soggetto volontario assume ogni responsabilità relativa all'espletamento delle mansioni di pubblico servizio per le quali è incaricato, e ne garantisce la continuità, nonché il corretto espletamento.
- (5) - Il mantenimento della qualifica di guardia giurata è sottoposto alla valutazione dell'Amministrazione in riferimento all'allarme sociale, atteso che l'ultimo comma dell'art. 138 r.d. 773/1931 prevede che, salvo diverse previsioni, le guardie particolari giurate nell'esercizio delle funzioni di custodia e vigilanza dei

- (6) - Con la definizione di "steward" viene indicato tutto il personale opportunamente predisposto ed addestrato, delegato a svolgere le mansioni connesse al mantenimento delle condizioni di sicurezza di un impianto sportivo. Gli addetti hanno compiti di accoglienza, controllo, movimentazione, stazionamento, prevenzione, assistenza ed orientamento del pubblico, in condizioni normali e di emergenza. Gli steward sono tenuti ad agire in linea con le disposizioni che vengono impartite dal "Delegato della sicurezza" e dai suoi coordinatori, in ossequio a quanto richiesto dall'Autorità di pubblica sicurezza, direttamente e/o tramite i suoi collaboratori. Gli steward sono "incaricati di pubblico servizio" fino al termine del servizio medesimo.

controllo delle attività di intrattenimento e di spettacolo in luoghi aperti al pubblico o in pubblici esercizi⁽⁷⁾; lavoratori dipendenti sprovvisti di una qualifica pubblica

(personale della security aziendale⁽⁸⁾).

Non violando il principio di sovranità statale in materia, ma precisando a quali condizioni tali attività potessero considerarsi legittime, sono state deliberate importanti modifiche al T.U.L.P.S. sul tema della “vigilanza privata”, così giungendo ad attribuire alle guardie particolari giurate, impegnate nella vigilanza di beni mobili ed immobili, la qualifica di incaricati di pubblico servizio.

Sono così “spuntate” guardie particolari giurate davanti alle banche, negli aeroporti, nei porti, nelle stazioni ferroviarie, nei mercati, nei centri commerciali, al servizio delle aziende, delle società, dei gruppi industriali-commerciali-bancari-assicurativi-

(7) - Coloro che sono addetti ai servizi di controllo delle attività di intrattenimento e di spettacolo in luoghi aperti al pubblico o in pubblici esercizi sono “incaricati di pubblico servizio” quando svolgono:

1) controlli preliminari: osservazione sommaria dei luoghi per verificare la presenza di eventuali sostanze illecite o oggetti proibiti, nonché di qualsiasi altro materiale che possa essere impropriamente utilizzato mettendo a rischio l'incolumità o la salute delle persone, con obbligo di immediata comunicazione alle Forze di polizia ed alle altre Autorità o strutture pubbliche competenti; adozione di ogni iniziativa utile ad evitare che sia creato ostacolo o intralcio all'accessibilità delle vie di fuga e comunque a garantire il regolare svolgimento delle attività di intrattenimento.

2) controlli all'atto dell'accesso del pubblico: presidio degli ingressi dei luoghi e regolamentazione dei flussi di pubblico; verifica dell'eventuale possesso di un valido titolo di accesso qualora previsto e, nel caso di biglietto nominativo o di un'età minima prevista per l'accesso, verifica del documento di riconoscimento, e del rispetto delle disposizioni che regolano l'accesso; controllo sommario visivo delle persone, volto a verificare l'eventuale introduzione di sostanze illecite, oggetti proibiti o materiale che comunque possa essere pericoloso per la pubblica incolumità o la salute delle persone, con obbligo di immediata comunicazione alle Forze di polizia ed alle altre Autorità o strutture pubbliche competenti.

3) controlli all'interno del locale: attività generica di osservazione per la verifica del rispetto delle disposizioni, prescrizioni o regole di comportamento stabilite da soggetti pubblici o privati; concorso nelle procedure di primo intervento, che non comporti l'esercizio di pubbliche funzioni, né l'uso della forza o di altri mezzi di coazione o l'esposizione a profili di rischio, volto a prevenire o interrompere condotte o situazioni potenzialmente pericolose per l'incolumità o la salute delle persone. Resta fermo l'obbligo di immediata segnalazione alle Forze di polizia e alle altre Autorità o strutture pubbliche competenti, cui, a richiesta, deve essere prestata la massima collaborazione.

(8) - La *security* aziendale si occupa dello studio, sviluppo ed attuazione delle strategie, delle politiche e dei piani operativi volti a prevenire, fronteggiare e superare eventi in prevalenza di natura dolosa e/o colposa che possono danneggiare le risorse materiali, immateriali, organizzative e umane di cui l'azienda dispone o di cui necessita per garantirsi una adeguata capacità di sviluppo nel breve, nel medio e nel lungo termine. Nell'ultimo decennio significativo è stato lo sviluppo del ruolo della *security* aziendale. Non solo attività dirette a garantire l'integrità del personale e dei beni materiali, ma anche attività strumentali alla gestione dei rischi che possono coinvolgere l'azienda e le sue attività: i brevetti, le informazioni riservate (su progetti, persone, aree di investimento, know how), l'immagine aziendale, i dati sensibili dell'azienda, dei dipendenti, dei clienti. Dal modello “castel based”, arroccato entro i confini dell'azienda, si è passati ad una “*security business oriented*”, per gestire il “*risk management*” e il “*crisis management*”, dove il primo individua l'insieme di tecniche e azioni funzionali alla riduzione dei rischi per le aziende, e il secondo si occupa di prevenzione, gestione e recupero di criticità di qualsiasi genere.

finanziari⁽⁹⁾.

(9) - La figura del metronotte, cara alla filmografia neorealista del secondo dopoguerra, che in bicicletta vegliava sulla proprietà privata, nella nuova realtà sociale ed economica ha subito una significativa ed accelerata evoluzione.

Il primo concreto riconoscimento legislativo è stato offerto dal decreto 13 settembre 2002, n. 263, "Regolamento in materia di affidamento in concessione dei servizi di sicurezza in ambito aeroportuale", modificativo del decreto ministeriale 29 gennaio 1999, n. 85, recante norme di attuazione dell'articolo 5 del decreto-legge 18 gennaio 1992, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1992, n. 217" (G.U. del 21 novembre 2002 n. 273).

In tale disposto normativo, con riferimento ai compiti delle guardie particolari giurate, è stato fatto un generico riferimento ai "servizi di controllo" in ambito aeroportuale.

L'art. 5 ha disposto: "Ferme restando le attribuzioni e i compiti dell'autorità di pubblica sicurezza e dell'autorità doganale, nonché i poteri di polizia e di coordinamento attribuiti dalle disposizioni vigenti agli organi locali dell'amministrazione della navigazione aerea, è consentito l'affidamento in concessione dei servizi di controllo esistenti nell'ambito aeroportuale, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego di appartenenti alle forze di polizia.

... Il Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'interno, con proprio decreto stabilisce le condizioni, gli ambiti funzionali e le modalità per l'affidamento in concessione dei servizi predetti, i requisiti dei soggetti concessionari, le caratteristiche funzionali delle attrezzature tecniche di rilevazione eventualmente adoperate, nonché ogni altra prescrizione per assicurare il regolare svolgimento delle attività aeroportuali".

L'art. 7 ha statuito: "Per quanto di rispettiva competenza il Ministero dei trasporti e della navigazione e l'Amministrazione della pubblica sicurezza esercitano il potere di vigilanza e di controllo sui servizi previsti dal presente regolamento, sugli addetti, sui macchinari e sulle misure adottate, con particolare riferimento alla funzionalità del servizio ed al rispetto degli standard richiesti a livello internazionale".

Qualche anno dopo, sull'onda dell'emergenza terroristica, la legge n. 155 del 31 luglio 2005, "conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo

internazionale", (G.U. del 27 luglio 2005, n. 173), all'art. 18 ha statuito: "Ferme restando le attribuzioni e i compiti dell'autorità di pubblica sicurezza, degli organi di polizia e delle altre autorità eventualmente competenti, è consentito l'affidamento a guardie giurate dipendenti o ad istituti di vigilanza privata dei servizi di sicurezza sussidiaria nell'ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, delle stazioni delle ferrovie metropolitane e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, nonché nell'ambito delle linee di trasporto urbano, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego di appartenenti alle Forze di polizia.

Ai fini di cui al comma 1, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti stabilisce, con proprio decreto da adottarsi di concerto con il Ministro dell'interno, le condizioni, gli ambiti funzionali e le modalità per l'affidamento dei servizi predetti, i requisiti dei soggetti concessionari, le caratteristiche funzionali delle attrezzature tecniche di rilevazione eventualmente adoperate, nonché ogni altra prescrizione ritenuta necessaria per assicurare il regolare svolgimento delle attività di vigilanza.

Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per i porti e le stazioni ferroviarie, ovvero con delibera degli organi competenti per i luoghi, le installazioni e i mezzi di rilievo locale, sono stabiliti gli importi posti a carico dell'utenza quale contributo alla copertura dei costi dei servizi di cui al comma 1, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato".

Evidente è stato il salto di qualità, non solo nominale, delle attività descritte nel nuovo disposto normativo. Si è passati da "servizi di controllo" a "servizi di sicurezza sussidiaria nell'ambito di luoghi pubblici o aperti al pubblico, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di funzioni pubbliche o di poteri autoritativi".

Si è preso atto dell'impossibilità di impiegare le Forze di polizia in tutti i contesti sociali ed economici che necessitano di un puntuale monitoraggio e controllo, limitando il loro intervento (per un chiaro principio di economicità delle risorse) alle situazioni che impongono un intervento urgente di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico.

Ciò ha consentito agli istituti di vigilanza e alle guardie particolari giurate (sempre più mature, specializzate, e consapevoli professionalmente), di svolgere servizi ed attività originariamente affidati e riservati alla forza pubblica.

Con un ultimo intervento, infine, il legislatore ha

Contemporaneamente è stato ampliato l'ambito tradizionale dei servizi offerti dagli istituti di vigilanza privata, funzionale alla "custodia e vigilanza di beni mobili e immobili" : dal tradizionale servizio di piantonamento fisso⁽¹⁰⁾, ai controlli

dinamici⁽¹¹⁾, al servizio di videosorveglianza (strettamente connesso con il servizio di teleallarme⁽¹²⁾), al trasporto di valori e/o preziosi⁽¹³⁾, alla custodia di beni e preziosi⁽¹⁴⁾, al servizio di radiolocalizzazione satellitare⁽¹⁵⁾.

modificato prima il T.U.L.P.S., con l'emanazione del decreto legge 8 aprile 2008, n. 59, "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee"

(G.U. del 9 aprile 2008 n. 84), convertito nella legge 6 giugno 2008, n. 101 (G.U. del 7 giugno 2008 n. 132), e poi il Regolamento di esecuzione, con il d.p.r. del 4 agosto 2008, n. 153, "Regolamento recante modifiche al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635" (G.U. del 6 Ottobre 2008, n. 234).

In tal modo è stata così riconosciuta la qualità di incaricato di pubblico servizio al personale degli istituti di vigilanza privata nell'esercizio delle funzioni di custodia e vigilanza di beni mobili ed immobili cui sono adibiti (art. 138 T.U.L.P.S., ultimo comma, e art. 358 c.p.).

L'attribuzione della qualifica di incaricato di pubblico servizio, superando ogni controversa interpretazione dottrinale e giurisprudenziale (con tutte le conseguenti e quotidiane incertezze operative) sulla qualifica delle guardie particolari giurate (per alcuni, pubblici ufficiali; per altri, incaricati di pubblico servizio; per altri ancora, incaricati di un servizio di pubblica necessità), trova il proprio fondamento nell'esigenza di inserire a pieno titolo questi qualificati operatori nella cornice della "sicurezza complementare", attraverso una loro maggiore responsabilizzazione (anche esternalizzata nella formula del giuramento e nel provvedimento prefettizio di nomina), ed attraverso una loro maggiore tutela giuridica rispetto a chi svolge mansioni di ordine o di opera meramente materiale (custodi, portieri, commessi, hostess).

(10) - Il servizio di piantonamento fisso consiste nel presidio di un obiettivo da parte di una o più guardie particolari giurate armate, in uniforme, dotate di giubbotto antiproiettile e collegate costantemente con la centrale operativa.

Le aziende, gli enti pubblici, gli istituti di credito, le abitazioni private, ai quali questo tipo di servizio è rivolto, vengono così tutelati da una presenza permanente, così da prevenire gli atti criminosi.

(11) - Il controllo dinamico, svolto prevalentemente nelle ore notturne, consiste nell'ispezione saltuaria di attività commerciali, uffici pubblici e privati, complessi industriali, bancari, assicurativi, commerciali. Il numero di ispezioni per ciascun cliente viene stabilito in sede contrattuale. Durante l'ispezione, le guardie particolari giurate hanno il compito di effettuare un controllo generale degli obiettivi assegnati, al fine di prevenire eventuali illeciti, informando tempestivamente, via radio, la centrale operativa, per gli eventuali interventi delle Forze dell'ordine.

(12) - Il sistema consente, mediante telecamere posizionate in punti strategici, di monitorare luoghi o locali, e tutto ciò che necessita di una costante videosorveglianza, per evitare ogni tipo di pericolo (es. intrusione, furto, incendio, danneggiamento, manomissione, guasto, allagamento, fuga di gas, rapina, arresto degli impianti). Il monitoraggio della sala operativa consente di valutare la natura e la concretezza dell'allarme in corso, così da allertare (servizio di teleallarme) rapidamente e con puntuali indicazioni gli organi competenti (Forze di polizia, Vigili del Fuoco, Squadre di intervento aziendale).

(13) - La raccolta (la verifica di falsità, la ricontazione, la separazione per taglio, il confezionamento) di banconote (soprattutto degli Atm), ed il trasporto custodito di valori, sono attività che richiedono professionalità ed esperienza significative, l'impiego di dispositivi di sicurezza, attivi e passivi, di mezzi blindati, di dotazioni specifiche (apparati radio satellitari, e strumenti di protezione sempre più sofisticati e costosi), nonché di consistenti coperture assicurative.

(14) - Appositi locali vengono predisposti per la custodia di beni di valore: dai preziosi, ai documenti, alle opere d'arte, ai beni che richiedono speciali modalità di trattamento (esempio pellicce).

(15) - Il servizio consiste nella radio localizzazione satellitare a distanza, (tramite dispositivo GPS), di un mezzo, anche in movimento. Ciò permette di ricostruire gli spostamenti, e la posizione dei veicoli di valore monitorati (auto di lusso, camion, gru, piattaforme aeree, mezzi industriali, veicoli adibiti al trasporto valori, autobus).

Sull'onda di una partecipazione sempre più ampia dei privati alle "esigenze sociali e commerciali" di "sicurezza", testimoniata dall'evidente implementazione dei servizi offerti, è stata riformata non solo la disciplina degli istituti di vigilanza privata, ma

anche la natura, la funzione e l'attività degli istituti di investigazione privata.

*Dott. Vincenzo di Lembo
Dirigente delle Risorse Umane
e dell'Ufficio Tecnico Logistico
Questura di Modena*



NOTIZIARIO PER L'ARMA DEI CARABINIERI

Anno VIII - n. 2 - marzo-aprile 1960

LE PUBBLICAZIONI PERIODICHE DELL'ARMA

(parte prima)

(Cap. CC. Enrico D'Alessandro)

Premessa

In una recente pubblicazione, edita a cura dell'Istituto Italiano di pubblicismo, nel corpo di un articolo sulla stampa periodica delle Forze Armate, si legge un brano che ci interessa molto da vicino.

Nell'elencare le pubblicazioni delle Forze Armate italiane dal 1846 ad oggi, l'articolista, infatti, afferma:

«Il Carabiniere, bisettimanale edito a Roma dal 1872. Nel 1884 diviene settimanale illustrato e nel 1944 assume la nuova denominazione Il Carabiniere della nuova Italia, riservato ai militari dell'Arma. Mentre nei primi anni si limita a riportare episodi ed atti di valore di militari, bozzetti e racconti, negli ultimi anni sviluppa anche la parte tecnica relativa all'Arma».

Per essere precisi, una pubblicazione avente come testata Il Carabiniere non ha avuto vita ininterrotta dal 1872 ad oggi, ma si è trattato di varie e distinte pubblicazioni.

È vero invece che, per iniziare una storia delle pubblicazioni periodiche dei Carabinieri bisogna risalire al 1872, e precisamente al mese di dicembre, quando appunto uscì il primo numero del «giornale militare speciale» Il Carabiniere.

Prima però d'iniziare la rassegna, occorre porre una indispensabile distinzione tra pubblicazioni per l'Arma e pubblicazioni dell'Arma.

Infatti per molti lustri l'Arma, e per essa il Comando Generale, non intervenne personalmente nell'edizione di pubblicazioni periodiche, ma lasciò invece che tra le file dei propri dipendenti si divulgassero giornali e riviste editate a cura di privati, ma interessanti esclusivamente i suoi militari.

CARABINIERE
PUBBLICAZIONE SETTIMANALE ILLUSTRATA
ANNO XVI

CONDIRETTORE RESPONSABILE	AMMINISTRATORE
VAPORISATA VENEZIA CARLO	PER ANNO L. 8
ITALIA - VIA NAZIONALE	PER SEI MESI L. 4

Corso II. Roma, 15 gennaio 1888 N. 2

Il nostro illustratore **Enrico Pignatelli**, con completo abbandono della propria attività, si dedica tutto al servizio di questa rivista, e tutta la sua competenza si applica al giornale.

Stampato in Roma nel 1888.

Il Carabiniere

Il Carabiniere, prima pubblicazione edita da privati per l'Arma, vedeva la luce due volte la settimana, il mercoledì ed il sabato, ed era stampato in un primo tempo dalla tipografia Bencini di Roma e poi dalla tipografia Carlo Voghera; gerente responsabile Carlo Marchisio. Gli uffici di direzione ed amministrazione erano in Roma, al n. 30 di via dei Giubbonari.

Abbonamento per un anno lire 8.

Purtroppo la collezione in possesso del museo storico si riferisce solo ai numeri usciti negli anni 1873, '74 e '75, e fu donata dal generale Fabio Grossardi, per onorare la memoria del padre Colonnello Giancarlo che, allora tenente, aveva pubblicato su tale giornale numerosi scritti di natura professionale e letteraria.

Il Carabiniere si componeva di quattro pagine e conteneva atti ufficiali riguardanti l'Arma, notizie storiche, soluzioni di quesiti rivolti agli abbonati, un breve notiziario dall'interno e dall'estero e la rubrica della piccola posta.

Per avere un'idea chiara degli argomenti trattati dal periodico, leggiamo il seguente brano pubblicato sul n. 134 del 4 aprile 1874:

«Sarebbe desiderabile che dopo lo studio e la lettura degli speciali regolamenti, ognuno cercasse d'occuparsi, anche allo scopo di ricreare lo spirito, con libri che avessero sempre analogia alla specialità del servizio, e che se non insegnano né gli esercizi militari né le regole di servizio interno od esterno, abituino però l'individuo a quello studio d'osservazione ed analisi che tanto giova a chi deve ogni giorno lottare contro l'astuzia, la frode, l'inganno e la simulazione della società».

E più oltre:

«Tutto ciò, però, non è nelle forze del carabiniere a procurarselo; conviene che altri lo diriga e gli dia l'agio d'occuparsi in ciò che realmente può giovarlo. In un secolo nel quale ogni giorno il progresso col suo rapido cammino segna un'orma, parmi che chi non vuole essere travolto dal turbinio di questo vivere alla giornata, abbia da mantenersi molto desto, sollevarsi all'altezza dei tempi e vivere d'una vita propria, che, senza imporsi a quella degli altri, valga a contrapporre un valido argine a chiunque cercasse di sorpassarlo».

Tale propaganda tendente a sviluppare nei nostri militari la lettura, sia pure di giornali a loro dedicati, ebbe favorevoli risultati.

Infatti, sul numero dello stesso Carabiniere del 12 maggio 1875, un anno dopo cioè, venne pubblicato un articolo dal titolo «Eppur si muove!», nel quale si legge: «Il maggior risveglio che, relativamente all'istruzione, è da constatarsi, consiste nella lettura che evidentemente nell'Arma dei Carabinieri si fa in proporzioni assai maggiori che negli altri corpi, e noi per provarlo non abbiamo che da riportare poche cifre; l'Arma dei Carabinieri ha tre giornali che si occupano esclusivamente di lei e da essa traggono vita e si può calcolare che gli stessi abbiano in complesso oltre 4.500 abbonati».

Decisamente numerosi per quell'epoca, specie se si tiene conto che la forza dell'Arma, al 31 dicembre 1875, era di 20.837 uomini.

Fra breve si vedrà qual'erano le altre due pubblicazioni.

Nel 1884 Il Carabiniere, giunto al suo XII anno di vita, da bisettimanale diviene un settimanale illustrato. Alla testata viene aggiunta la riproduzione di un carabiniere e la pubblicazione acquista uno sviluppo di otto pagine, di formato però leggermente ridotto rispetto a quello precedente. Notevole era l'importanza data alle illustrazioni di corredo agli articoli.

Una di queste incisioni, assai pregevoli, ritrae, ad esempio, nel numero del 25 marzo 1888, il carabiniere Gay Giacomo il quale, come dice la didascalia, «scorto da lungi che due cavalli attaccati ad un carro di sanità militare, guadagnato il freno eransi dati a precipitosa fuga, spinto il proprio cavallo alla carriera, sbarra la via agli imbizzarriti animali e riesce ad arrestarli quando appunto stavano per succedere gravissime disgrazie».

Dopo il 1888, anno al quale si riferisce un'altra raccolta in possesso dell'Arma, nessuna notizia si ha più in merito a tale pubblicazione.

La Gazzetta Militare Italiana - Il Monitore - L'Italia Militare

Quasi contemporaneamente a Il Carabiniere, e sempre per iniziativa di privati, venivano stampate altre tre pubblicazioni, Il monitore dei Carabinieri Reali, La Gazzetta Militare Italiana e L'Italia Militare.

Scarso è il numero di copie de Il Monitore in possesso dell'Arma. Tre copie si riferiscono all'anno 1874. da esse si può rilevare che il giornale, composto di quattro pagine, senza illustrazioni, vedeva la luce in Roma due volte la settimana, e precisamente il giovedì la domenica.

Dato che Il Carabiniere, anch'esso bisettimanale, usciva il mercoledì ed il sabato, se ne deduce che quasi ogni giorno i nostri predecessori avevano un proprio giornale.

Della seconda pubblicazione già accennata, e relativamente alla quale si conosce soltanto il nome, cioè la Gazzetta Militare Italiana, non esiste purtroppo alcuna copia, neppure presso la biblioteca del Ministero Difesa.

Esiste invece una circolare del 3 novembre 1876, a firma del Tenente Generale Incisa Beccaria di S. Stefano, Presidente del Comitato dell'Arma dei Carabinieri, dalla quale si apprende che sul terzo periodico, L'Italia Militare, venivano pubblicate notizie relative all'Arma, per preciso ordine del Ministero della Guerra. La circolare, diramata a tutti i comandi di Legione, dice infatti che «avendo il Ministero con un suo dispaccio manifestato il desiderio che, d'ora innanzi, i servizi importanti dei Carabinieri e quelle altre notizie che possono interessare l'Arma siano pubblicati su L'Italia Militare, Vostra Signoria trasmetterà direttamente allo stesso Ministero (Segretariato Generale) a cominciare dal 1° dicembre p.v. i seguenti stati:

- bollettino delle promozioni,
- elenco nominativo degli ammessi alla rafferma...,
- stato numerico dei collocati a riposo...,
- elenco nominativo dei morti e feriti in servizio...,
- stato numerico degli arresti operati nella Legione...,
- stato graduale numerico della forza...,

e, quando si presenti la circostanza, necrologia di Ufficiali appartenenti alla Legione, e i servizi che, nell'interesse dell'Arma, importi di rendere diffusi».

La disposizione di cui sopra cessò di aver vigore due anni dopo, come risulta da una nuova circolare in data 8 settembre 1878, nella quale si legge che il periodico L'Italia Militare aveva cessato di pubblicare il supplemento ad uso dell'Arma dei Carabinieri, per cui perdevano del loro interesse tutti quei dati e notizie periodicamente trasmesse al Ministero.

Ma torniamo al *Monitore*.

Gerente responsabile era tale Giovanni Fornaro, e la stampa era curata dalla tipografia Artero di Roma.

Qualche notizia di curiosità: il prezzo di associazione era di lire 12 per i signori ufficiali e di lire 10 per i sottufficiali ed i carabinieri (due lire, quindi in più de *Il Carabiniere*).

Il motto del giornale, compreso nella testata, era: «Disciplina - istruzione - emulazione».

Dato che il giornale del 5 marzo 1874, il più vecchio in possesso del museo, porta come indicazione «Anno II n. 19», si deduce che *Il Monitore* iniziò la propria vita verso la fine del 1873.

La pubblicazione conteneva, in apertura, una rubrica di cronaca internazionale; vi erano poi articoli relativi ai problemi interessanti da vicino l'Arma. notizie di cronaca sulla vita dei reparti ed una rubrica dei quesiti.

Ritroviamo in archivio alcune copie del *Monitore*, ma di molti anni dopo. Una è del 20 novembre 1910 ed è dedicata alla consegna della Bandiera di combattimento offerta dall'Arma ai cacciatorpediniere Carabiniere e Corazziere.

Questo numero reca in testata l'indicazione «Anno 38°». Da ciò è evidente che trattasi della stessa pubblicazione bisettimanale nata nel 1873, e divenuta poi settimanale. Interessante precisare che *Il Monitore*, da pubblicazione privata, nel 1914 diventa «organo ufficiale della Società di Mutuo Soccorso fra i congedati ed i giubilati dell'Arma dei Carabinieri», esistente all'epoca nelle principali città d'Italia.

Direttore responsabile e proprietario della pubblicazione era, in questo periodo Carlo Bartolini, e redattore Capo l'Avv. Partini, che si ritroverà ancora nel corso di questa rassegna. La Direzione e l'Amministrazione erano a Roma, al Corso Umberto I n. 337.

Riemerge, dalle sue pagine, l'atmosfera eroica della prima guerra mondiale. Sono le cronache vive delle battaglie del Carso, dell'Isonzo, del Podgora. Sono i lunghi elenchi dei Caduti, le motivazioni delle ricompense al valor militare.

Evitiamo ogni commento e lasciamo parlare l'articlista dell'epoca:

Memorie del Podgora

Ai gloriosi Caduti del 15 luglio 1916 (Dal Monitore del 19 luglio 1918).

«Carabinieri! Lasciate per un'ora le vostre opere usate e raccoglietevi a meditare. Si chiuda l'anima vostra in un pensiero solo e vada con slancio ai caduti sul Podgora, morti per noi, per i Carabinieri che ci hanno preceduto e per quelli che verranno dopo di noi.

Meditate con semplicità d'animo, parlate agli spiriti generosi con confidenza perché in vita furono fratelli.

Avevano la vostra origine umile e onesta, la vostra educazione alla pazienza, al sacrificio.

Il severo senso della disciplina che vi distingue, ma soprattutto l'ardente spirito del combattente si leggeva nei loro occhi luminosi, sulle labbra ferme, nel gesto sicuro e risoluto.

Io li vidi così belli e così forti e li ammirai in silenzio, come in silenzio si ammira in qualche galleria famosa la statua austera dell'antico guerriero.

Rideva maggio intorno, un maggio morbido e profumato, e li vidi in una veneta contrada che il vandalo oggi deturpa, semplici e schietti, generosi e forti, sostare sotto gli archi a sesto acuto di un vecchio convento.

Riposavano. Avevano per letto mia bracciata di paglia sparpagliata sopra le lapidi latine, elogianti la vita mite e contemplativa degli antichi padri del convento.

Gli archi, le colonne, l'ombra di un campanile, il tocco di una campana ispiravano pace; ma i volti soldateschi, i corpi snelli, la giovinezza, il sorriso, il lampo degli occhi, il muovere delle armi, le parole, i gesti dei compagni nostri destavano in chi li vedeva il bisogno dell'azione.

E fu così che ai primi di luglio abbandonarono il vetusto convento e via, assetati d'azzurro, di vita, di moto; via verso il fronte come un nugolo d'uccelli che lascia il campo verde e tranquillo, per avventurarsi, attraverso la bufera, verso l'oriente come attratti da una meta misteriosa.

Similmente i compagni nostri andavano verso l'oriente, andavano incontro al sole che nasce, verso Gorizia, la bianca; chiamati da un destino più alto della loro vita».

Così scriveva mirabilmente l'allora Sottotenente Arturo Baù, deceduto circa un anno fa a Casale Monferrato, col grado di 1° Capitano della riserva.

A lui si deve, fra l'altro, l'edizione di un libro dal titolo «Noterelle di un Carabiniere», edito nel 1940.

Dai numeri del periodico degli anni 1919 - '21 e '23, giungono a noi note di cronaca dei gravi problemi relativi alla riorganizzazione dell'Arma nell'epoca del difficile dopoguerra, note di grande interesse storico, ma che esulano dalla trattazione del tema.

L'ultimo numero del periodico in possesso del Museo porta la data del 16 luglio 1924, anno 50° di vita della pubblicazione.

Album del Carabiniere Reale

Passiamo ora ad un altro periodico.

Nell'aprile 1877 uscì a Roma, per opera della tipografia Carlo Voghera - che, come si è visto, stampò in un secondo tempo anche Il Carabiniere - un nuovo periodico mensile dal titolo Album del Carabiniere Reale.

Aveva come motto: «Istruire dilettando - eccitare con l'esempio». La pubblicazione, composta di 24 pagine, si divideva in due parti: la prima era riservata alla trattazione di argomenti storici dell'Arma, la seconda comprendeva notizie di cronaca, atti ufficiali, citazioni di trasferimenti, promozioni, ecc.

Gli scopi che il gerente responsabile, Luigi Michelazzi, si proponeva di raggiungere erano così espressi nel primo numero: «Nel riprodurre i fatti più belli compiuti da individui dell'Arma; nello scegliere, fra i distinti, i distintissimi che la fortuna volle al loro nome legare l'aureola dell'eroe, del virtuoso o del martire, e segnalarli all'estimazione pubblica, alla imitazione dei commilitoni, noi, più che redigere la storia gloriosa dell'Arma Benemerita, miriamo a tracciare la via dell'avvenire ai giovani militari che in questa muovono i primi passi, a far loro comprendere quali sono le orme che devono seguire, ad invogliare chi ha cuore e mente a farsi emulo di chi lo ha preceduto nella virtù e nell'eroismo; moralizzare con l'esempio, dilettare ed istruire su di un libro, le cui pagine riproducano le glorie della propria famiglia».

Di questa pubblicazione esiste una raccolta completa, proprio in questo Sacrario dell'Arma. Venne pur essa donata dal Generale Grossardi in memoria del padre, appassionato collaboratore dell'Album.

Sul frontespizio della raccolta si legge la seguente annotazione: L'Album del Carabiniere Reale cessò, dopo pochi mesi di vita, la sua pubblicazione per la morte del Cav. Adami che ne era il proprietario. Dell'album, dunque, uscirono solo 7 numeri, dall'aprile all'ottobre 1877.

La Scuola del Carabiniere

In una circolare diramata, in data 15 giugno 1925, si legge:

«Da parecchi anni si stampa a Palermo il periodico La Scuola del Carabiniere il quale, con metodo pratico ed efficace, svolge opera attiva e cosciente a favore dell'istruzione dei militari di truppa dell'Arma, in forma accessibile anche ai meno colti che possono trovare nell'accennata pubblicazione gli elementi per appassionarsi allo studio e migliorare le proprie cognizioni.

La modesta quota di abbonamento (lire 9 annue, anticipate, per 12 fascicoli) induce questo Comando Generale - persuaso degli indiscutibili benefici che la pubblicazione può apportare - ad indicarla ai dipendenti militari.

Le richieste di abbonamento dovranno essere rivolte direttamente dagli interessati al Direttore Prof. Miceli-Gorgone, Via Filippo Juvara 15, Palermo».

Di questa pubblicazione esiste in Roma una sola copia, e precisamente il fascicolo di novembre del 1924, dal quale si può stabilire che La Scuola del Carabiniere:

- era nata 17 anni prima, ossia nel 1908;
- aveva come sottotitolo «periodico mensile di educazione, istruzione e diletto; la migliore fonte di cultura per i carabinieri e graduati che aspirano all'avanzamento»;
- si pubblicava nella seconda quindicina di ogni mese;
- aveva un formato piuttosto ridotto ed uno sviluppo di 16 pagine.

Come foggia tipografica era, invero, piuttosto inferiore ad altre pubblicazioni dell'epoca, tuttavia la sua grande utilità, già riconosciuta, veniva confermata dalla seguente frase inserita in una circolare di tre anni dopo del Comando Generale: «In questi ultimi tempi sono apparsi sul mentovato periodico alcuni articoli ispirati a saggi ammonimenti di così giusta intonazione, che questo Comando Generale ha ritenuto opportuno far inviare a ciascuna Legione alcune copie della pubblicazione stessa, perché siano poste in circolazione tra le stazioni dipendenti, curandone la diffusione fra tutti i carabinieri».

Direttore del periodico era il Prof. Miceli-Gorgone, insegnante presso il Deposito Allievi Carabinieri di Palermo. Valido collaboratore de La Scuola del Carabiniere fu, per molti anni, il defunto Generale Benedetto Perfetti, all'epoca maggiore.

Fiamme d'Argento

Passiamo ora alle Fiamme d'Argento, rivista mensile nata nel dicembre del 1921 a Firenze sotto la direzione di Baccio Bacci.

Essa si proponeva ili raccogliere, ordinare, commentare ogni fatto, ogni idea, ogni argomento interessante l'Arma e (come dice il programma) «capaci di dar vita a feconde discussioni sempre degne, per tono e finalità, dell'argomento pel quale la rivista vede la luce».

Sfogliamo un numero: troveremo una rievocazione del 24 maggio, un articolo sulla organizzazione degli Zaptiè, una novella, qualche articolo di varietà, fotografie. In totale 48 pagine, formato libro.

Successivamente la direzione del periodico passò al professor Vittorio Caselli, di Pistoia.

La collezione in possesso dell'Arma comprende i fascicoli dal n. 1 del dicembre 1921, primo anno di edizione, al n. 1 del gennaio 1933.

Dopo tale data sembra che il periodico abbia cessato le pubblicazioni.

Attivo collaboratore delle Fiamme d'Argento, era il già noto Capitano Arturo Baù, che l'allora Comandante Generale dell'Arma volle proporre per la nomina a Cavaliere dell'Ordine della Corona d'Italia.

Nella lettera di comunicazione all'interessato, a firma dello stesso Comandante Generale, si legge:

«Caro Capitano, seguo da tempo la sua attività letteraria, veramente illuminata e feconda e così adatta tanto per gli argomenti trattati quanto per lo stile spigliato e facile, alla mente dei nostri Carabinieri. La grande passione per l'Arma che i suoi scritti attestano, il lodevole intento - perfettamente raggiunto - a concorrere all'educazione e all'elevazione morale dei gregari, i saldi propositi da cui Ella è animato, pur attraverso alle quotidiane fatiche del Comando, mi hanno indotto, a riconoscimento dei Suoi preclari meriti nel campo educativo, a proporla ecc. Firmato: Enrico di S. Marzano».

Questa lettera costituisce un autorevole riconoscimento della indispensabile funzione formatrice della stampa militare, sulla quale ci si soffermerà a conclusione di questa rassegna.

L'Arma Fedele

Seguendo l'ordine cronologico, passiamo ora a L'Arma Fedele. Due anni dopo la pubblicazione del primo numero delle Fiamme d'Argento, e precisamente nel novembre 1923, uscì - sempre a Firenze - il primo numero di una nuova pubblicazione, L'Arma Fedele, rivista illustrata quindicinale.

Diretta dal Prof. Carlo Mannucci, che si ritroverà ancora nel corso di questa rassegna, era stampata presso la tipografia dell'Editore e proprietario, Ferruccio Bacher, di via Reparata 41. La rivista si componeva di 24 numeri di formato piuttosto notevole; essi, 12 numeri erano illustrati a colori con differenti sgargianti copertine e 12 di eguale importanza ma, come avverte l'editore, «un po' meno costosi dal punto di vista tipografico».

Il prezzo di abbonamento era di lire 35.

Presentando la nuova rivista, Carlo Mannucci così ne sintetizzava i suoi cardini ed i suoi propositi:

«1° - educazione patriottica;

2° - cultura generale: non lezioni o pedanteria, per amor di Dio!, ma notizie, fatti e commenti che sia bello e necessario conoscere per la buona

cultura dell'intelletto;

3° - letteratura amena: novelle, racconti e romanzi a puntate;

4° - amenità e diletto, che senza trascendere in banalità scurrili e triviali, giovino a suscitare quel buon riso che fa il buon sangue».

Su questo schema programmatico si svilupparono i numeri successivi di questa bella pubblicazione che conteneva disegni ed illustrazioni in perfetta linea col gusto artistico d'allora.

Nel gennaio 1925, la pubblicazione, da quindicinale, divenne mensile.

La Fiamma Fedele

Nel gennaio 1927, poi cambia la testata e diviene *La Fiamma Fedele* passando dal formato di rivista a quello di libro, simile al nostro attuale *Notiziario*. Contenuto: discorsi di alte personalità politiche e militari, articoli di cultura professionale, storia dell'Arma, varietà, foto di gruppi di militari, etc.

La pubblicazione ha così vita per circa 11 anni e la sua diffusione era gradita ai nostri militari, tanto che il Comando Generale, in data 1° febbraio 1928, diramava una circolare nella quale si leggeva fra l'altro:

«Da lungo tempo la rivista in parola ha assiduamente dedicato ogni sua attività all'esaltazione ed alla valorizzazione dell'Arma, mettendone in rilievo i fasti e le benemerienze, ed è stata anche per i nostri militari efficace palestra di elevazione morale e culturale: questo Comando Generale, pertanto, non può che vedere con piacere che essa abbia larga diffusione tra tutti gli appartenenti all'Arma».

La Fiamma Fedele continuò la sua pubblicazione fino al 1933.

Dopo il secondo conflitto mondiale e precisamente nel marzo 1947, il prof. Mannucci tentò di ridare vita alla sua *Fiamma Fedele*, ma dopo alcuni numeri cessò la pubblicazione.

(continua)

cura del M.A.s. UPS Alessio Rumori

LIBRI

Denise Kiernan

Le donne che cambiarono la Seconda Guerra Mondiale

Newton Compton
2015, pagg. 384
euro 9,90

Interessante saggio storico, compilato - con piglio narrativo che ricalca la formula del romanzo - da Denise Kiernan, giornalista, autrice e produttrice televisiva, già scrittrice di saggi e opere destinate all'infanzia. L'opera narra le vicende della popolazione della cittadina di Oak Ridge, in Tennessee la quale, negli anni '40, nel primo quinquennio degli anni '40, pur non comparando in alcuna mappa ufficiale, contava una popolazione di 75,000 anime e consumava più energia di una metropoli come New York. I suoi abitanti, incluse molte donne provenienti da ogni parte del paese, prevalentemente dal sud, erano interessati al cosiddetto

Progetto Manhattan, finanziato dal governo degli Stati Uniti e finalizzato alla creazione della prima bomba atomica.

Grazie all'opera di studio della Kiernan - prevalentemente incentrato sull'analisi dettagliata della documentazione desecretata in possesso all'amministrazione americana nonché su interviste a lei rilasciate dalle protagoniste ancora in vita che parteciparono al piano - viene svelata una delle vicende più interessanti del secondo conflitto, incentrata sulla lavorazione dell'uranio e del plutonio, sostanze necessarie alla realizzazione dell'ordigno che decreterà le sorti definitive del conflitto.

Il programma - che aveva a capo il generale Leslie Groves e coinvolgeva scienziati del calibro di Robert Oppenheimer e i premi Nobel Enrico Fermi e Ernest Lawrence - fu concretizzato in tempi ristrettissimi, rispettando i rigorosi criteri imposti dalle restrittive esigenze di riservatezza: ogni singola cellula interessata al progetto, infatti, svolgeva un compito specifico in maniera del tutto auto-

ma rispetto alle altre omologhe, ovviamente anche a loro insaputa, e consegnava quanto realizzato ad uno staff di operatori presso il quale operavano elementi non coinvolti in alcuna delle precedenti fasi di lavorazione. In una tale compagine di circospetta prudenza procedurale, è curioso apprendere che l'ordigno non veniva chiamato bomba, ma "gadget" mentre con i termini "tubealloy" e "49" si indicavano rispettivamente l'uranio e il plutonio.

Invero, il Progetto Manhattan, nella sua interezza, è già oggi piuttosto noto. Tuttavia, l'autrice concentra i suoi sforzi espositivi prevalentemente sull'operato svolto dalle donne (operaie, analiste, chimiche, fisiche) le cui vite sono state ricostruite non soltanto con specifico riferimento all'apporto scientifico fornito, ma anche con attento sguardo alla quotidianità, nella compagine di una cittadina nata dal nulla e cresciuta in pochissimo tempo, strutturata su file composte di asettici prefabbricati, ove l'istituzione di danze, giochi e lotterie non bastò a stemperare le ten-

sioni e lo stress determinati da un imperante sovraffollamento, aggravato dalla comunanza di cucine e servizi igienici, da ritmi pressanti di lavoro, da ansie e paturnie legate al descritto clima di segretezza.

L'opera è stata già pubblicata negli Stati Uniti con un grande riscontro di pubblico - talchè è stata segnalata per lungo tempo tra le più interessanti uscite editoriali, tanto dal New York Times, quanto dal Los Angeles Times - suscitando peraltro l'interesse di un colosso cinematografico come la Sony che, dopo averne acquistato i diritti, ne ha tratto una avvincente serie TV dal titolo Manhattan.

Ten. Col. Gianluca Livi



Barry Strass

L'arte del comando

Editore la terza
Pagg. 250,
euro 18,00

Barry Strauss, professore di Storia alla Comell

University prova ad inserirsi nella sterminata letteratura dedicata a Giulio Cesare, Annibale ed Alessandro Magno in un modo nuovo ed originale. Come il titolo lascia supporre, "L'arte del comando - Alessandro - Annibale - Cesare" non vuole essere l'ennesima biografia di uno (o in questo caso di tutti e tre) i principali condottieri del mondo antico ma un confronto tra i tre ed il loro stile di comando analizzandone somiglianze e differenze.

Il docente americano, infatti, dopo aver evidenziato quelle che lui ritiene essere le qualità (anche se vengono denominate "chiavi del successo") di un comandante ed averle ritrovate nella vita dei tre soggetti analizzati (ambizione, capacità di valutazione, attitudine al comando, audacia, adattabilità, infrastrutture, strategia, terrore, capacità di distinguersi e divina provvidenza), parla delle "cinque fasi della guerra" (attacco - resistenza - scontro - chiusura della rete - fermarsi al momento giusto) che lui intende poi effettivamente comparare in Giulio Cesare, Annibale ed

Alessandro Magno e che formano oggetto di gran parte dell'opera.

I tre soggetti solo apparentemente vengono posti sullo stesso piano e qui paragonati ma in realtà lo Strauss sceglie deliberatamente di analizzare fasi di vita diverse dei tre condottieri. Se per Giulio Cesare si va dall'attraversamento del Rubicone fino alle battaglie di Tapso, Munda ed alla morte, escludendo quasi totalmente (se non per qualche veloce ma non determinante rimando) tutta la fase antecedente della vita del condottiero romano (e quindi cancellando quasi a piè pari la fase politica di Cesare e la Campagna di Gallia), per Alessandro Magno l'inizio effettivo è l'attraversamento dell'Ellesponto e l'inizio della campagna di conquista dell'Impero Persiano per terminare con la morte del re macedone. Annibale, infine, viene analizzato dalla partenza per la Campagna d'Italia fino alla battaglia di Canne e poi, con un rapido salto in avanti, alla battaglia di Zama ed al ruolo politico poi tenuto dal punico in Cartagine.

Destreggiandosi in questo modo e prendendo in considerazione di fatto un lasso di tempo di cinque anni (per Giulio Cesare) e mettendolo a confronto con vite intere (per Annibale si prendono in considerazione oltre vent'anni, per Alessandro Magno 10 anni) l'autore compie una forzatura,

soprattutto perché nel caso di Giulio Cesare viene annullata una parte di vita non solo lunga (quasi trent'anni) ma anche ricchissima di fatti ed eventi (che culminano con la Campagna di Gallia). Le singole comparazioni compiute nel libro, tuttavia, appaiono molto interessanti, soprattutto perché per-

mettono di rileggere i tre personaggi sotto un punto di vista particolarmente interessante e nuovo. Tale impostazione, va detto, necessita di un lettore già adeguatamente preparato sia sulla storia antica che sulle biografie dei tre personaggi.

Ten. Federico Angeletti



RIVISTE

Informazioni della Difesa

Nel n. 1/2015 sono stati pubblicati, in apertura, gli interventi tenuti a Roma il 28 febbraio 2015 in occasione dell'avvicendamento del Capo di Stato Maggiore della Difesa rispettivamente dal Ministro della Difesa, Sen. Roberta Pinotti, dal Capo di SMD cedente, Ammiraglio Luigi Binelli Mantelli e da quello subentrante, Generale Claudio Graziano, a seguire gli articoli di Mauro QUARTA "Lo Stato Maggiore della Difesa e le Campagne Multinazionali di Sviluppo di Capacità Militari", Giovanni SORRENTINO "Naval Ships Combat Systems. La relazione del Segretario Generale della Difesa sui sistemi di combattimento navale al Defence Technology Asia 2015", Mario di GIROLAMO "Il valore aggiunto del Mentoring nell'iter di addestramento degli Istituti di Formazione dell'Esercito", Mario RENNA "Eufor RCA – I genieri italiani in Centrafrica

con la missione dell'Unione Europea", Gianlorenzo CAPANO "413 a.C. - L'assedio di Siracusa", Francesco PALMAS "Gli elicotteri dalla nascita alle prime operazioni in teatro".

Rivista Militare

Del n. 1/2015, gennaio-febbraio, segnaliamo, in apertura, la pubblicazione di un articolo dedicato alla elezione del nuovo Capo dello Stato, a seguire degli articoli di Daniele CELLAMARE "La caduta del muro di Berlino", Antonio CIABATTINI LEONARDI "Controllo degli armamenti", Vittorfranco PISANO "Lo Stato islamico di Iraq e Siria", Arduino PANICCIA "Lo Yemen", Ben Hodges "U.S. Army Europe e l'Esercito Italiano alla base di Strong Europe", Giovanni GAGLIANO "Il ruolo della NATO CFI nell'evoluzione dell'Alleanza", Giorgio NAPOLETANO "Il ruolo della componente esplorante nello sviluppo della Combat Intelligence", Claudio BEGGIATO "La guerra elettronica", Massimo PIAZZA "Rischi da esposizione al rumore".

Rivista Marittima

Il numero di gennaio 2015 presenta gli articoli di Massimo de LEONARDIS "La marittimità nella politica estera e militare dello Stato italiano", Patrizio RAPALINO "Dalla Guerra al dopo Guerra Fredda", Gianluca SARDELLONE "Russia-Cina. Intesa tattica o alleanza strategica?", Michele COSENTINO e Luca PERUZZI "Euronaal 2014, rassegna mondiale all'avanguardia", Stefano MONTI "Isole di plastica", Domenico VECCHIONI "Il tesoro del Colossus", Massimo FRANCHI "Guerra e commercio", Enrico CERNUSCI "Un piccolo successo ignorato". Nel numero di febbraio 2015 sono stati pubblicati gli articoli di Alessandro COLOMBO "Europa e Mediterraneo dopo gli attentati di Parigi", Florence GAUB "Libia: una Somalia nel Mediterraneo?", Renato GIOCONDO "La strage terroristica di Parigi", Pietro BATAACCHI "La guerra a ISIL entra nel vivo", Andrea FALCONI

“Il futuro della Marina azera”, Rodolfo BASTIANELLI “La storia della forza nucleare israeliana”, Italo OTTONELLO “Come Lord Nelson si scavò la bara”, Alessandro TURRINI “L'apparecchio Ferretti, lo schnorkel italiano”, Andrea TIRONDO-LA “Le due notti senza luna del piroscavo Timavo”.

Il numero di marzo 2015 presenta gli articoli di Stefano ROCCA “La Libia oggi”, Andrea MARCI-GLIANO “Le due porte di Suez”, Fabio CAFFIO “Le frontiere marittime europee: esiste una ZEE della UE?”, Stefano FELICIANI BECCARI e Francesco LOMBARDI “Il contesto Second Thomas Shoal”, Michele COSENTINO “La Deutsche Marine: dal Baltico all'Oceano Indiano”, Flavia LA SPADA “Le autostrade del mare in 3D”, Massimo BALDACCI “Jihad e regole militari di ingaggio”, Enrico CERNUSCHI “Piccole cause grandi effetti”, Giancarlo FINIZIO “La domenica di Coronel”, Pier Paolo RAMOINO “La Pearl Harbor australiana”.

Rivista Aeronautica

Nel n. 1/2015 sono stati pubblicati gli articoli a cura della Redazione “Quando l'innovazione arriva dal cielo”, di Luca RICCI “F-35: la manutenzione europea sarà Made in Italy”, Santiago RIVAS e Giovanni COLLA “F-16: in volo sulle Ande 18”, Carmen Zaira ZAPPAVIGNA “A.400M: la première fois a Verona Villafranca”, Maurizio ZAZZARO “Aviolancio al 2° Stormo”, Stefano COSCI “In mare la salvezza arriva dal cielo”, della Redazione “Frontiera baltica”, Andrea RADICCHI “IPTS 2020: le prime aquile multicrew”, Antonio CALABRESE e Emanuele S A L V A T I “Biocontenimento: un'eccellenza da esportare”, Fabrizio BECCARISI “Trasporto sanitario a lungo raggio”, della Redazione “NATO Training Synchronisation Conference 2015”, Nicola FOSCHIA “Il ritorno dei Cavalieri Neri”, Remo GUIDI “NAS Pensacola Air Show”, Antonio CALABRESE e Emanuele SALVATI “Memoria e

identità”, Guido DE ROSA “Music is my aeroplane”, Serafino DURANTE “@AstroSamantha: missione in corso!”, Marco CIOLLI “Lift-off to splashdown”.

Del n. 2/2015 segnaliamo la pubblicazione degli articoli di Stefano COSCI “92° Anniversario dell'Aeronautica Militare – Forza Armata al servizio del Paese”, del 3° Reparto dello SMA “Potere aereo nel ruolo Counter Insurgency”, Javier FRANCO e Santiago RIVAS “Alas Purpúra 2015”, Sergio LANNA e Gianluca STORTI “Real Thaw 2015”, Alberto FACCINI “L'Accademia vola”, Stefano ROMITO “ITAS 72”, Serafino DURANTE “Frecce Tricolori: al via la stagione 2015”, Luca RICCI “Roll out F-35: un traguardo importante!”, Stefano COSCI “Comando Aeronautica Militare Roma”, Luca RICCI “Aspettando Roma Drone 2015”, Emanuele SALVATI “IDEX 2015”, Antonio CALABRESE e Emanuele SALVATI “LIMA 2015”, Iginio Maria COGGI “Il traffico aereo mondiale”, Remo GUIDI

“Starfighters Aerospace”, Antonio CALABRESE e Luca RICCI “Solar impulse: un viaggio intorno al mondo”, Giorgio Di BERNARDO “Il lancio perfetto”.

Rivista della Guardia di Finanza

Nel n. 4, settembre-ottobre 2014, sono stati pubblicati il testo dell'intervento del Comandante della Guardia di Finanza, Gen.C.A. Saverio Capolupo, su “I fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale”, gli articoli di Giovanni Maria FLICK “Spesa pubblica, controlli e trasparenza: una prospettiva globale di lotta alla corruzione”, Piergiorgio VALENTE “Le recenti raccomandazioni dell'OCSE in tema di strumenti ibridi, pratiche fiscali dannose e modifiche ai trattati bilaterali”, Andrea MONORCHIO e Nicola QUIRINO “Definizione e misurazione del benessere economico: il calcolo dell'Indice di Benessere Comparato”, Sergio RICCI “Le start-up innovative a vocazione sociale: profili civilistici e fiscali”, Francesco CANNAS “L'Italia, il FATCA ed il

futuro dello scambio di informazioni tributarie: profili critici dei recenti sviluppi”, Ernesto BRUNO e Alessio VALENTE “Transfer pricing: possibili riflessi in materia di IRAP e IVA”, Alberto NASTASIA e Maurizio QUERQUI “Evasione fiscale e misure di prevenzione alla luce della più recente giurisprudenza”, Paolo CONSIGLIO “La confisca negli illeciti di market abuse”, Santo MARCIANO “Etica della responsabilità nella gestione delle risorse umane”, Giuseppe MARCHETTI TRICAMO “Il Tricolore simbolo delle virtù della Nazione”, la tesi di Stefano LANZENI “Il contrasto alla pianificazione fiscale aggressiva alla luce del rapporto Base Erosion and Profit Shifting”.

Nel n. 5, novembre-dicembre 2014, segnaliamo la pubblicazione dell'intervento del Comandante della Guardia di Finanza, Gen.C.A. Saverio Capolupo, sulla “Potenzialità e criticità del sistema delle Banche Dati nel contrasto all'evasione fiscale”, degli articoli di Raffaele CANTONE “L'attività anticorruzione

tra prevenzione e repressione”, Paolo CENTORE “Le regole territoriali delle operazioni digitali e il Mini One-Stop Shop (MOSS)”, Maria GABALLO “Le agevolazioni fiscali nell'imposizione patrimoniale degli immobili di interesse storico-artistico”, Marco THIONE, Marco CARROZZINO e Marco BARGAGLI “Lo strumento dello scambio di informazioni quale onere istruttorio nel contrasto ai fenomeni di aggressive tax planning”, Pietro SORBELLO “I diritti fondamentali come limite alla politica criminale”, Michele DELL'AGLI e Francesco LAMBERTI “Il nuovo concetto strategico della NATO”, Tito Lucrezio RIZZO “I presupposti della Grande Guerra nelle carte segrete della diplomazia”, la tesi di Alessandro SALVATORE “Profili di criticità nella imposizione dei redditi prodotti dalle transazioni telematiche”.

Rivista di Polizia – Rassegna di dottrina tecnica e legislazione

Nel fascicolo X, ottobre 2014, sono stati pubblicati gli articoli di Paola COCO “La Consulta promuove il

delitto di atti persecutori”, Pier Francesco JOVINO “Le misure personali per il contrasto della violenza in manifestazioni sportive”, Antonio CORVASCE e Angelo TEDESCHI “L’autopsia psicologica come supporto nelle investigazioni”.

Nel fascicolo XI-XII, novembre-dicembre 2014, sono stati pubblicati gli articoli di Stella ADAMO e Giuliana LOCCI “Le indagini sulla scena del crimine”, Leonardo DEGL’INNOCENTI “Prime osservazioni sulle modifiche al D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286”, Dante PANATTA “Profili sulla normativa dei collaboratori di giustizia”, Giuseppe SCANDONE “Segreto di Stato e giurisdizione penale”, Luigi S O R I A N O “Considerazioni sulla nozione penalistica di ordine pubblico”, Angelo VICARI “Ampliata la competenza del questore per la revoca di autorizzazioni in materia di armi e munizioni”.

GNOSIS – Rivista Italiana di Intelligence

Il n. 1/2015 presenta gli

articoli di Stefano DAMBRUOSO “Lo stato islamico – Una minaccia concreta”, Alain CHARBONNIER “Dalla macchina universale all’intelligenza artificiale. Il mistero di Alan Turing, l’uomo che svelò l’Enigma”, Giuseppe RUOCCO “La sicurezza alimentare in Italia e nell’Unione Europea”, Fabio POLLICE e Valentina ALBANESE “Biodiversità e sicurezza alimentare”, Pietro GENNARI “La fame nel mondo. Cosa dicono i numeri”, Luca RUSSO “Le crisi protratte e l’insicurezza alimentare. Un problema in espansione”, Boitshepo Bibi GYIOSE, Carlos ACOSTA BERMUDEZ, Janet BYARUHANGA “Il costo della fame in Africa. Una sfida allo sviluppo globale che si può prevenire”, Stefano IZZI “Food Security e & Life Cycle”, Sara Fusi e Matteo MARCONI “L’Ifad in Etiopia. Utopismi e limiti nelle politiche per lo sviluppo”, Margherita CIERVO “Il Blueprint to Safeguard Europe’s Water Resources”, Rossella BELLUSO “La contraffazione

agro-alimentare in Italia”, Julius JACKSON “La sicurezza del cibo e i conflitti”, Alfonso GIORDANO “Crisi alimentari, migrazione e sicurezza”, Corrado Maria DACLON “Geopolitica dell’alimentazione e scenari di sicurezza globale”, Daniele TURATI e Oriane Turot “Un pipistrello, un bambino e l’ombra di guerre crudeli”, Umberto ROSATI “Exit Strategy per il pianeta Terra”, Matteo OLIVIERI “La sfida energetico-alimentare nella teoria e nella prassi economica”, Paolo SELLARI “Land Grabbing. Geopolitica e il Global-colonialismo agricolo”, Stefano VALENTE “Il caso Qatar. Sicurezza alimentare e strategie dei Paesi del Golfo Persico”, Maria Giuseppina LUCIA “Speculazione finanziaria e prospettive per un nuovo modello di sistema alimentare”, Elena DELL’AGNESE “Siamo quelli che mangiamo? Verso una nuova geografia politica del cibo”, Giacomo PETTENATI e Alessia TOLDO “Cibo e città. Sistemi alimentari e territorio”, Valeria PECORELLI

“Agricoltura urbana, aspetti locali e prospettive globali”, Matteo PUTTILLI

“Verso nuove geografie del cibo e della sostenibilità. Riflessioni a margine di

Expo 2015”.

a cura del Lgt. Remo Gonnella

